

Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht

Juliane Kokott*

Einleitung

Ein auf einem formal verstandenen Grundsatz der souveränen Gleichheit beruhendes Völkerrecht ist anders als ein Völkerrecht, welches Beachtung demokratischer Standards verlangt. So indiziert der Grundsatz der souveränen Gleichheit ein koordinationsrechtliches Völkerrecht zwischen gleichberechtigten und unabhängig von ihrer inneren Verfasstheit gleichwertigen Staaten. Demgegenüber zielt Demokratie gerade auf die innere Verfasstheit der Staaten ab. Ein in diesem Sinne demokratisches Völkerrecht nimmt quasi-staatsrechtliche Züge an und ist nicht wertneutral.

Kennzeichnet die souveräne Gleichheit das alte Völkerrecht, während ein Demokratiegebot für das neue Völkerrecht steht? Und in welchem Verhältnis stehen beide Gebote? Ergänzen sich souveräne Gleichheit und Demokratiegebot oder schließen sie sich gegenseitig aus? Muss der alte Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten einem neuen Völkerrechtsprinzip der Demokratie weichen? Wäre dies nicht zumindest anzustreben, da der Weltfrieden und die Effektivität des Völkerrechts und der Internationalen Organisationen auf Souveränitätsbeschränkungen beruhen?¹ Oder verbürgen umgekehrt gerade die souveränen Staaten die Völkerrechtsordnung, die auf die Durchsetzung durch effektiv funktionierende Staaten angewiesen ist.²

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Annäherung von Staats- und Völkerrecht möchte ich insbes. folgenden Fragen nachgehen:

- (1.) Ist Souveränität als grundsätzlich höchste, unteilbare und nur territorial begrenzte Macht heute noch ein sinnvolles Völkerrechtskonzept?
- (2.) Ist der Grundsatz der souveränen Gleichheit überflüssig oder umzudefinieren?
- (3.) Welche Rolle bleibt ggf. für den Souveränitätsbegriff in einem wesentlich an den Menschen, nicht nur an den Staaten ausgerichteten Völkerrecht?
- (4.) Und welche Rolle verbleibt den Staaten im modernen Völkerrecht?

* Professor Dr. *iur.*, LL.M., S.J.D., Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften/Luxemburg; Herrn Dr. Christoph S o b o t t a /Luxemburg danke ich für wichtige Anregungen zur Struktur.

¹ So M. S. K o r o w i c z, Some Present Aspects of Sovereignty in International Law, Collected Courses, Bd. 102 (1961-I), 111; vgl. R. P. A n a n d, Sovereign Equality of States in International Law, RdC 1986 II, 9 (30 f.).

² In diese Richtung Sir R. J e n n i n g s, Sovereignty and International Law, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), State, Sovereignty, and International Governance, 2002, 29 ff.

I. Der Grundsatz der souveränen Gleichheit als altes Völkerrechtsprinzip

1. Souveränität “klassisch”

a) “Souveräne Gleichheit” als Unabhängigkeit

Ähnlich wie im Staatsrecht³ stellt sich im Völkerrecht die Souveränität als schiefer Begriff dar.

Etymologisch bedeutet Souveränität Überlegenheit.⁴ Der Begriff wurde zunächst angewendet auf das Verhältnis zwischen monarchischem Herrscher und Untertanen.⁵ Erstaunlich war, dass der Souveränitätsbegriff von dieser Beziehung der Ungleichheit auf die Verhältnisse unabhängiger Staaten untereinander übertragen und mit dem Gleichheitssatz verbunden wurde.⁶

Der Inhalt der völkerrechtlichen Souveränität der Staaten einerseits und der Staatengleichheit andererseits scheint ebenso unbestimmt wie redundant. Nach Paul Guggenheim vermischt sich das Prinzip der Gleichheit mit demjenigen der Souveränität und verstärkt so noch den ideologischen Gehalt der Souveränität.⁷ Herbert Krüger versteht “die Souveränität als Neutralisierung der internationalen Beziehungen und Auseinandersetzungen, weil sie jedes rechtliche oder sittliche Werturteil eines Staates über einen anderen Staat als Verletzung der Gleichwertigkeit verbietet”.⁸

³ Vgl. J. Kokott/T. Vesting, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, VVDStRL, Bd. 63 (2004), 7 ff. und 41 ff., m. zahlr. Nachw.

⁴ Von “super”, “superus”, “superanus”, zur Wortgeschichte H. Boldt, Staat und Souveränität, 1990, 99 ff.

