

ZUR ALLGEMEINEN SICHERHEITSPOLITIK

Selbstbestimmungsrecht und Demokratisierung

Einleitend muß das Thema aus der Sicht des Völkerrechts dahingehend eingegrenzt werden, daß es in diesem Beitrag nicht um die sicher notwendige Demokratisierung der internationalen Beziehungen geht, sondern um die Demokratisierung innerhalb von Staaten. Nun könnte man einwenden, dabei handle es sich um eine staatsrechtliche und innenpolitische Frage. Dies ist zweifellos zutreffend; dennoch kann und muß das Völkerrecht einen Beitrag zu diesem Prozeß leisten und eben dieser soll hier untersucht werden. Als die einschlägige Norm ist in diesem Zusammenhang vor allem das Selbstbestimmungsrecht der Völker anzusehen, und zwar die innere Komponente dieses Rechts.

I. Inhalt des inneren Selbstbestimmungsrechts der Völker

Die innere Selbstbestimmung umfaßt gemäß Art. 1, Satz 2 des UN-Menschenrechtspaktes das Recht eines Staatsvolkes, frei und ohne äußere Einmischung über die eigene Staatsform zu bestimmen. Die Auslegung des Wortlauts dieser Bestimmung führt allerdings zu keiner Feststellung einer konkreten Pflichtenlage. Zumeist wird das "principle of free and periodic elections as the expression of the rights of peoples to self-determination"¹ angesehen. Auch die UN gehen davon aus, daß demokratische Wahlen auf dem "fundamental concept of self-determination"² basieren müssen.

Dennoch wurde diese Komponente des Selbstbestimmungsrechts vor dem Ende des Ost-West-Gegensatzes wenig berücksichtigt. Das kommt in den Staatenberichten gemäß Art. 40 des UN-Menschenrechtspaktes zum Ausdruck, die sich - wenn überhaupt - auf den äußeren Aspekt des Selbstbestimmungsrechts beschränkten.³ Auch die Debatten im Ausschuß bezogen sich vorrangig auf äußere Fragen.⁴ Die im Rahmen der Allgemeinen Bemerkung 12/21⁵ des Menschenrechtsausschusses vorgenommene Analyse der Rechtslage kritisierte bereits 1984 ausdrücklich diese Tatsache. Daß der Ausschuß eindeutig auch eine innere Komponente des Selbstbestimmungsrechts der Völker sieht, wird daran deutlich, daß er in Ziff. 4 seiner Bemerkung davon spricht, daß die Staaten über die verfassungsmäßigen und politischen Prozesse berichten sollen, die die Ausübung dieses Rechts in der Praxis ermöglichen.

Durch die in der Allgemeinen Bemerkung 12/21 enthaltene Aufforderung sahen sich viele Staaten veranlaßt, in den Staatenberichten verstärkt auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker einzugehen. Dennoch kann nicht von einer durchgängigen und detaillierten Berichterstattung bezüglich des inneren Selbstbestimmungsrechts gesprochen werden. Statt dessen stehen eindeutig äußere Aspekte und Bezugnahmen auf die Rechte anderer Völker im Vordergrund. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit sich aus der Staatenpraxis in ihrer Gesamtheit ableiten läßt, welche Pflichten sich hinsichtlich des inneren Selbstbestimmungsrechts ergeben.

¹ So und repräsentativ die Auffassung der EU, in: UN-Doc. A/46/609/Add.1, S. 25, para. 4.

² Human Rights and Elections, A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections, UN-Doc. HR/P/PT/2, S. para. 24.

³ Vgl. P. Thornberry, in: C. Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, S. 112.

⁴ Dies weist McGoldrick detailliert nach. Eine Ausnahme von dieser Regel bildeten Fragen an die Vertreter der DDR und Südkoreas nach der Wiedervereinigung und an die UdSSR bezüglich des Sezessionsrechts der Unionsrepubliken. Die jeweiligen staatlichen Repräsentanten wiesen die Fragen zurück. Vgl. D. McGoldrick, The Human Rights Committee, Oxford 1991, S. 249, Ziff. 5.6.

⁵ In: M. Nowak, CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 884 f.

II. Gleichberechtigung der Staatsformen durch das Völkerrecht

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

*"However the regime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any political doctrine does not constitute a violation of customary international law, to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty on which the whole international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State."*⁶

Ähnlich argumentiert die Badinter-Schiedskommission zum früheren Jugoslawien, die die Organisation und die Verfassung eines Staats nicht als Gegenstände zur Bewertung eines Staats betrachtet, sondern als gegeben annimmt.⁷

Diese Position fand auch in der Literatur wiederholt ausdrückliche Hervorhebung. So unterstreicht Doswald-Beck, daß das Recht eines Volkes zur Wahl der eigenen Regierung zweifelsfrei nur jede auswärtige Einmischung in die Entscheidungsfindung verbietet und folgert: "It does not appear to mean, in the minds of the majority of States, the right to democratic representation or even that the government should reflect the will of the majority of the people."⁸ Ideologische Fragen wurden grundsätzlich von der völkerrechtlichen Regelung ausgenommen; das Völkerrecht geht vom Pluralismus der Ideologien aus und erkennt den Staaten das Recht auf eine eigene Ideologie zu. Es werden lediglich Verhaltensanforderungen aufgestellt, die auf die Durchsetzung des Aggressionsverbots abzielen.⁹ Die weithin ideengeschichtlich interessante Frage, inwieweit "[die] Berufung auf Demokratie als Ursache des Friedens"¹⁰ angesehen werden kann, ist vom Völkerrecht noch nicht gestellt und erst recht nicht beantwortet worden. Auffällig ist jedoch, daß bisher keine Kriege zwischen Demokratien empirisch nachgewiesen werden konnten. Allerdings kann daraus nicht gefolgert werden, daß es Frieden nur zwischen Demokratien geben kann.¹¹

Die innere Struktur eines Staates und dessen staatstragende Ideologie interessieren das Völkerrecht mithin ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Friedfertigkeit dieses staatlichen Systems. Eine demokratische Legitimation der jeweiligen Staatsmacht wird nicht

⁶ Vgl. ICJ Rep. 1986, para. 263, S. 133.

⁷ Gutachten Nr. 1, in: EJIL 3 (1992), S. 182.

⁸ L. Doswald-Beck, The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government, in: BYIL LVI (1985), S. 207.

⁹ Dies hebt Schweisfurth zutreffend hervor: "Dispite the broad scope allowed ideologies [...] the 'action-orientation' of ideologies is restricted, nevertheless, by other international legal principles, i. e. the prohibition of the use of force, including the prohibition of propaganda for wars of aggression, the correlated principle of peaceful settlement of international disputes and the prohibition of intervention." T. Schweisfurth, Cultural and Ideological Pluralism and Contemporary Public International Law, in: R. Bernhardt/U. Beyerlin (Hrsg.), XIIth International Congress of Comparative Law. Australia 1986, Reports on German Public Law and Public International Law, S. 172.

¹⁰ M. Zielinski, Der Idealtypus einer Friedensgemeinschaft, Teil 1: Die Bedeutung der demokratischen Verfaßtheit ihrer Mitglieder, in: Jahrbuch für Politik 1994, S. 10.

