

Frithjof Ehm: Das völkerrechtliche Demokratiegebot. Eine Untersuchung zur schwindenden Wertneutralität des Völkerrechts gegenüber den staatlichen Binnenstrukturen, Jus Internationale et Europaeum Band 72, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, 359 S., 69 Euro, ISBN 978-3-16-152039-6

Seit *Thomas M. Franck* zu Beginn der 1990er Jahre die These eines sich graduell herausbildenden völkerrechtlichen Anspruchs auf „democratic governance“ formuliert hatte,¹ nimmt die Frage nach dem Stellenwert der Demokratie im gegenwärtigen Völkerrecht einen festen Platz in der rechtswissenschaftlichen Debatte ein. Bis heute lassen allerdings die Antworten, die in der inzwischen ausgesprochen reichhaltigen Literatur zu dieser Frage und den zahlreichen mit ihr verbundenen Detailproblemen gegeben werden, keinen allgemeinen Konsens erkennen. Verbreitet ist nach wie vor die Auffassung, wonach dem Völkerrecht heute zweifellos eine gewisse „Demokratiefreundlichkeit“ attestiert werden könne (im Sinne einer Präferenzierung demokratischer gegenüber autokratischen Herrschaftsformen), ihm aber weiterhin kein echtes „Demokratiegebot“ (im Sinne einer Verpflichtung der Staaten zur Einrichtung und Aufrechterhaltung einer demokratischen Binnenordnung) zu entnehmen sei. Andere folgen dagegen dem Ansatz *Francks* und erkennen gewisse demokratische Grundwerte (v. a. das Recht des Volkes auf demokratische Selbstbestimmung sowie das Recht des Einzelnen auf politische Teilhabe) als Teil des gegenwärtigen Völkerrechts an, betrachten aber ein darüber hinausgehendes Demokratiegebot allenfalls als eine normative Zielbestimmung bzw. als eine Völkerrechtsnorm *in statu nascendi*. Eine dritte (bislang in der Minderheit verbliebene) Position geht schließlich bereits heute von der Existenz eines inhaltlich hinreichend determinierten Demokratiegebots als Bestandteil des geltenden Völkerrechts aus.

Frithjof Ehm ist mit der vorliegenden Schrift, seiner Dissertation aus dem Jahr 2011, unzweifelhaft der letztgenannten Gruppe zuzuordnen. Beherzt und in gewisser Weise auch mutig, weil nur selten derart prononciert vorgetragen, verfiert er darin die Ansicht, das (allgemeine) Völkerrecht fordere von den Staaten inzwischen einen demokratischen Staatsaufbau. Sein diesbezügliches Argument entwickelt der Verfasser dabei, nach einem kursorischen Ausflug in die historische Entwicklung der Idee der Demokratie im ersten Teil, vor allem im zweiten Teil der Arbeit (S. 15 – 228), der schon aufgrund seines Umfangs ohne Zweifel als Kernstück der gesamten Untersuchung zu betrachten ist. Im dritten Teil geht der Autor der Frage nach der rechtlichen Bedeutung des von ihm identifizierten Demokratiegebots für den Staat und dessen Stellung in der Völkerrechtsgemeinschaft nach. Der vergleichsweise knapp gehaltene vierte Teil, der sich der Relevanz des in Rede stehenden Gebots für das Völkerrecht selbst zuwendet, bildet sodann den inhaltlichen Abschluss der Arbeit. Teil Fünf liefert am Ende noch eine Zusammenfassung der gewonnen Erkenntnisse.

1 *Thomas M. Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, AJIL 86 (1992), S. 46 ff.