⁵ Vgl. z.B. S. Beaulac, The Social Power of Bodin’s ‘Sovereignty’ and International Law, Melbourne Journal of International Law, Bd. 4 (2003), 1-28; A. van Staden/H. Vollaard, The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), State, Sovereignty, and International Governance, 2002, 165.

⁶ J. F. Williams, Some Aspects of the Covenant of the League of Nations, 1934, 48, zitiert in: R. P. Anand (Anm. 1), 9 (26): “No State is sovereign in relation to another State. Sovereignty is a relationship between rulers and ruled, not between members of a community who are on a footing of equality one towards another.” Siehe a. Anand, *ibid.* 189.

Chapters on Current International Law and the League of Nations, 1929, 285-287, zitiert in: R. P. Anand, *ibid.*: “... language, by a curious fallacy has treated absence of inferiority as if it were the same thing as the presence of superiority, and men have come to use in connection with a relationship for which the word ‘independence’ is entirely appropriate, the inappropriate term ‘sovereign’ and ‘sovereignty’.”

⁷ P. Guggenheim, L’Organisation de la société internationale, Neuchâtel 1944, 108: “Le principe de l’égalité des Etats se confond avec celui de souveraineté, [...] dont il ne fait que doubler l’idéologie.”

⁸ H. Krüger/G. Erler, Zum Problem der Souveränität, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 1 (1957), 23 ff. (28) Leitsatz 4.

Allgemein werden als Inhalte des Souveränitätsprinzips, der Staatengleichheit oder eben der souveränen Gleichheit angeführt:

- (1) kein Staat soll ohne seinen Willen völkerrechtlichen Bindungen unterliegen;
- (2) kein Staat muss sich durch die Gerichte anderer Staaten aburteilen lassen (*par in parem non habet iudicium*);
- (3) das Recht auf Selbsthilfe (und vor Gründung der Vereinten Nationen das *ius ad bellum*).⁹

Eine klare Zuordnung der genannten Inhalte zu entweder dem Souveränitätsprinzip oder der Staatengleichheit ist nicht möglich,¹⁰ ein eigenständiger Inhalt der Staatengleichheit kaum auszumachen.¹¹ So setzt Hans Kelsen in seiner Reinen Rechtslehre den Primat der staatlichen Rechtsordnung der Souveränität des Staates gleich;¹² andere folgern aus der Staatengleichheit, dass die Staaten nur aufgrund ihrer Zustimmung völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegen sollen.¹³ Letztlich geht es sowohl bei der Souveränität als auch bei der Staatengleichheit um die Wahrung der Unabhängigkeit der Staaten.¹⁴ In den Beziehungen der Staaten untereinander bedeutet Souveränität letztlich nichts anderes als Unabhängigkeit im Sinne der Abwesenheit einer den Staaten übergeordneten Autorität.¹⁵

Die Souveränität ist territorial zu verstehen. Überlegen gemäß dem ursprünglichen Wortsinne von Souveränität ist ein Staat nur in Bezug auf sein eigenes Territorium. Insofern sind die Staaten gleich: Jeder Staat soll unabhängige, alleinige Herrschaftsgewalt über sein Territorium (*domestic jurisdiction*) haben.¹⁶ Souveräne Gleichheit steht also für die unabhängige Regelung der ständig schrumpfenden inneren Angelegenheiten. Dabei betrifft die normative Komponente der "souveränen Gleichheit" die Befugnis, ihre faktische Komponente die Fähigkeit zur effektiven Regelung.

Sobald allerdings Rechtsstaat, Menschenrechte und demokratischer Pluralismus Gegenstand völkerrechtlicher Verpflichtungen werden, löst sich der Bereich innerer Angelegenheiten nahezu auf. Soweit die "souveräne Gleichheit" demgegen-

⁹ P. J. Baker, *The Doctrine of Legal Equality of States*, BYIL, Bd. 4 (1923-24), 1 (11 f.) unter Rückgriff auf Oppenheim.

¹⁰ Ebenso P. H. Kooijmans, *The Doctrine of the Equality of States*, 1964, 238 ff.; s. auch B. Kingsbury, *Sovereignty and Inequality*, EJIL, Bd. 8 (1998), 599 (603) ("Equality as an Incident of Sovereignty"). Mills definiert die externe Souveränität durch die Gleichheit der Staaten, K. Mills, *Reconstructing Sovereignty: A Human Rights Perspective*, NQHR, Bd. 15 (1997), 267 (269).