¹¹ Schließlich haben auch Demokratien Kriege geführt, wie die koloniale Politik Frankreichs und Großbritanniens zeigte.

gefordert. Das zeigt sich an der UN-Charta, die in Art. 4 die Aufnahme neuer Mitglieder von deren "Friedensliebe" abhängig macht und nicht von der Existenz demokratischer Institutionen. Der Versuch, eine Bestimmung in die UN-Charta aufzunehmen, die das Kriterium einer demokratischen Staatsordnung als Bedingung für die UN-Mitgliedschaft enthalten sollte, war bei der Ausarbeitung der Charta gescheitert, weil dies von der Mehrheit der teilnehmenden Staaten als Einmischung in innere Angelegenheiten angesehen wurde.¹² Selbst die neuere Staatenpraxis zeigt, daß auch Diktaturen, die das Völkerrecht verletzen, nicht an sich in Frage gestellt werden. Die Reaktion auf die irakische Aggression gegen Kuwait "did not call for the ouster of the Iraqi leader, Saddam Hussein, and of his regime".¹³

Damit bleiben die nazistischen und faschistischen Regime die einzige Ausnahme von dieser "Blindheit" des Völkerrechts gegenüber innerstaatlichen Systemen. Derartige Regime wurden letztlich durch die Resolution 36/162 der UN-Generalversammlung vom 16.12.1981 ausdrücklich verurteilt; auch die vielen Resolutionen gegen das faschistische Charakter tragende südafrikanische Apartheidregime sind Beleg dafür.¹⁴ Gleichwohl gab es in der Zeit der Ost-West-Konfrontation eine Reihe von Versuchen, die Legitimität einer Regierung zu einem Bewertungskriterium für einen Staat zu machen. Erstmals geschah dies hinsichtlich Spaniens. So isolierte die UN-Generalversammlung mit der Resolution 39 (I) vom 12.12.1946 Franco-Spanien, rückte mit der Resolution 386 (V) 1950 von dieser Position ab und nahm den Staat 1955 in die Weltorganisation auf. Die Haltung der Generalversammlung war eindeutig politisch bedingt und in keiner Weise konsequent.¹⁵

Ernstzunehmende und auch juristisch bedeutsame Ansätze, die Verpflichtung zu einem demokratischen Staatsaufbau zu kodifizieren, sind demgegenüber in völkerrechtlichen Verträgen festgeschrieben worden. So verweist Frowein¹⁶ in diesem Zusammenhang auf Art. 17 des italienischen Friedensvertrages, der das Wiederaufleben von Organisationen verbietet, die das Volk seiner demokratischen Rechte berauben wollen.¹⁷ Im Art. 8 des Österreichischen Staatsvertrages wurde bereits 1955 ausdrücklich von einer Verpflichtung zur Schaffung eines demokratischen, auf freien Wahlen begründeten Staats gesprochen.¹⁸ Freilich wurde durch die Kodifikation der Menschenrechte im Völkerrecht die Friedenspflicht der Staaten ergänzt um die der Achtung grundlegender Menschenrechte und des Minderheitenschutzes.¹⁹

¹² K. Ginther zu Art. 4, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, S. 123, Rn. 21.

¹³ O. Schachter, United Nations Law in the Gulf Conflict, in: AJIL 85 (1991), S. 468.

¹⁴ J. Salmon, Internal Aspects of the Right to Self-Determination, in: C. Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, a.a.O., S. 260.

¹⁵ Vgl. die zutreffende Einschätzung Salmons: „Tatsächlich war der Grund für den zeitweiligen Boykott Spaniens weniger in den Bedenken gegenüber dessen nichtdemokratischen Regime als vielmehr in seiner partiellen Allianz mit den Achsenmächten [...] zu suchen.“ J. Salmon, Demokratie als Rechtsanspruch? Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung, in: VN 41 (1993), S. 10.

¹⁶ J. A. Frowein, Demokratie als Rechtsanspruch? Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung, in: K. Ginther/G. Hafner/W. Lang/H. Neuhold/L. Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag, Berlin 1994, S. 367.

¹⁷ Analoge Bestimmungen enthalten die Friedensverträge bezüglich Finnlands, Ungarns, Bulgariens und Rumäniens. Vgl. die Nachweise bei J. A. Frowein, in: K. Ginther et al. (Hrsg.), Festschrift Zemanek, a.a.O., S. 367.

¹⁸ Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreichs vom 15. 5. 1955, in: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1955, Nr. 152, S. 726.

¹⁹ Darauf wies Bundesaußenminister Kinkel auf der 50. UN-Generalversammlung ausdrücklich hin: "Die Vielfalt an Kulturen und Traditionen gehört zu den großen Reichtümern unserer Welt. Niemand darf dem

1. Völkerrecht und Demokratie

a) Fehlende völkerrechtliche Definition der Demokratie

Die verschiedenen Versuche zur Definition dessen, was weltweit unter dem Begriff "Demokratie" zu verstehen ist, waren bislang nicht erfolgreich. Damit sind der völkerrechtlichen Anwendbarkeit des Konzepts der Demokratie enge Grenzen gesetzt.²⁰ Letztlich haben nationale Wertvorstellungen Vorrang. Insbesondere von der Dritten Welt wird Wert darauf gelegt, daß sich ihr Demokratieverständnis von dem der liberalen Demokratie westlichen Zuschnitts grundsätzlich unterscheidet.²¹ Diese Abgrenzung ist nicht nur ideengeschichtlicher Art, sondern führte auch dazu, daß einige Staaten ausdrücklich die Demokratie als eine für sie tragfähige Staatskonstruktion ablehnen. Dazu gehört neben Saudi-Arabien²² auch China, das "rejected democracy as a universal paradigm of the good society and particularly rejected relevance for assessing China's regime".²³

Selbst innerhalb einzelner Regionen kann oftmals keine Einigung über den Demokratie-begriff erreicht werden, so daß auch hier vor allem die Unterschiede unterstrichen werden:

*"There does not exist a strict blueprint for democracy. Different societies may place different emphasis on certain values. Existing models of democracy should not be rigidly imposed on societies in the Asia-Pacific region."*²⁴

Zu diesen Stimmen der offenen Ablehnung der Demokratie kommen noch diejenigen Stellungnahmen, die lediglich Lippenbekenntnisse zur Demokratie darstellen und auf offenkundige Widersprüchlichkeiten zwischen demokratischen Visionen und der Staatenpraxis²⁵ hinweisen.

Unter Berücksichtigung derartiger Stellungnahmen ist es unzulässig, eine gewohnheits- oder vertragsrechtliche Pflicht zur Schaffung von demokratischen oder liberalen Staatsordnungen auf universeller Ebene anzunehmen. Es gibt zudem verschiedene Demokratiemodelle, die wegen des völkerrechtlichen Einmischungsverbots nicht einer Bewertung durch andere Staaten unterliegen. Hier gilt die Norm der souveränen Gleichheit der Staaten. Dennoch hat sich durch die Kodifikation der Menschenrechte ein Mindeststandard hinsichtlich der Demokratiegewährung herausgebildet.

anderen sein Gesellschaftsmodell aufzwingen. Auf einem ganz anderen Blatt steht, daß es einen für alle verbindlichen Kernbestand an Menschenrechten gibt." Zit. nach VN 44 (1996), S. 12.

²⁰ Vgl. T. Farer, Elections, democracy, and human rights: toward union, in: HRQ 11 (1989), S. 309.

²¹ C. Ake, The Unique Case of African Democracy, in: International Affairs 69 (1993), S. 241.

²² "The Saudi Arabian King recently proclaimed democracy incompatible with Islamic principles. And members of ASEAN have evinced distaste for any effort to promote democracy in their part of the globe." So T. Farer, The Future of International Law Enforcement under Chapter VII: Is There Room for "New Scenarios"?, in: J. Delbrück (Hrsg.), The Future of International Law Enforcement. New Scenarios - New Law?, Berlin 1993, S. 53.

²³ UN Doc S/PV. 3046, S. 92 ff.

²⁴ H. de Jonge, Democracy and Economic Development in the Asia-Pacific Region, in: HRLJ 14 (1993), S. 306.