Ehm nähert sich seiner Hauptthese anhand einer eingehenden Analyse der bekannten Primärrechtsquellen des Völkerrechts, allen voran dem Vertragsrecht und dem Völkergewohnheitsrecht. Er überrascht dabei alsbald mit der von inhaltlicher Nuancierung weitestgehend befreiten Feststellung, „dass das Demokratiegebot mittlerweile eine Norm des Völkervertragsrechts ist“ (S. 80). Begründet wird dies damit, dass v.a. seit dem Ende des Kalten Krieges zahlreiche internationale Abkommen, aber auch Resolutionen des UNSicherheitsrats (die hier dem Bereich des Völkervertragsrechts zugeordnet werden), „von den Staaten eine demokratische Verfasstheit einfordern, und zwar zum Teil auf unmissverständliche Art und Weise“ (S. 77). Soweit es die Regionalräume in Europa, Amerika und Afrika betrifft (seit der Unterzeichnung der ASEAN-Charta 2007 mit Vorbehalt auch den südostasiatischen Raum), mag dem zugestimmt werden. Ob dies aber auch für die universelle Ebene gilt, bleibt fraglich. *Ehm* belässt es hier im Wesentlichen bei einem Verweis auf vereinzelte Bezugnahmen zum Demokratiebegriff in den Präambeln einiger (weniger) globaler Verträge (z.B. der UN-Konvention gegen Korruption) sowie die im UN-Zivilpakt von 1966 enthaltenen politischen Rechte. An der Reichweite und demokratischen Substanz dieser Rechte scheiden sich freilich seit jeher die Geister. So ist etwa mit Blick auf Art. 25 IPbüRG (Recht auf politische Teilhabe, einschließlich des aktiven und passiven Wahlrechts) nach wie vor umstritten, ob diese Norm von den Vertragsstaaten tatsächlich die Einführung eines Mehrparteiensystems fordert; ebenso, welche konkrete Rolle jenem Organ, das den Gegenstand der jeweiligen Wahl bildet, im innerstaatlichen Machtgefüge zukommen soll bzw. muss, um der „freien Äußerung des Wählerwillens“ effektiv Geltung zu verschaffen.² Die kontroverse Diskussion hierzu wird vom Autor nicht aufgegriffen; auch der Umstand, dass (ungeachtet eines inzwischen durchaus beeindruckenden Ratifikationsstandes) Staaten wie China und Saudi-Arabien dem IPbüRG bislang ferngeblieben sind, wird nicht weiter thematisiert. Hinsichtlich der jüngeren Entschließungspraxis des Sicherheitsrates befindet *Ehm* (zu Recht), diese zeichne sich zunehmend durch eine Stärkung demokratischer Regierungen aus, hält aber gleichzeitig fest, es werde dabei kaum das Ziel der im Rat vertretenen Staaten sein, „kund zu tun, dass bestimmte Normen von nun an als bindend betrachtet werden sollten“ (S. 76). Dass er dessen ungeachtet in der Praxis des Sicherheitsrates einen „gewichtigen Beitrag“ für die Bejahung eines im Völkervertragsrecht (!) verankerten Demokratiegebots sieht, vermag insofern doch zu erstaunen.

Tiefergehend und in Summe ergiebiger sind die Erörterungen des Autors zur völkergewohnheitsrechtlichen Qualität des von ihm postulierten Demokratiegebots. Akribisch werden hier die konstitutiven Elemente des Völkergewohnheitsrechts durchdekliniert, um im Ergebnis sowohl das Vorliegen einer allgemeinen Übung wie auch einer diese Übung begleitenden Rechtsüberzeugung im Hinblick auf die gesuchte Völkerrechtsnorm zu bejahen. Den Nachweis ausreichender Übung sieht *Ehm* zum einen dadurch erbracht, dass mittlerweile zahlreiche (formalrechtlich zumeist unverbindliche) Dokumente und Erklärungen auf

2 Skeptisch zu beiden Punkten etwa *Brad R. Roth*, *Governmental illegitimacy in international law*, Oxford 1999, S. 329 ff.