¹¹ Baker (Anm. 9), 1 (11).

¹² H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2. erw. Aufl. 1960, 335 und 342: "Daraus, daß das Völkerrecht nur kraft seiner Anerkennung durch den Staat und sohin nur als Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung gilt oder – was dasselbe ist – daß der Staat souverän ist, ..."; s. auch Henry Schermers, *Different Aspects of Sovereignty*, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, 2002, 185.

¹³ Baker (Anm. 9), 1 (11 f.) unter Rückgriff auf Oppenheim.

¹⁴ Vgl. auch Kooijmans (Anm. 10), 246.

¹⁵ F. H. Hinsley, *Sovereignty*, 1986, 158; S. Ratner, *Proceedings*, ASIL 1994, 71 (75).

¹⁶ Anand (Anm. 1), 11 (28): "Viewed in this sense, sovereignty and domestic jurisdiction of States become interchangeable terms."

über auf die Gleichwertigkeit aller Staaten unabhängig davon, wie sie zu ihrer Bevölkerung stehen, abzielt, steht sie im Widerspruch zur Funktion des modernen Völkerrechts, fundamentale Werte zu fördern.¹⁷ Das Völkerrecht will heute eben nicht mehr nur noch *fair play* zwischen gleichberechtigten Souveränen gewährleisten.

b) Souveräne Gleichheit als “Grundrecht der Staaten” im Kalten Krieg

Die souveräne Gleichheit ist Dogma des Völkerrechts und wurde zu den sog. Grundrechten und Grundpflichten der Staaten gezählt.¹⁸

Gleichheit bedeutet, dass alle Staaten, unabhängig von ihrer Größe und Einwohnerzahl, ihrer wirtschaftlichen und militärischen Leistungsfähigkeit und unabhängig von ihrem Regierungssystem, ähnlich wie Individuen, gleich sein sollen. Das kann sich beziehen auf Gleichheit vor dem “Gesetz” bzw. vor den allgemeinen Völkerrechtsregeln oder darauf, dass alle Staaten gleiche Rechte haben sollen. Ersteres ist eine Selbstverständlichkeit. Allgemeines Völkergewohnheitsrecht für den Einzelfall kann es nicht geben. Letzteres, dass alle Staaten gleiche Rechte haben oder haben sollen, trifft nicht zu.

Die Gleichheit der Staaten, im Sinne ihrer gleichberechtigten Teilnahme an internationalen Konferenzen und Organisationen, wurde nach Diskussionen durchgesetzt bei den Haager Friedenskonferenzen von 1907¹⁹ und dann bei Gründung des Völkerbundes und der Vereinten Nationen,²⁰ aber eben nur für die (General-) Versammlung, und nicht in Bezug auf das mächtigere Gremium, den Sicherheitsrat. Gerade am Beispiel der Verfassung der Weltgemeinschaft, der Charta der Vereinten Nationen, kann man sehen: Die Sicherheitsratsmitglieder haben besondere Rechte und Pflichten. Als der Sicherheitsrat allerdings im Kalten Krieg handlungsunfähig war, hatte die Berufung auf den Grundsatz der souveränen Gleichheit eine Blütezeit. Die Formel von der souveränen Gleichheit erleichterte wertneutrale Kooperation mit jedem Staat, unabhängig von seiner inneren Verfasstheit als Diktatur oder Demokratie – “souveräne Gleichheit” als *modus vivendi* einer ideologisch gespaltenen und atomar bedrohten Welt.²¹ Ideologisch untermauern ließ sich die souveräne Gleichheit der Staaten durch die mystische Vorstellung, dass alle Staaten gleich an Würde seien, woraus sich vielleicht das Prinzip “ein Staat eine Stimme” ableiten ließe. Dahinter mögen schiefe Gerechtigkeitsvorstellungen stehen, wonach

¹⁷ Vgl. R. Higgins, Panel zu: The End of Sovereignty? Roundtable, Proceedings, ASIL 1994, 71 (81): “The role of international law is to promote values.”

¹⁸ A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 1984, 274 ff.; s. auch Art. 2 Ziff. 1 Charta der Vereinten Nationen.

¹⁹ Vgl. Ch. Hicks, The Equality of States and the Hague Conferences, AJIL, Bd. 2 (1908), 530-561.

²⁰ Vgl. *ibid*; J. Stone, Of the Equality of Nations Doctrine and International Justice, in: M. Blegvad/M. Soerensen u.a. (Hrsg.), FS Alf Ross, 1969, 471-492; H. Weinschel, The Doctrine of the Equality of States and its Recent Modifications, AJIL, Bd. 45 (1951), 417-442.