²⁵ H. Hannum, The Second Amsterdam International Law Conference: Peoples and Minorities in International Law, in: Int'l J. Group Rts 1 (1993), S. 47.

b) Völkerrechtlicher Mindeststandard hinsichtlich der Demokratie

Bislang finden sich in menschenrechtlichen Dokumenten Ansätze bezüglich der Verpflichtung zur Gestaltung der inneren Ordnung der Staaten. In diesem Sinne ist Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu deuten. Rosas sieht hierin eine Verankerung der Idee der politischen Demokratie, die inhaltlich über die Verpflichtungen aus der UN-Charta hinausgeht.²⁶ Dem folgt auch van Boven, der im Lichte dieses Artikels auf das dialektische Verhältnis zwischen dem Individuum als dem Träger unabdingbarer Rechte und dem Volk als Quelle der Legitimität jeder Form von Regierung hinweist und damit bereits eine Verbindung zwischen den Individualrechten und den Gruppenrechten konstatiert. Aus diesem Beziehungsgefüge - so folgert der Autor zutreffend - entspringe auch das Widerstandsrecht des einzelnen gegen Tyrannei und Unterdrückung.²⁷ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte formt den Gedanken der Legitimität der Regierung in Art. 21, Abs. 3 dahingehend aus, daß regelmäßige und echte Wahlen als Kriterium zur Artikulation des Volkswillens erforderlich sind. Allerdings belegen die travaux préparatoires, daß sich die Autoren der Erklärung nicht darüber einigen konnten, wie diese Wahlen konkret aussehen sollten. Nachdem die Sowjetunion im Dritten Ausschuß der Generalversammlung auf der Einfügung der Wahlklausel bestanden hatte, wies sie das Amendement Belgiens, wonach in den Wahlen auch Pluralismus zum Ausdruck kommen müsse, zurück, weil dieser Vorschlag "was absolutely irreconcilable with the social structure of certain Member States".²⁸ Es ist erstaunlich, daß dieser Artikel im Dritten Ausschuß mit nur einer Gegenstimme angenommen wurde.²⁹ Eine noch stärkere Unterstreichung des demokratischen Gedankens durch die Aufnahme eines Widerstandsrechts gegen terroristische und tyrannische Regime in diesen Artikel, welche von lateinamerikanischen und sozialistischen Staaten vorgeschlagen worden war, scheiterte.³⁰ Eine ausdrückliche Bezugnahme auf die demokratische Gesellschaft, in die das Individuum eingebettet ist, findet sich in Art. 29, in dem die Pflichten des einzelnen festgeschrieben werden.³¹

Diese Ansätze wurden bei der Kodifikation des UN-Menschenrechtspaktes aufgegriffen. Die Bezugnahme auf das Mitwirkungsrecht und die Rolle allgemeiner, gleicher und geheimer Wahlen in Art. 25 UN-Menschenrechtspakt stellt praktisch eine Fortschreibung der Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar; allerdings erscheint dieser Artikel im Vergleich zu seinem Vorgänger etwas abgeschwächt. Dies mag darauf zurückzuführen sein, daß die Zahl der Akteure auf der internationalen Bühne zugenommen hatte und die Konsensfindung noch dazu in einer Kodifikation erschwert wurde.³² Dennoch enthält

²⁶ "Article 21 [...] is, in fact, a 'revolution within a revolution'. The international community has through this provision declared not only the idea of the equal and inalienable rights of the individual in relation to his or her State, but also set minimum requirements for the structure and functioning of this State: the authority of its government must be based on 'the will of the people', and there must be a system of democratic participation with equal political rights for every citizen." A. Rosas, Article 21, in: A. Eide (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary*, Oslo 1992, S. 299.

²⁷ Dieses Recht ist zumindest in der Präambel verankert. T. van Boven, *The Relationship Between Peoples' Rights and Human Rights in the African Charter*, in: HRLJ 7 (1986), S. 184.

²⁸ 3th GAOR, Third Committee, SR. 132, S. 453.

²⁹ Ebenda, SR. 134, S. 472.

³⁰ UN-Doc. E/800, S. 3.

³¹ T. Opsahl, Article 29, in: A. Eide (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights*, a.a.O., S. 460.

³² Hinzu kommt, daß der Wortlaut die Praxis der damaligen sozialistischen Staaten, Blockwahlen abzuhalten, abdecken mußte. Frowein sieht erst nach der Charta von Paris einen Widerspruch zwischen der Verpflichtung aus Art. 25 UN-Menschenrechtspakt und der Praxis der Blockwahlen. Vgl. J. A. Frowein, in: K. Ginther et al. (Hrsg.), *Festschrift Zemanek*, a.a.O., S. 368.

Art. 25 mit dem allgemeinen Teilnahmerecht an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten sowie dem Wahlrecht und der gleichen Ämterzugänglichkeit die politischen Rechte strictu sensu, die einen demokratisch-partizipativen Charakter haben.³³ Sicher ergibt sich aus diesem Artikel auch die Pflicht, daß die Wahl der innerstaatlichen politischen Institutionen und Behörden *"must not be conditioned, manipulated or tampered with by the domestic authorities themselves"*.³⁴

Aus den genannten menschenrechtlichen Dokumenten ist abzuleiten, daß zumindest verlangt wird, dem Volk das Recht der Artikulation seines Willens einzuräumen.³⁵ Insofern beinhaltet das Selbstbestimmungsrecht nicht nur die Befreiung von Kolonialismus und Tyrannei, sondern berechtigt die Völker auch, bei der Gestaltung der Angelegenheiten ihrer Gemeinschaft eine aktive Rolle zu spielen.³⁶ Fox folgert aus dieser Bestimmung, daß die Mitgliedsstaaten des UN-Menschenrechtspaktes oder regionaler Menschenrechtsverträge eine Völkerrechtsverletzung begehen, wenn sie nicht regelmäßig freie und gleiche Wahlen durchführen. Folglich liegt der Schluß nahe, daß jede echte Menschenrechtsverwirklichung die freie Selbstbestimmung, die sich im Rahmen von Abstimmungen ergeben muß, voraussetzt. Die umfassende Gewährung der Menschenrechte bringt mit sich, daß sich Menschen selbstbestimmt fühlen, und zwar in dem Sinne der *"self-rule"*.³⁷

c) Legitimitätsvorteil versus Staatenpraxis

Die Wahlfreiheit hinsichtlich der Staatsordnungen schließt nicht aus, daß die demokratische Staatsordnung über einen Legitimationsvorteil verfügt.³⁸ Freilich ist fraglich, inwieweit daraus rechtliche Konsequenzen abzuleiten sind. Überzogen scheinen die Auffassungen, die das Demokratieerfordernis als wichtigen Aspekt der Neuordnung der internationalen Gemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges ansehen und daraus einen nahezu kompletten Triumph der humanistischen Ideen des Amerikanischen Unabhängigkeitskrieges³⁹ sehen. Ihnen ist die tatsächliche Staatenpraxis entgegenzustellen. Völlig zutreffend verweist Gershman darauf, daß das Bekenntnis zu demokratischen Ideen nicht unbedingt auch den Sieg der Demokratie in der Praxis nach sich zieht.⁴⁰ Auch Thürer äußert angesichts der Verfassungswirklichkeit der Staaten Zweifel, ob die Schaffung einer demokratischen Staatsordnung einer von der Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung getragenen Pflicht des Völkergewohnheitsrechts entspreche.⁴¹ Deshalb erscheint es auch als eine

³³ Vgl. M. Nowak, CCPR-Kommentar, a.a.O., S. 467 f., Rn. 2.

³⁴ A. Cassese, Political Self-Determination, Old Concepts and New Developments, in: A. Cassese (Hrsg.), UN Law/Fundamental Rights, Alphen 1979, S. 152.

³⁵ Diese Auffassung wird von der Mehrheit der UN-Mitgliedsstaaten ausdrücklich geteilt. Vgl. UN-Doc. A/46/609/Add.1.