globaler wie regionaler Ebene in unterschiedlicher Weise auf die Demokratie bzw. demokratische Prinzipien Bezug nehmen. Hinzu komme eine Vielzahl im Bereich der internationalen Beziehungen angesiedelter Maßnahmen, die direkt oder mittelbar auf die Förderung der Demokratie abzielen. Näher behandelt werden dabei insbesondere die rezente Staatenpraxis hinsichtlich der Anerkennung von Neustaaten und Regierungen, die Mitgliedschaftspolitik internationaler Organisationen, die konditionale Gewährung bilateraler Finanzhilfe, das am Aufbau demokratischer Strukturen orientierte Engagement internationaler Akteure in Rahmen des *Post-Conflict Statebuilding* sowie der fallweise Einsatz militärischer Gewalt im Zuge (multilateraler) pro-demokratischer Interventionen. Nach Auffassung des Autors werden die von ihm dargestellten Erklärungen und Maßnahmen in aller Regel auch von *opinio iuris* in Bezug auf ein völkerrechtliches Demokratiegebot begleitet, welche überdies noch weiteren einschlägigen Rechtsbekundungen der Völkerrechtssubjekte entnommen werden könne (etwa den schon früher zitierten Verträgen, v.a. aber diversen Resolutionen der UN-Generalversammlung mit Demokratiebezug).

Die Ausführungen *Ehms* zur völkergewohnheitsrechtlichen Natur eines internationalen Demokratiegebots fördern einiges an Interessantem zu Tage und seine diesbezügliche *Conclusio* erscheint als solches durchaus argumentierbar. Streckenweise kann man sich allerdings kaum des Eindrucks erwehren, dass der Autor allzu sorglos über heikle rechtliche Problemlagen hinweggeht, deren Erörterung in vergleichbaren Analysen zu deutlich differenzierteren Ergebnissen führt vgl. z. B. *Niels Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, Berlin 2009; zuletzt auch *Jure Vidmar*, Democratic Statehood in International Law, Oxford 2013.³ Erinnert sei nur an die gerade auch für die Bildung von Völkergewohnheitsrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte bedeutsame und bis heute umstrittene Frage, inwieweit rein verbale Praxis (etwa in der Form allgemeiner Bekenntnisse zu den Menschenrechten in internationalen Erklärungen) auch von entsprechenden faktischen Verhaltensweisen der Staaten unterlegt sein muss, um als „general practice“ im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut gelten zu können. *Ehm* streift diese Debatte nur am Rande, meint aber die erforderliche faktische Praxis in den erwähnten Handlungen der Staaten auf zwischenstaatlicher bzw. internationaler Ebene (s. oben) ausreichend festmachen zu können. Zwar räumt er ein, dass man sowohl in Bezug auf das Kriterium der Übung als auch jenes der Rechtsüberzeugung „angesichts der politischen Lage in vielen Ländern zumindest in puncto Einheitlichkeit und Verbreitung doch einige Zweifel haben [könne]“ (S. 212). In Summe wäre gleichwohl ein großer, auf ein verbindliches Demokratiegebot gerichteter Konsens der Völkerrechtsgemeinschaft feststellbar; da diese „die größte Rechtsgemeinschaft überhaupt [ist]“, seien „gewisse gegenläufige Entwicklungen ganz einfach hinzunehmen und einzelne Kontradiktionen oder Antinomien eine Zwangsläufigkeit“ (S. 213).

3 vgl. z. B. *Niels Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip: zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht, Berlin 2009; zuletzt auch *Jure Vidmar*, Democratic statehood in international law: the emergence of new states in post-Cold War practice, Oxford 2013.