²¹ Vgl. auch Krüger/Erlner (Anm. 8), 23 ff.

alle politischen Gemeinschaften gleichwertig seien, da die sie konstituierenden Menschen in ihrer Würde gleich sind.²²

Jedoch sind Staaten nicht mit Menschen gleichzusetzen und auch nicht analog zu behandeln. Insbesondere tritt die souveräne Gleichheit der Staaten in Widerspruch zur Gleichheit der hinter ihnen stehenden Menschen. Zudem hat sich der Rahmen für die Konzeption der "souveränen Gleichheit" geändert: Andersartige Bedrohungen treten an Stelle des Gleichgewichts des Schreckens. Ein "Grundrecht" der Staaten auf souveräne Gleichheit verliert seine Funktion.

2. Auflösungstendenzen im Zeitalter der Globalisierung

a) Wandel der "souveränen Gleichheit"

Durch die wirtschaftliche und politische Globalisierung verliert die Souveränität im Sinne territorial radizierter, unteilbarer, unangefochtener und höchster Staatsmacht an Bedeutung.²³ Das Staatsterritorium lässt sich nicht mehr fest nach außen hin abgrenzen.²⁴ Der ansteigende grenzüberschreitende Personen-, Waren- und Datenverkehr relativiert die Staatsgrenzen. Außen- und Innenpolitik sind nicht strikt trennbar,²⁵ da immer mehr Bereiche, wie zum Beispiel Umweltschutz, justizielle Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, grenzüberschreitende, internationale Anliegen sind. Es gibt kein Monopol des Außenministers für die auswärtigen Beziehungen, sondern Beamte unterschiedlicher Ministerien aus verschiedenen Staaten arbeiten transnational zusammen.²⁶ Das widerspricht der Idee des nach außen einheitlich auftretenden Staates.²⁷

Öffentliche Gewalt in Form von Normsetzung (Legislative) und richterlicher Konfliktbeilegung (Judikative) wird gemeinsam von nationalen und internationalen Instanzen ausgeübt. Der nationale Gesetzgeber hat völkerrechtliche Vorgaben

²² Vgl. den encyclischen Brief von Papst Johannes XXIII v. 12. April 1963: "All men are equal in their natural dignity ... Consequently there are no political communities which are superior by nature and none which are inferior ... since they are bodies whose membership is made up of these same human beings." Zitiert bei R. A. Klein, *Sovereign Equality Among States: The History of an Idea*, 1974, 143. Dies sei die "philosophical premise of the concept of sovereign equality", Klein, *ibid.*; S. Krasner, *Sovereignty, Organized Hypocrisy*, 1999, 14 (unter Berufung auf Vattel); Baker, (Anm. 9), 1 (6 ff.), der die verquere Analogie zwischen natürlichen Personen und Staaten auf Pufendorf zurückführt.

²³ Vgl. W. Mannens, *Minority Claims and State Authority*, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, 2002, 145 (147 ff.) und schon W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, 1964, 35 ff. ("The Anachronism of National Sovereignty").

²⁴ van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165 (169).

²⁵ Schermers (Anm. 12), 185.

²⁶ Vgl. van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165 f. und 169.

²⁷ Zum "disaggregating" Staat A.-M. Slaughter, *Government Networks: the Heart of the Liberal Democratic Order*, in: G. Fox/ B. Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, 2000, 199-235; dies., *International Law in a World of Liberal States*, EJIL, Bd. 6 (1995), 503-538.

zu beachten, Monismus mit Staatsrechtsprimat gibt es nicht mehr. Viele Verfassungsordnungen implizieren demgegenüber Monismus mit Völkerrechtsprimat.²⁸ *Ius cogens* bindet die Staaten ohne und sogar gegen deren Willen.²⁹ Nur die Vollzugsbefugnisse bleiben den Staaten vorbehalten.