³⁶ Dies erklärte der deutsche Vertreter vor der UN- Menschenrechtskommission, in: UN-Doc. E/CN.4/1990/SR.4, S. 8.

³⁷ Darauf verweist Adelman mit Blick auf Quebec, H. Adelman, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: IJRL 4 (1992), S. 15, Fn. 29.

³⁸ T. Farer, in: J. Delbrück (Hrsg.), The Future of International Law Enforcement. New Scenarios - New Law?, a.a.O., S. 52.

³⁹ T. M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: AJIL 86 (1992), S. 46 ff.

⁴⁰ "The ideological triumph of democracy, as we have seen, was secured with the collapse of communism, democracy's ideological rival. Yet there is not a single country that has attempted the transition to democracy over the last decade where the democratic system can yet be considered secure." C. Gershman, The United Nations and the New World Order, in: Journal of Democracy 4 (1993), S. 12.

⁴¹ D. Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker: Ein Überblick, in: AVR 22 (1984), S. 126 f. Ähnlich auch C. Tomuschat, Democratic Pluralism: The Right to Political Opposition, in: A. Rosas/J. Helgesen (Hrsg.), The Strength of Diversity, Dordrecht 1992, S. 39.

Überdehnung, wenn Autoren die Schaffung demokratischer Strukturen gerade in Bürgerkriegsstaaten fordern. Das betraf beispielsweise die Position des Spezialberichterstatters der Menschenrechtskommission zu Afghanistan, der die Schaffung demokratischer Strukturen in diesem Staat unter Verweis auf die Resolution 46/137 der UN-Generalversammlung vom 17.12.1991 anmahnte.⁴² In einem offensichtlichen Widerspruch dazu steht dann allerdings die bisherige Staatenpraxis, wie sie sich in der Auseinandersetzung um Kuwait in sehr anschaulicher Weise darstellte. Hier wurde lediglich gefordert, nach der irakischen Aggression die Herrschaft der rechtmäßigen Regierung wiederherzustellen, nicht aber eine demokratische Regierungsform zu schaffen.

Insgesamt läßt sich konstatieren, daß weder die UN-Generalversammlung noch der UN-Sicherheitsrat die Existenz einer demokratischen Regierungsform zum grundlegenden Kriterium der Entscheidungsfindung machte.⁴³ Erstaunlicherweise brachte auch die jüngste Praxis der Weltorganisation in dieser Hinsicht trotz zahlreicher Bezugnahmen auf die Demokratie noch keine eindeutige Klarstellung.

2. Bedeutung demokratischer Wahlen

Als Minimalkonsens ist aus der bisherigen Staatenpraxis abzuleiten, daß ein entscheidendes Kriterium für die Verwirklichung des Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Art. 25 des UN-Menschenrechtspaktes die Wahlen sind. Ihre Bedeutung wird durch die Staatengemeinschaft immer wieder unterstrichen, wie auch das Schlußdokument der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 verdeutlicht.⁴⁴ Folglich machen die westlichen Industriestaaten die Durchführung der "periodic, general and secret election"⁴⁵ völlig zu Recht zur Grundlage der Gewährung von Entwicklungshilfe. Diese Unterstreichung der demokratischen Wahlen entspricht zudem dem Inhalt der Selbstbestimmungsrechtsnorm, denn dabei handelt es sich um eine Ausformung des Rechts des Volkes auf Partizipation, und nur bei seiner Umsetzung kann von wirklicher Selbstbestimmung gesprochen werden. Dies unterstrich beispielsweise die australische Regierung ausdrücklich:

"[...] self-determination entails the continuing right of all peoples and individuals within each State to participate fully in the political process by which they are governed. As free and periodic elections are a major expression of the popular will [...] and the touchstone of the legitimacy of Governments, they are an important element in ensuring the right to self-determination."⁴⁶

Hinzu kommt eine Wirkung der Wahlen, die nach außen gerichtet ist und die Stellung des jeweiligen einzelnen Staates in der Staatengemeinschaft betrifft. Sie besteht darin, daß sich in Abstimmungen der Volkswille besonders überzeugend artikuliert.

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

⁴³ Vgl. J. Salmon, VN 41 (1993), a.a.O., S. 15.

⁴⁴ Part II, para. 67.

⁴⁵ Vgl. W. S. Heinz, *Positiv Measures in Development Cooperation: United States and Germany*, in: P. Baehr (Hrsg.), *Human Rights in Developing Countries*, Yearbook 1994, Kehl 1994, S. 31. Als weitere Kriterien nennt er: "the right to political and social organization of the citizen [...], legal review of political action and the protection of human rights."

⁴⁶ UN-Doc. A/45/609/Add.1, S. 5, para. 2.

Es ist verständlich, daß nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes in der UNO die Forderung nach demokratischen Wahlen in den Vordergrund gestellt wurde⁴⁷. Freilich unterstrichen die UN zugleich, daß es kein einziges politisches System und keine einzige Wahlmethode gebe, welche allen Staaten und Völkern gleichermaßen entspreche.⁴⁸ Die Verfahren zur Ermittlung des Volkswillens können sich folglich unterscheiden.⁴⁹ Auch im Nicaragua-Urteil kam der IGH zu dem Schluß, daß es keine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung zur Durchführung von Wahlen nach einem bestimmten Verfahren gebe. Vielmehr unterliege die Art und Weise der Volksbefragung einer souveränen Entscheidung des Staats.⁵⁰ In diesem Zusammenhang widerspiegelt die IGH-Entscheidung das traditionelle völkerrechtliche Verständnis von der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, wonach das "holding of free elections was treated still as essentially a matter of 'domestic policy'".⁵¹

Offenkundig bedürfen sowohl die Wahlen als auch die Demokratie einer intensiven Vorbereitung und dürfen nicht als "Exportgüter" verstanden werden, die von einem Land schematisch auf ein anderes Land übertragen werden können. Dies gilt um so mehr angesichts der Erkenntnis, daß Bürger eines demokratischen Systems die Schwierigkeiten des Aufbaus und Erhalts eines solchen Systems gewöhnlich unterschätzen.⁵² Folglich bedarf es einerseits der Überzeugungsarbeit, daß die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nur durch die demokratische Mitwirkung der Menschen gelöst werden können und andererseits internationaler und glaubwürdiger Hilfe bei der Durchführung von Wahlen. Werden Staaten hierbei allein gelassen, so bleiben negative Auswirkungen nicht aus.⁵³ Zugleich werden Wahlen verschiedentlich als wichtiger Faktor im Ringen um die Beilegung ethnischer Konflikte angesehen, und die internationale Unterstützung, die dabei gewährt wird, kann ein Teil der Schaffung einer "demokratischen Infrastruktur" sein.⁵⁴

⁴⁷ So zusammenfassend die UN-Weltmensenrechtskonferenz von Wien 1993, in deren Schlußerklärung vom 12.7.1993 ausgeführt wird: "Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives." (UN-Doc. A/CONF.157/23, I. Ziff. 2).

⁴⁸ D. Brühl-Moser, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, Basel 1994, S. 227.

⁴⁹ Dennoch entwickeln sich nunmehr eine Reihe von Kriterien heraus. G. H. Fox listet sie auf in ASIL Proceedings 86 (1992), S. 251.

⁵⁰ "A State, which is free to decide upon the principle and methods of popular consultation within its domestic order, is sovereign for the purpose of accepting a limitation of its sovereignty in its field [...] the Court cannot find an instrument of legal force [...] whereby Nicaragua has committed itself in respect of the principle or methods of holding elections." ICJ Rep. 1986, S. 131 f. Diese Passage der Nicaragua-Entscheidung wurde im übrigen deshalb kritisiert, weil sich für Nicaragua nicht aus dem allgemeinen Völkerrecht, sondern aus dem UN-Menschenrechtspakt und der OAS-Mitgliedschaft eine Verpflichtungslage zur Durchführung von Wahlen ergeben habe. So J. Crawford, Democracy and International Law, in: BYIL LXIV (1993), S. 121.