Dass hinter diesen Ansatz ob seiner Großzügigkeit gegenüber „gegenläufigen Entwicklungen“ mehr als nur ein Fragezeichen gesetzt werden kann, liegt auf der Hand. Dies gilt umso mehr, als hier auch keinerlei Hinweis auf die mögliche Relevanz der sog. *persistent objector*-Regel zu finden ist, obwohl dies an dieser Stelle eigentlich zu erwarten gewesen wäre. Hinterfragbar sind aber auch andere Grundannahmen der vorgetragenen These; etwa jene, wonach vielen der vom Autor erhobenen Erklärungen und sonstigen *soft law*-Dokumenten „zweifelsohne“ ein auf ein völkerrechtliches Demokratiegebot gerichteter Rechtsüberzeugungsgehalt unterstellt werden könne, da diese von den Staaten „in klarer Sprache“ eine demokratische Verfasstheit einfordern würden (S. 190, 198). Ähnlich wie schon im Fall des Völkervertragsrechts lässt sich dies für die regionale Ebene (insbesondere in Bezug auf Europa, die beiden Americas sowie Afrika) sicher gut begründen, auf universeller Ebene sind derartige imperative Forderungen allerdings, jenseits rein politischer Bekenntnisse und Absichtserklärungen, nach wie vor kaum auszumachen. Auch die vom Autor ins Treffen geführten, zum Teil mit großer Mehrheit angenommenen „Demokratie-Resolutionen“ der UN-Generalversammlung helfen hier nicht weiter, da sie bei näherer Betrachtung nur die Bereitschaft der Vereinten Nationen zum Ausdruck bringen, Staaten, die sich aus freien Stücken für die Demokratie bzw. die Einleitung demokratischer Prozesse entschieden haben, durch verschiedenste Maßnahmen in ihren Bemühungen zu unterstützen. In der Tat ist kaum zu bestreiten, dass die Staatengemeinschaft im Lichte der einschlägigen Praxis der UN sowie regionaler Organisationen inzwischen eine verhältnismäßig klare Vorstellung von den Mindestelementen eines allgemein akzeptierten Demokratiebegriffs entwickelt hat (was vom Autor auch überzeugend herausgearbeitet wird). Ob aber dieser Begriff – der u.a. den Schutz der Menschenrechte, freie Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, politischen Pluralismus und Gewaltenteilung umfasst – schon in seiner Gesamtheit als Grundlage und Inhalt eines universell rechtsverbindlichen Demokratiegebots betrachtet werden kann, bleibt bis auf weiteres doch zu bezweifeln.

Auf der Basis der im Hauptteil der Arbeit vertretenen Position untersucht *Ehm* im Anschluss die konkrete Bedeutung eines völkerrechtlichen Demokratiegebots sowohl für den demokratischen wie auch den undemokratischen Staat sowie für das Völkerrecht selbst. Das in Rede stehende Gebot wird dabei als ein legitimitätsstiftendes „Grundprinzip der konstitutionalisierten Völkerrechtsordnung“ festgemacht (S. 289 ff.), das zu einem weiteren Verschwimmen von völkerrechtlicher und innerstaatlicher Sphäre führe und insofern maßgeblich zur Herausbildung einer „kommunitären“ Weltrechtsordnung beitrage. *Ehm* lässt keinen Zweifel daran, dass diese neue Ordnung auch eine radikale Neuvermessung des gegenwärtigen Konzepts der Souveränität erforderlich mache, die – wende man das völkerrechtliche Demokratiegebot konsequent an – an sich nur noch demokratisch verfassten Staaten zukommen könne (S. 260). Da die Eröffnung einer „Zweiklassengesellschaft der Staaten“ aber abzulehnen sei, spreche eine Güterabwägung letztlich doch für die Aufrechterhaltung des Prinzips der souveränen Gleichheit und ein Zurücktreten des Demokratiegebots.

Die Bedenken gegen eine völkerrechtlich sanktionierte Zweiklassengesellschaft halten den Verfasser insgesamt freilich nicht davon ab, demokratischen Staaten dezidiert eine „Hegemonialstellung“ im internationalen System zuzusprechen. Als Hüter des völkerrechtlichen Demokratiegebots befänden sich diese Staaten „auf den ‚Höhen‘ des Völkerrechts“ und besäßen daher „einen weiten, souveränen Blick und eine bessere, prinzipienorientierte Kontrolle über das weltweite Geschehen“ (S. 269). Es sind triumphalistische, über das Ziel hinausschießende Behauptungen wie diese, welche die Lektüre des Buches selbst für den der Thematik gegenüber aufgeschlossenen Leser zuweilen zu einer schwer verdaulichen Kost werden lassen. Dass es in Summe – schon wegen der darin vorgenommenen umfassenden Sichtung des einschlägigen Normenmaterials – einen wertvollen Beitrag zur weiter andauernden Debatte um die Bedeutung des Demokratieideals im gegenwärtigen Völkerrecht liefert, sei damit jedoch keinesfalls in Frage gestellt.

Christian Pippan, Graz