Auf internationaler Ebene ergibt sich in Ansätzen ein ähnliches Bild geteilter, diffuser Souveränität³⁰ wie bei den Europäischen Gemeinschaften. Offensichtlich ist zwar die Entwicklung geteilter Souveränität im Rahmen der EU viel weiter fortgeschritten. Es handelt sich jedoch um einen der Art (nicht des Ausmaßes) nach vergleichbaren Prozess der Souveränitätsmodifikation. Wolfgang Friedmann bezeichnete die Europäischen Gemeinschaften schon 1964 als wichtigstes Labor der Welt im Übergang vom Multinationalismus zu einer gemeinsamen (Welt-) Verfassungsordnung.³¹ Dabei wandern Souveränitätselemente sowohl nach oben, zu supra- und internationalen Organisationen, als auch nach unten, zu Regionalkörperschaften und anderen unter- oder nicht staatlichen Gruppen,³² einschließlich von Nichtregierungsorganisationen. Nicht territorial gebundene Loyalitätsstrukturen ergänzen das territorial radizierte Loyalitäts- und Herrschaftsverhältnis zwischen Staatsbürger und Staat.³³

Gewisse staatsrechtliche Züge des modernen Völkerrechts setzen dabei durchaus nicht das Entstehen eines Weltstaats³⁴ voraus. Alternative ist das sog. neo-medievale Modell³⁵ sich überlagernder Loyalitätsbeziehungen³⁶ zu mehreren Trägern öffentlicher und quasi-öffentlicher Gewalt, die nicht strikt territorial gebunden sind.³⁷ Eines der schon erkennbaren Charakteristika dieses Modells ist die Aufgabe der strikten Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Fremden. Fraglich bleibt nur, ob ein solches post-territoriales System die Erfüllung der bisherigen Staatsaufgaben zufriedenstellend gewährleisten könnte, insbes. die Ordnungs- und Sicherheits-, die Wohlfahrts- und Identitätsfunktion.³⁸ Bezeichnender Weise wurde

²⁸ Vgl. Kokott/Vesting (Anm. 3), mit Nachw. in Anm. 82.

²⁹ Schermers (Anm. 12), 185 und 187.

³⁰ Vgl. Slaughter (Anm. 27), *International Law*, 503 (534 ff.): "The Disaggregation of Sovereignty"; s. auch van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165; Mannens (Anm. 23), 2002, 145 (158 f.).

³¹ Vgl. schon Friedmann (Anm. 23), 113 f.

³² Beispiele bei van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165 (170).

³³ *Ibid.*, 165 (168, 177 f.).

³⁴ Dazu H. Steiger, Brauchen wir eine Weltrepublik?, *Der Staat*, Bd. 42 (2003), 249-266.

³⁵ In Bezug auf Europa vgl. M. Wind, *The European Union as a Polycentric Polity Returning to a Neo-medieval Europe?*, in: J. Weiler/M. Wind (Hrsg.), *European Constitutionalism, Beyond the State*, 2003, 103-132.

³⁶ Vgl. das Plädoyer für doppelte Loyalitäten bei J. Weiler, *The State "über alles"*, *Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), *FS Everling*, Bd. II, 1651 (1687 f.).

³⁷ van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165 (179) unter Berufung auf H. Bull, *The Anarchical Society*, 1977. Der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff "functional sovereignty" (van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165 (180)) ist jedoch widersprüchlich in sich.

³⁸ van Staden/Vollaard (Anm. 5), 165 (182 ff.).

das "neo-medievale" Modell, soweit ersichtlich, im Buch: "The Anarchical Society" (1977) des britischen Forschers Hedley Bull entwickelt.

b) Umdefinitionen der Souveränität

"Souveränität" scheint eine attraktive Kategorie zu sein. Bevor die Lehre den Souveränitätsbegriff durch andere, genauere Umschreibungen ersetzt, füllt sie ihn lieber mit andersartigem Inhalt. So wird dem Souveränitätsverlust durch Umdefinitionen begegnet: Der Einflussgewinn der Staaten kraft Mitarbeit in internationalen Organisationen bestärke ihre Souveränität,³⁹ Souveränität sei heute Mitwirkungsbefugnis.⁴⁰ Oder: Der neue Souveränitätsbegriff stehe für die angemessene Kompetenzverteilung zwischen staatlicher und internationaler Ebene.⁴¹

Nach einer weiteren modernen Interpretation bemisst sich die Souveränität nach dem Maß der Fürsorge, die eine Regierung der Bevölkerung angedeihen lässt.⁴² Schließlich schreibt Schermers sogar, die internationale Gemeinschaft delegiere die Souveränität an die einzelnen Staaten; bei Ineffektivität der Staatsgewalt (*failed state*) falle die Souveränität automatisch an die internationale Gemeinschaft zurück.⁴³ Letzteres könnte man vielleicht dahin verstehen, dass das Völkerrecht den nationalen Regierungen Legitimität verleiht.⁴⁴