⁵¹ Ebenda.

⁵² T. Axworthy, Democracy and Development: Luxury or Necessity, in: K. E. Mahoney/P. Mahoney (Hrsg.), Human Rights in the Twenty-first Century. A Global Challenge, Dordrecht 1991, S. 722.

⁵³ Zutreffend meint Axworthy: "If the international community must stand by helplessly and watch a state and its proxies commit massive and systematic crimes against innocent civilians, then all the emerging democratic norms and electoral assistance capabilities in the world appear to have only marginal and symbolic significance."

⁵⁴ Vgl. D. J. Carroll/R. A. Pastor, Moderating Ethnic Tensions by Electoral Mediation, in: Security Dialogue 24 (1993), S. 172.

Wahlen sind lediglich ein Verfahren zur Ermittlung des Volkswillens. Sie sind nicht unbedingt eine Garantie für ein friedliches Zusammenleben der Völker.⁵⁵ So wurde beispielsweise der bewaffnete Konflikt im früheren Jugoslawien durch die ersten freien Wahlen in den einzelnen Republiken zwischen April und Dezember 1990 ausgelöst. Ähnliche Erfahrungen wurden im Kaukasus gemacht. Die Sieger aus den dortigen freien Wahlen waren von westlichen Vorstellungen einer liberalen Demokratie weit entfernt und lehnten auch berechnete Forderungen nationaler Minderheiten auf ihrem Hoheitsgebiet ab. Dadurch wurden die latent vorhandenen ethnischen Konflikte geschürt. In Algerien ging 1992 ein nicht-demokratisches islamisch-fundamentalistisches System als Sieger aus den Parlamentswahlen hervor, was als unvereinbar mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker⁵⁶ angesehen wurde. Wahlen sind folglich kein Allheilmittel zur Herbeiführung von Konfliktlösungen und stabiler demokratischer Verhältnisse. Sie können jedoch einen Beitrag dazu leisten.

III. Praxis der UN zur Durchsetzung von Demokratie

Angesichts dieser Innen- und Außenwirkung ist es verständlich, daß im Zentrum der UN-Aktivitäten zur Förderung der Demokratie die Wahlbeobachtung steht. Die UN-Generalversammlung bekannte sich in ihrer Resolution 45/150 ausdrücklich zu dieser Aufgabe:

”[...] periodic and genuine elections are a necessary and indispensable element of sustained efforts to protect the rights and interests of the governed and that, as a matter of practical experience, the right of everyone to take part in the government of his or her country is a crucial factor in the effective enjoyment by all of a wide range of other human rights and fundamental freedoms, embracing political, economic, social and cultural rights.”

Aus der Betonung der Bedeutung von Wahlen ergibt sich, daß die UN die Absicherung und Beobachtung freier Wahlen als die zentrale Aufgabe der Organisation hinsichtlich der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und der generellen Internationalisierung der Menschenrechte ansehen.⁵⁷ Die jüngste Vergangenheit ermöglichte in großem Maßstab Maßnahmen zur Implementierung dieser Konzeption. Mit der Resolution 46/137 verabschiedete die UN-Generalversammlung Richtlinien für Beobachtungskommissionen. Zur Unterstützung und Kontrolle von Wahlen durch die UN wurde eigens eine eigene Abteilung im UN-Generalsekretariat gegründet.⁵⁸ Sie wird von einem der beiden Untergeneralsekretäre der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten geleitet und besteht aus einer ”Wahlhilfeeinheit” (Electoral Assistance Unit, EAU), die partiell über einen freiwilligen Treuhandfonds finanziert wird. Sie nahm am 1.4.1992 ihre Tätigkeit auf und ist der Hauptabteilung Friedenserhaltung zugeordnet.

Bereits vor der Schaffung der EAU hatten die UN nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes in vielfältiger Weise Wahlhilfe geleistet, die unterschiedlichen Charakter hatte. Innerhalb von weniger als einem Jahr akzeptierten die UN Einladungen zur Wahlbeobachtung

⁵⁵ W. Wagner, Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien, in: EA 47 (1992), S. 32.

⁵⁶ J. Klabbers/R. Lefeber, Africa: Lost Between Self-Determination and *Uti Possidetis*, in: C. Brölmann/R. Lefeber/M. Zieck (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht 1993, S. 45.

⁵⁷ M. Evans, ASIL Proceedings 86 (1992), S. 560: ”UN election-monitoring efforts have been shown not to be in violation of the UN Charter. Election monitoring has guaranteed self-determination as a fundamental human right that has been interpreted to transcend domestic jurisdiction and thus acquired an 'international dimension'. Where there have been violations of democratic standards, the international community has responded through election-monitoring.”

⁵⁸ Als Aufgaben wurden genannt: ”To assist the Secretary-General to coordinate and consider requests for electoral verification and to channel requests for electoral assistance to the appropriate office or programme, to ensure careful consideration for electoral verification [...]”.

in Namibia (November 1989), Nicaragua (Februar 1990) und in Haiti (Dezember 1990). Seit Oktober 1991 bis zum März 1993 gingen 35 Anforderungen bei der UNO ein (2 Asien, 4 Osteuropa, 4 Lateinamerika, 25 Afrika; 13 bezogen sich auf technische Hilfe, 10 auf Wahlbeobachter und 12 auf beides).⁵⁹ Einzig in Kambodscha (1993) zeichneten die UN für die Organisation und Durchführung der Wahlen verantwortlich. In Namibia 1989 war die Überwachung der Wahlen Teil der Unabhängigkeitsregelungen, während die UN bei Nicaragua (1990), Haiti (1990 und 1991), Angola (1992), Südafrika (1993) und El Salvador (1994) die Wahlen überprüften. Hinzu kommt die Wahlhilfe wie in Malawi (1992-1993) und Eritrea (1992), die am wenigsten juristische Probleme bereitet, da auf Wunsch eines Staates materielle Hilfe und Beratungsdienste geleistet werden. Für diese Art der Unterstützung hat sich der Begriff des "Malawi-Modells" eingebürgert, was bedeutet, daß der Wahlprozeß wie im Falle Malawis langfristig beobachtet und koordiniert wird.⁶⁰

Die beeindruckende Anzahl von Beobachtungen und der damit verbundene Aufwand dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Wahlbeobachtung bislang juristisch folgenlos blieb. Unregelmäßigkeiten, Wahlfälschungen und die Nichtakzeptanz des korrekten Ergebnisses durch den Unterlegenen eröffnen für die UN nicht die Möglichkeit oder gar Verpflichtung zum Einschreiten. Nach wie vor greift hier die nationale Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht durch, wonach es kein Modell für Wahlen gibt, das für alle Nationen gleichermaßen geeignet wäre.⁶¹ Damit ist die UNO in die Rolle eines Wachhundes versetzt, dem die Zähne fehlen. Dies wurde durch die Entwicklung in Angola demonstriert, wo die Beobachtung des Wahlvorgangs im September 1992 und die Negierung des Ergebnisses durch die UNITA nicht zu einem Eingreifen der UNO führten.⁶² Statt dessen forderte der UNO-Sicherheitsrat mit den Resolutionen 785 (1992) vom 30.10.1992 und 793 (1992) vom 30.11.1992 die UNITA zu einem absprachegemäßen Respektieren des Ergebnisses auf. Erst als diese Aufforderungen keine Wirkungen zeitigten, besann sich der Rat auf einen anderen Mechanismus, der ihm zur Verfügung steht, aber an sich nichts mit der Wahlbeobachtung zu tun hat. Er sah das Verhalten der UNITA als Friedensbedrohung an und beschloß Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII zur Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Zur Durchsetzung seiner Forderungen verhängte er mit der Resolution 864 (1993) vom 15.9. 1993 ein Waffen- und Ölembargo über die UNITA, also gegen eine Bürgerkriegspartei. Es wurde nicht mit der Verletzung des Wahlergebnisses begründet, sondern mit deren Verantwortlichkeit für den andauernden Bürgerkrieg.