Die angesprochenen (Um-)Definitionsversuche spiegeln die gegenwärtige Umbruchsituation im Völkerrecht⁴⁵ angemessen wider. Unklar bleibt aber, warum am Begriff der Souveränität festgehalten werden soll. Souveränität bedeutet dogmengeschichtlich weder Mitwirkungsbefugnis, noch Fürsorge, noch Legitimität, sondern Machtkonzentration und Alleinentscheidung. Statt den Begriff der Souveränität durch Umdeutungen allzu stark zu strapazieren, sollte man sich um eine klarere Begrifflichkeit bemühen. Das gilt um so mehr, als das Prinzip der souveränen Gleichheit gerade durch seine vermeintliche Wertneutralität durchaus ideologie-

³⁹ J. I s e n s e e, Die vielen Staaten in der einen Welt – eine Apologie, ZSE 2003, 7-31.

⁴⁰ S l a u g h t e r (Anm. 27), 503 (537): "Sovereignty becomes the capacity to participate in an international regulatory process."

⁴¹ Vgl. J. J a c k s o n, Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept, AJIL, Bd. 97 (2003), 782-802.

⁴² H. S t a c y, Relational Sovereignty, Stanford Law Review, Bd. 55 (2003), 2029 (2045): "sovereignty as the measure of care by government for its citizen ... sovereignty is redefined as the state's commitment to human values".

⁴³ S c h e r m e r s (Anm. 12), 185 (191).

⁴⁴ Vgl. T. F r a n c k, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL, Bd. 86 (1992), 46 (50 f. und 76 f.).

⁴⁵ Vgl. J. K o k o t t, Naturrecht und Positivismus – sind wir auf dem Wege zu einer Weltverfassung?, in: C. Meier-Schatz/R. Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, Festgabe gewidmet dem Schweizerischen Juristenverein anlässlich des Juristentags 2000 in St. Gallen, 2000, 3-21.

anfällig ist.⁴⁶ Aufgabe des Souveränitätsbegriffs bedeutet im Übrigen keine Staatsfeindlichkeit und keine Absage an den Staat.

3. Völkerrechtssubjektivität als funktionales Äquivalent souveräner Gleichheit

Anerkennung der "souveränen Gleichheit" einer politischen Gemeinschaft bedeutet wesentlich volle Völkerrechtsfähigkeit, Aufnahme in den Kreis der (originären) Völkerrechtssubjekte, mithin eine Art Eintrittskarte in den Club der politischen Gemeinschaften, die nur den durch sie selbst eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegen. Heute geht es aber vielfach nicht darum, ob einer politischen Gemeinschaft oder Vereinigung Völkerrechtssubjektivität zuerkannt wird. Es gibt neben den Staaten eine Vielzahl anderer, zumeist abgeleiteter oder partieller Völkerrechtssubjekte, die keine (souveränen) Staaten sind. Weder ist die Eigenschaft als Staat noch die Souveränität *conditio sine qua non* für die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten gemäß Völkerrecht zu sein. Internationalen Organisationen, einzelnen Menschen, Befreiungsbewegungen, Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs) kommt jeweils eine, wenn auch begrenzte und unterschiedlich zugeschnittene Völkerrechtssubjektivität zu.

Während die Menschenrechte den natürlichen Personen *qua* Personsein zukommen, müssen juristische Personen und Vereinigungen wie z.B. NROs gewisse Kriterien erfüllen, um den privilegierten Status einer möglichst weitgehenden (partiellen) Völkerrechtssubjektivität zu erlangen. Legitimitätskriterien und die Frage, inwieweit die juristischen Personen oder Vereinigungen die dahinter stehenden Menschen fair repräsentieren, spielen dabei eine Rolle.⁴⁷

Bei den originären Völkerrechtssubjekten, den Staaten, geht es auch nicht mehr nur um Zulassung zum Kreis der "souveränen" Völkerrechtssubjekte. In vielen Internationalen Organisationen kommt es vielmehr auch darauf an, welches Gewicht einem Staat aufgrund seiner Beiträge zur Erreichung des Zweckes der Organisation und aufgrund seiner Bevölkerung zukommt. Vornehmlich Gremien mit wenig Durchsetzungsbefugnissen funktionieren noch nach dem formalen Prinzip: ein Staat, eine Stimme.⁴⁸

Die weiter führende Frage nach dem Ob und nach dem Ausmaß der Völkerrechtssubjektivität juristischer Personen, politischer und sonstiger Gemeinschaften

⁴⁶ Man denke an die politische Bedeutung des Dogmas souveräner Gleichheit aller Staaten während des Kalten Krieges. Es sollte eine vermeintliche Gleichwertigkeit aller Regierungssysteme, kommunistischer und evtl. auch kapitalistischer, freiheitlicher und diktatorischer abdecken.

⁴⁷ Zu Legitimitätskriterien als Voraussetzung für den Eintritt in die Völkerrechtsgemeinschaft Franck (Anm. 44), 46 (76 f.); s. auch J. Nijman, *Sovereignty and Personality: A Process of Inclusion*, in: Gerhard Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, 2002, 109 (111); vgl. ferner ECOSOC, *Résolution 1996/31 v. 25.7.1996, Relations aux fins de consultation entre l'Organisation des nations unies et les organisations non gouvernementales*, insb. Ziff. 10 und 12.

⁴⁸ H. Schermers/N. Blokker, *International Institutional Law*, 1997, 519 ff., §§ 792 ff.

und Vereinigungen, gewinnt gegenüber der Souveränität an Gewicht. Die unterschiedlich ausgeprägte Völkerrechtspersönlichkeit, die differenzierten Befugnisse der Staaten und der neuen Völkerrechtsrechtssubjekte, wirken teils als funktionelles Äquivalent der souveränen Gleichheit. Auch insoweit verliert der auf dem Alles- oder Nichts-Prinzip basierende Souveränitätsgrundsatz an Bedeutung. Dieser Ansatz einer Aufwertung der Frage nach der Völkerrechtssubjektivität bei inverser Abwertung der Souveränitätsfrage knüpft an die Völkerrechtstheorie der Zwischenkriegszeit an. Die Souveränitätsfrage soll damals nicht die Frage nach der Völkerrechtssubjektivität überdeckt haben.⁴⁹ Einiges sprach damals schon für den Perspektivenwechsel von der Souveränität weg zur näheren Betrachtung der Völkerrechtsfähigkeit. Aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg bestätigt die Staatenpraxis und die Vermehrung nicht staatlicher Völkerrechtssubjekte die neue Sichtweise: Es kommt mehr auf Art und Ausmaß völkerrechtlicher Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte als auf "souveräne Gleichheit" an.

II. Demokratie als (neues) Völkerrechtsprinzip

1. Demokratie als Völkerrechtsnorm

Das Demokratiegebot, bezogen auf demokratische Verhältnisse innerhalb der Staaten, erstarkt seit den 90er Jahren zur Völkerrechtsnorm.⁵⁰ Dies klingt einerseits fortschrittlich. Gehörte nicht die Art und Weise, wie ein Staat verfasst ist, zu den inneren Angelegenheiten, dem gerade nicht völkerrechtlich geregelten *domaine réservé* der Staaten. Andererseits ist das Demokratiegebot natürliches Anliegen des modernen Völkerrechts. Denn wesentlichste Aufgaben des Völkerrechts sind heute Kriegsvermeidung und Menschenrechtsschutz. Die Demokratie ist diejenige Staatsform, die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Staaten am ehesten entgegenwirkt⁵¹ und die sich generell am günstigsten für den Menschenrechtsschutz auswirkt.⁵² Demokratien untereinander führen regelmäßig keinen Krieg.⁵³ Schon Immanuel Kant schrieb in seinem ersten Definitivartikel zum ewigen Frieden unter Staaten: "Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch

⁴⁹ Nijman (Anm. 47), 109 (113).

⁵⁰ Grundlegend Frank (Anm. 44), 46; s. auch J. Crawford, Democracy in International Law, Whewell Professor of International Law, University of Cambridge, and Fellow of Jesus College, Inaugural Lecture of 5 March 1993, 1994, 14 ff. m. zahlr. Nachw.; Panel, National Sovereignty Revisited: Perspectives on the Emerging Norm of Democracy in International Law, Proceedings, ASIL 1992, 249; Kokott/Vesting (Anm. 3).

⁵¹ Vgl. z.B. die Präambel zur Charta der Organisation Amerikanischer Staaten: "Convinced that representative democracy is an indispensable condition for the stability, peace, and development of the region". S. auch Crawford (Anm. 50), m. Nachw.; M. Beitz, Functional Democracy: Responding to Failures of Accountability, Harvard International Law Journal, Bd. 44 (2003), 387 (395 f.) m. Nachw.; J. R. Barbero, Democracia y Derecho Internacional, 1994; Frank (Anm. 44), 46 (90).