Andere Missionen brachten ebenfalls gemischte Ergebnisse hervor. Die UN wurden nur kooperativ tätig und wandten keine Zwangsmaßnahmen an. So wurde hinsichtlich der UN-Mission in Kambodscha die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen als die größte Leistung der Blauhelmission (UNTAC) angesehen, denn der insgesamt friedliche Verlauf und die hohe Wahlbeteiligung waren deutliche Signale für einen Neuanfang in diesem Staat.⁶³

Der Vorteil der Wahlbeobachtung zeigt sich gerade dann, wenn Wahlen nicht völlig frei von Unregelmäßigkeiten sind. Dies ist insbesondere in Ländern, die sich auf dem Weg von

⁵⁹ UN-Doc. S/25241 vom 4.2.1993.

⁶⁰ Vgl. UN-Doc. A/48/590.

⁶¹ Dies unterstreicht erneut und ausdrücklich die Res. A/48/124 der UN-Generalversammlung.

⁶² Vgl. Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*, Dordrecht 1993, S. 183.

⁶³ Vgl. P. Hazdra, *Kambodschas steiniger Weg zum Frieden - Die Vereinten Nationen und die Stabilisierung des Landes*, in: *ÖMZ* 31 (1993), S. 518.

einer Diktatur zur Demokratie begeben haben, häufig der Fall. Sie bedürfen dann in einem besonderen Maße der internationalen Unterstützung, und die Wahlbeobachtung kann als eine solche angesehen werden. Praktische Beispiele belegen den Nutzen dieses Engagements. So wurde der ersten frei gewählten südafrikanischen Regierung trotz der historischen Belastungen von Anfang an Glaubwürdigkeit eingeräumt und internationale Akzeptanz entgegengebracht.⁶⁴ Zu verzeichnen waren zudem auch positive Auswirkungen auf die Beziehungen verfeindeter politischer und ethnischer Gruppen.⁶⁵ Insofern war das Gesamtkonzept des "Monitoring the Transition to Democracy in South Africa", das 1993 mit dem ersten Bericht der Spezialberichterstatterin Attah in die Tat umgesetzt wurde, entgegen dem weitverbreiteten Pessimismus⁶⁶ erfolgreich. Als besonders vorteilhaft ist anzusehen, daß die Probleme bei der Einführung der Demokratie in diesem Land offen dargestellt und nicht schöngefärbt wurden.⁶⁷ Dadurch ist es möglich, in anderen Prozessen auf diese Erfahrungen zurückzugreifen. Freilich zeigte sich aber, wie lange der Prozeß der Demokratisierung dauern kann und daß er vor allem des guten Willens der beteiligten Parteien bedarf.

IV. Regionale Entwicklungen

I. Amerika

Das Vorgehen der Staatengemeinschaft in Haiti wirft die Frage auf, ob Regionalorganisationen besser als eine universelle Organisation Einfluß auf demokratische Entwicklungen in ihrem Geltungsbereich nehmen können. Nach der Art und Weise der Konstruktion des Verhältnisses zwischen den UN und regionalen Abmachungen ist sicher nach dem Prinzip der Subsidiarität von einem Vorrang der regionalen Streitschlichtungsmechanismen auszugehen.⁶⁸ Gerade im Hinblick auf die Unterstützung demokratischer Entwicklungen, die eben in starkem Maße durch lokale Besonderheiten geprägt sind, kommt den regionalen Organisationen eine besondere Bedeutung zu. Die UN sind gehalten, hier unterstützend zu wirken.⁶⁹ Dies gilt in einem besonderen Maße für die OAS, da sie in Art. 3 ihrer Satzung die Mitgliedsstaaten ausdrücklich zur demokratischen Form der Regierungsausübung verpflichtet:

*"The solidarity of the American States and the high aims which are sought through it require the political organization of those States on the basis of the effective exercise of representative democracy."*⁷⁰

Immerhin wurde Kuba unter Berufung auf diese Bestimmung aus der OAS 1962 ausgeschlossen, weil der Marxismus-Leninismus mit dem interamerikanischen System unvereinbar sei. Zuvor hatte die Castro-Regierung allerdings die Hypokrisie der OAS angesichts der Duldung zahlreicher Militärregime gegeißelt. Dies erscheint angesichts der langen Geschichte von Militärregierungen in Lateinamerika nicht unberechtigt. Erst das Ende des Ost-West-Gegensatzes eröffnet nunmehr auch in Lateinamerika die Möglichkeit zur Verwirklichung bestehenden Völkerrechts. So schreitet der Demokratisierungsprozeß - wenn auch langsam, da die meisten Länder bei der dominierenden Rolle des Militärs noch nicht als demokratische

⁶⁴ S. Mair, Internationale Präsenz und nationale Souveränität, Wahlbeobachtungen: ein expandierendes Betätigungsfeld der Staatengemeinschaft, in: VN 42 (1994), S. 139.

⁶⁵ Vgl. D. J. Carroll/R. A. Pastor, a.a.O., S. 163 ff.

⁶⁶ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/SR. 4.

⁶⁷ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/11.

⁶⁸ Vgl. W. Hummer/M. Schweitzer zu Art. 52, in: B. Simma, a.a.O., S. 661, Rn. 83.

⁶⁹ Vgl. M. Suksi, Bringing in the People, Dordrecht 1993, S. 259 ff.

⁷⁰ In: B. H. Weston (Hrsg.), International Law and World Order, Vol. I, Dok. I.B.14.

Staaten gelten können - in dieser Region voran. Die Ablösungen von korrupten Präsidenten in Brasilien bzw. Venezuela und die Beendigung von bewaffneten Auseinandersetzungen in Peru, Guatemala und Kolumbien können als positive Beispiele angesehen werden, während die Putschversuche in Venezuela, die Außerkraftsetzung der Verfassung in Peru und der präsidiale Staatsstreich in Guatemala sicher Rückschläge waren.⁷¹ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, daß die Struktur der demokratischen Staaten Lateinamerikas offenkundig sehr unterschiedlich ist. Berntzen spricht folglich in einer Analyse von "erfolgreichen" Demokratisierungen in Costa Rica und Nicaragua und von "Fassadendemokratien" in Honduras, El Salvador und Guatemala.⁷² Demgegenüber schätzte die US-Regierung ein, daß "33 of the 35 countries in the Americas have democratically-elected leaders".⁷³

Diese Konstellation macht zumindest deutlich, welches Interesse die OAS an der Überwindung des unrechtmäßigen Zustandes in Haiti hatte. Wie kompliziert allerdings die Durchsetzung der OAS-Verpflichtungen selbst bei massiver Unterstützung durch die Staatengemeinschaft war, zeigten die Ereignisse bis zur Intervention in Haiti. Diese Intervention erfolgte nämlich nicht unter Berufung auf die Demokratieverpflichtung nach der OAS-Satzung, sondern wegen der Nichtbefolgung des Governor's-Island-Abkommens, das die USA mit den Putschisten geschlossen hatte und das eine Rückkehr des gewählten Präsidenten Aristide vorgesehen hatte. Die Androhung der durch die Res. 940 (1994) UN-Sicherheitsrat abgesicherten militärischer Maßnahmen, die dann im letzten Moment durch die Vermittlung Carters verhindert werden konnten, sollte dieses Abkommen - und nicht etwa ein abstraktes Demokratiepostulat - durchsetzen.⁷⁴

2. Europa

a) OSZE/KSZE

In KSZE-Dokumenten häuften sich Ende der achtziger Jahre Begriffe wie "Demokratie", "Wahlen" und "Freiheit", ohne daß es bis zum Fortfall des Ost-West-Gegensatzes möglich gewesen wäre, diese zu definieren. Ab 1989 kamen in der KSZE Fragen des Inhaltes des demokratischen Pluralismus und der Rechtsstaatlichkeit auf die Tagesordnung. Damit erlangte in Europa erstmals auf der Welt die innere Selbstbestimmung "wirkliche Bedeutung auch in der Staatenpraxis".⁷⁵

Den entscheidenden Durchbruch brachte das Kopenhagener Dokument über die menschliche Dimension der KSZE aus dem Jahre 1990⁷⁶, das die Elemente, die die Gerechtigkeit ausmachen, auflistet und sich daher liest, wie ein "Grundsatzmanifest der freiheitlichen Demokratie".⁷⁷ Darauf aufbauend benennt die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21.11.1990⁷⁸ für die KSZE-Staaten konkrete Verpflichtungen im Hinblick auf die Ausgestaltung eines demokratischen Staatswesens:

⁷¹ Vgl. W. Grabendorf, Lateinamerika in einer neuen internationalen Ordnung, in: EA 48 (1993), S. 587 f.

⁷² E. Berntzen, Third World Quarterly 14 (1993), S. 591.

⁷³ United States Information Service, Embassy of the United States of America (Hrsg.), U.S. Policy Information and Texts vom 16.9.1994, S. 3.

⁷⁴ Vgl. zu dem gesamten Geschehen und seiner Bewertung H. Endemann, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, Frankfurt/M. 1997, S. 306 ff.

⁷⁵ S. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und "vorzeitige" Anerkennung, in: ZaöRV 52 (1992), S. 763.

⁷⁶ In: ILM 29 (1990), S. 1306.

⁷⁷ C. Tomuschat, Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung, in: VN 39 (1991), S. 9.

⁷⁸ In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, S. 372 ff.

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

Damit bekennen sich die KSZE-Staaten zu Volkssouveränität, Demokratie und Verfassungsstaatlichkeit. Sie werden zu einer echten Wertegemeinschaft, in der das Selbstbestimmungsrecht zunehmend mit einem rechtlichen Inhalt angereichert werden kann. Damit geht die europäische Entwicklung weit über das hinaus, was in den UN auf Grund der dort vertretenen unterschiedlichen Wertvorstellungen der Weltgemeinschaft erreicht werden kann. Diese Entwicklung der KSZE ermöglichte es, daß sie sich ausdrücklich als Wertegemeinschaft bezeichnet. Der KSZE-Außenministerrat in Stockholm Ende 1992 schrieb ausdrücklich eine dahingehende Orientierung fest.⁷⁹

Obwohl es sich bei der Charta von Paris nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, bewerten Autoren mehrheitlich die KSZE-Dokumente dahingehend, daß die demokratische Legitimation der Regierung ”is rapidly becoming, in our time, a normative rule of the international system”.⁸⁰ Damit erlangte auch das innere Selbstbestimmungsrecht die Funktion eines der Praxis zugrundeliegenden Rechtsprinzips.⁸¹ Durch die politisch verbindliche Inhaltsbestimmung von Schlüsselbegriffen des internationalen Menschenrechtsschutzes wurde ein erheblicher Beitrag zur Interpretation der Bestimmungen der UN-Menschenrechtskonventionen im Sinne von Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention erbracht. Insofern geht von diesem KSZE-Dokument ein Einfluß auf den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz aus, und es ist nicht zwingend notwendig, die Inhalte des Kopenhagener Dokuments in einem völkerrechtlichen Vertrag erneut zu vereinbaren. Hinzu kommt, daß das ständige Bekenntnis der KSZE-Staaten auf den verschiedensten Ebenen den Schluß nahelegt, daß hier Völkergewohnheitsrecht entstanden ist. So betonte auch das Moskauer Treffen über die menschliche Dimension der KSZE, ”daß Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen” und folglich ”nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates” seien.⁸² Obwohl Bloed zuzustimmen ist, daß die ”provisions on the rule of law and democratic institutions [...] contain only marginal advances in comparison with previous CSCE agreements”⁸³, ist gerade diese wiederholte Bestätigung eingegangener Verpflichtungen rechtlich nicht unerheblich.

Wenn den Umschreibungen des Inhalts der Demokratie völkerrechtliche Relevanz zugebilligt wird, dann stellt sich die Frage, was bei Verletzungen dieser Rechtsprinzipien in bezug auf Völker oder Minderheiten geschieht. In diesen Fällen ist das Staatengemeinschaftsinteresse direkt betroffen, und die Untätigkeit widerspräche dem eigenen Ordnungsmodell, das

⁷⁹ ”Das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE stellt Frieden, Sicherheit und Wohlstand in einen direkten Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte und den demokratischen Freiheiten.” In: EA 48 (1993), D 89.

⁸⁰ T. M. Franck, a.a.O., S. 46.

⁸¹ T. Buergenthal, Copenhagen: A Democratic Manifesto, in: World Affairs 1990, S. 7.

⁸² In: EA 46 (1991), D. 579 ff.

⁸³ A. Bloed, Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE: A Critical Analysis, in: Helsinki Monitor 3 (1992), S. 9.

zunehmend über eigene Durchsetzungsinstanzen verfügt.⁸⁴ Hinsichtlich der KSZE ist dies das Warschauer "Büro Demokratische Institutionen", das allerdings bislang mangels Kompetenzen kaum als Durchsetzungsinstrument, sondern eher als Hilfs- und Beobachtungskörperschaft verstanden werden muß. Dasselbe trifft mutatis mutandis für den in Moskau vereinbarten "human dimension mechanism" zu.⁸⁵ In der Praxis zeigt sich dann auch deutlich, daß die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen in den OSZE-Staaten erheblich differiert.⁸⁶ Als vorteilhaft ist jedoch anzusehen, daß die OSZE nicht nur beobachtet, sondern auch Kooperationsprogramme zwischen ihren Mitgliedsstaaten organisiert.⁸⁷

Solange die eigenen Durchsetzungsinstanzen mit so geringen Kompetenzen ausgestattet sind, müssen betroffene Staaten und Völker auch im OSZE-Geltungsbereich auf die allgemeinen völkerrechtlichen Durchsetzungsinstrumentarien zurückgreifen. Dies kann für Fälle, in denen das innere - defensive - Selbstbestimmungsrecht massiv verletzt wird, bedeuten, daß das äußere - offensive - Selbstbestimmungsrecht aktiviert wird. Hier müssen die OSZE-Staaten dann ein Sezessionsrecht des unterdrückten Volkes bejahen. Da eine Wertegemeinschaft nicht "wertblind" handeln kann, können sich die beteiligten Staaten auch nicht auf die Souveränität und Nichteinmischung bei massiven Verletzungen von Menschenrechten berufen. Hinzu kommt, daß sich in Europa zunehmend NGO's auf ihr in den KSZE-Rechtsstaatsbekenntnissen verankertes Recht zur Mitwirkung und Einklagung von versprochenen Rechten berufen; ein Umstand, der für Cotler wohl nicht zu Unrecht ein entscheidendes Kriterium für den Rechtsstaat ist.⁸⁸

Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß sich die OSZE seit 1993 im Rahmen des "Election Monitoring Programme" ebenfalls intensiv der Wahlbeobachtung zugewandt hat. Es wurden nahezu 400 Beobachter aus 40 Staaten entsandt⁸⁹ und zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der Demokratie und Rechtstaatlichkeit sowie zur Unterstützung der Gesetzgebung in den fragilen neuen Demokratien ergriffen. Insgesamt zeigen sich damit bei der OSZE eine Reihe von Parallelen zu Aktivitäten der UN und des Europarates.

b) Europarat

In den europäischen "Teilverfassungssystemen"⁹⁰, der EU und der Europäischen Menschenrechtskonvention ist eine Festlegung auf einen Grundrechtsschutz im Sinne der freiheitlichen Demokratie enthalten. Allerdings wird nicht näher beschrieben, was darunter zu verstehen ist. So gebraucht bereits die Präambel des Statuts des Europarates⁹¹ im dritten operativen Paragraphen den Begriff der "genuine democracy", ohne ihn zu definieren. Die Gründungsväter gingen offensichtlich davon aus, die beteiligten Staaten hätten keine

⁸⁴ Vgl. J. A. Frowein, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 1991, S. 7.

⁸⁵ A. Rosas, Internal Conflicts and the CSCE Process, in: Helsinki Monitor 3 (1992), S. 9.

⁸⁶ Das belegen vergleichende Untersuchungen. Vgl. E. Rekosh, Parliamentary Transparency: An Essential Element of Democratic Legitimacy and the Rule of Law, in: OSCE Bulletin 4 (1996), S. 17 ff.

⁸⁷ Vgl. E. van Middelkoop, The OSCE: An inadequate community of values, in: Helsinki Monitor 6 (1995), S. 33.

⁸⁸ I. Cotler, Human Rights as the Modern Tool of Revolution, in: K. E. Mahoney/P. Mahoney, a.a.O., S. 16.

⁸⁹ Wahlbeobachtungen fanden statt in Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kroatien, Estland, Mazedonien, Georgien, Kasachstan, Lettland, Moldova, Rußland, der Ukraine und Usbekistan. Allein 1995 wurden Wahlen in neun Staaten beobachtet. Vgl. R. S. Oliver, The OSCE Parliamentary Assembly: A Unique OSCE Institution, in: OSCE Bulletin 4 (1996), S. 28.

⁹⁰ So J. A. Frowein, in: Festschrift Zemanek, a.a.O., S. 369.

⁹¹ In: B. H. Weston, a.a.O., Dok. I.B.4.

Probleme mit dem Konzept der Demokratie. Auch die Bedingungen für die Mitgliedschaft im Europarat sind im Art. 4 nur sehr grob umrissen:

“Every Member of the Council of Europe must accept the principle of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms [...]”

Obwohl diese Umschreibung auslegungsfähig ist, meint Frowein, sie sei durch die Staatenpraxis *“fairly well defined”* worden.⁹² Gerade die Probleme Spaniens, Portugals und Griechenlands hätten letztlich so gelöst werden können, daß dadurch die Kriterien, die Mitgliedsstaaten erfüllen müssen, sehr viel transparenter geworden seien. Insgesamt hat der Europarat damit einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung regionalen Völkerrechts geleistet, der nun nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes einer Belastungsprobe ausgesetzt ist. Der Beitrittswunsch der früheren sozialistischen Staaten Zentral- und Osteuropas warf das Problem auf, daß diese Staaten zuerst eine demokratische Infrastruktur entwickeln mußten, um die Verpflichtungen aus Art. 3 des Europaratsstatuts zu erfüllen. Der Europarat legte deshalb für die Jahre 1990-93 spezielle Kooperations- und Hilfsprogramme auf, die diese Staaten an eine Mitgliedschaft heranführen sollten, und zwar durch demokratische Reformen und den Ausbau des Menschenrechtsschutzes.⁹³ Durch die Initiativen des Europarates wurden in den betroffenen Staaten grundlegende Verbesserungen im Hinblick auf die Schaffung demokratischer Strukturen erzielt. Am 10.11.1994 beschloß das Ministerkomitee einen speziellen Mechanismus zur Kontrolle der Erfüllung von Verpflichtungen seitens der beitragswilligen *“Gaststaaten”*.⁹⁴ Der Grundgedanke ist dabei, daß der Europarat durch die Hilfe beim Aufbau der Demokratie demokratische Sicherheit auf dem Kontinent schaffen will. Aus diesen Prozessen ist zu folgern, daß das Demokratieprinzip ein von allen Staaten Europas akzeptiertes Rechtsprinzip ist, *“das von der innerstaatlichen auf die zwischenstaatliche Ebene gehoben und damit zur internationalen Angelegenheit gemacht wurde”*.⁹⁵

Damit stellt sich freilich die Frage, welche Verantwortung die anderen Mitgliedsstaaten haben, wenn Staaten von den vereinbarten Demokratieverpflichtungen abweichen. Dies ist nicht unproblematisch, da damit auch die Glaubwürdigkeit der Organisation auf dem Prüfstand steht. Das dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn die Normen, die durch die Mitgliedschaft erfüllt sein müssen, unterlaufen werden. Die Aufnahme Rußlands in den Europarat just zu dem Zeitpunkt, als dieser Staat in Tschetschenien einen regelrechten Krieg führte, zeigt, daß die Glaubwürdigkeit der auf Demokratie gegründeten *“Wertgemeinschaft”* auf dem Spiel steht.

Zusammenfassung

Insgesamt dürfte unstrittig sein, daß der Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker hinsichtlich ihres innerstaatlichen Aspekts ein Moment des Rechts auf Demokratie innewohnt. Gleichwohl ist der konkrete Inhalt dieses Rechts auf universeller Ebene noch nicht klar umschrieben. Die Staatenpraxis ergibt bislang ein widersprüchliches Bild, das vor allem dadurch gekennzeichnet ist, daß einige Staaten sich ausdrücklich dagegen ausgesprochen haben, sich im Sinne einer demokratischen Staatsordnung zu verfassung. Die Staatengemein-

⁹² H. Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, *Austrian J. Publ. Intl. Law* 47 (1995), S. 148.

⁹³ Vgl. A. Drzemczewski, *The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes with Central and Eastern European Countries in the Human Rights Field*, in: *HRLJ* 14 (1993), S. 229 ff.

⁹⁴ Vgl. die Darstellung von D. Pinto, *From assistance to democracy to democratic security*, Strasbourg 1995, S. 7 ff.

⁹⁵ M. Brems, *Die politische Integration ethnischer Minderheiten*, Frankfurt/M. 1995, S. 108.

schaft insgesamt hat eine solche Forderung bislang nicht erhoben. Besonders wurde die dahingehende Zurückhaltung in den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates bezüglich der irakischen Aggression gegen Kuwait. In ihnen wurde die Überwindung der Aggression gefordert, nicht aber die Schaffung demokratischer, vom Volkswillen getragener Regierungen in Irak und Kuwait. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch im Falle Haitis. Hier wurde zwar sowohl durch die OAS als auch durch die UNO die Rückkehr des demokratisch gewählten Präsidenten Aristide an die Macht gefordert. Als Rechtsgrundlage für dieses Ansinnen griff man aber nicht auf die OAS-Satzung, die UN-Charta oder sonstige Bestimmungen zurück, sondern auf die Governor's Island-Vereinbarung zurück, die zwischen den USA und den Militärmachthabern erzielt worden war und deren Umsetzung militärisch erreicht werden sollte. Dies ist um so überraschender als die OAS-Satzung eine ausdrückliche Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten enthält, sich bei der Gestaltung ihrer inneren Ordnung vom Demokratieprinzip leiten zu lassen. Das regionale Völkerrecht in Amerika geht damit ebenso wie das europäische Völkerrecht über den universellen Standard hinaus. Auch die Mitgliedsstaaten des Europarates müssen demokratisch verfaßt sein. Hinzu kommt in Europa für die OSZE-Staaten noch die politische Verpflichtung zur Anwendung demokratischen Spielregeln. Es bleibt zu hoffen, daß die progressive Entwicklung in Europa ein gutes Beispiel für andere Regionen der Welt gibt.

Univ.-Prof. Dr. Hans-Joachim HEINTZE
Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht an der
Ruhr-Universität Bochum.