⁵² Frank (Anm. 44), 46 (87 ff.) m. zahlr. Nachw.

⁵³ *Ibid.*, 46 (88 f.) m. Verweisen auf die historische Forschung.

sein ... erstlich nach den Prinzipien der Freiheit der Glieder einer Gesellschaft (als Menschen)⁵⁴ ausgerichtet. Demokratie setzt die Achtung der Menschenrechte voraus.⁵⁵ Daraus ergibt sich als quasi logische Folge ein völkerrechtliches Demokratiegebot.

Normativen Ausdruck findet die wachsende Bedeutung eines völkerrechtlichen Demokratiegebots im Menschenrecht auf politische Partizipation, garantiert in vielen Menschenrechtsverträgen⁵⁶ und in Demokratiegeboten im sog. völkerrechtlichen *soft law*. Letzteres ist zwar kein Vertragsrecht, aber Ausdruck der *opinio iuris*.⁵⁷ So verpflichten sich die Teilnehmerstaaten der OSZE (damals KSZE) in der Charta von Paris zum Aufbau der Demokratie als einziger Regierungsform und zur Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;⁵⁸ im Dokument des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension bekräftigen die Teilnehmerstaaten der OSZE die Demokratie als inhärentes Element des Rechtsstaates, bekennen sich zur repräsentativen Demokratie sowie dazu, dass der Wille des Volkes Grundlage aller Staatsgewalt ist.⁵⁹ Die Interamerikanische Menschenrechtskommission geht ebenso wie andere Institutionen im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten bereits seit den 70-er Jahren davon aus, dass der völkerrechtlich gebotene Menschenrechtsschutz nur im Rahmen demokratischer Regierungsformen möglich und die Regierungsform repräsentativer Demokratie somit geboten ist.⁶⁰ Die Praxis der Wahlbeobachtung durch Abgesandte Internationaler Organisationen, z.B. des Europarates, der Organisation Amerikanischer Staaten, der Vereinten Nationen, unterstützt diesen Trend.⁶¹ Wahlen, die gewisse Standards der Fairness einhalten,⁶² indizieren „good governance“. „Good governance“ und die Einhaltung der wesentlichen Menschenrechte sind wichtige Gesichtspunkte im

⁵⁴ I. Kant, Zum ewigen Frieden (1781), Reclam 1984, 10.

⁵⁵ Vgl. Crawford (Anm. 50), 5 f. mit Nachw. aus dem Europäischen System zum Schutz der Menschenrechte.

⁵⁶ Art. 3 Abs. 1 Prot. Nr. 1 zur EMRK; Art. 1 und 25 IPbR; Art. 21 AllgMRErkl.; Art. 23 AMRK; Art. 13 Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker; dazu G. Fox, The Right to Political Participation in International Law, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 48-90 und Yale Law Journal, Bd. 17 (1992), 539-607.

⁵⁷ Vgl. Franck (Anm. 44), 46 (67).

⁵⁸ Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, Kapitel „Ein Neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit“, Unterkapitel „Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“, EuGRZ 1990, 517; s. auch Art. 2 a) Charter der OAS (vertragliche, aber weich formulierte Verpflichtung) und Art. XX der Amerikanischen Menschenrechtserklärung.

⁵⁹ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ILM, Bd. 29 (1990), 1306 (1308 ff.), z.B. Ziff. (3), (5.2) und (7).

⁶⁰ Inter-American Commission on Human Rights, Ten Years of Activities, 1971-1981 (1982), 333 ff.; Franck (Anm. 44), 46 (65 f.); s. auch die zahlreichen Nachweise bei T. Buergenthal/D. Shelton, Protecting Human Rights in the Americas, Cases and Materials, 4. Aufl. 1995, 494-559.

⁶¹ Vgl. T. Franck, Legitimacy and Democratic Entitlement, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 25.

⁶² Zu solchen Standards G. Fox, The Right to Political Participation in International Law, Proceedings, ASIL 1992, 249; Nachweise auf zahlr. einschlägige Resolutionen der GV der VN bei Crawford (Anm. 50), 17 m. Fn. 62.

Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und bei der Vergabe von Projekten durch die Europäische Union und durch Internationale Organisationen wie die Weltbank und den Weltwährungsfonds.⁶³ Weitere Säule eines völkerrechtlichen Demokratiegebots ist die Anerkennung eines nicht nur auf Kolonialvölker beschränkten Rechts der Völker auf Selbstbestimmung.⁶⁴

Zwar sind weder *good governance* noch das Recht auf Selbstbestimmung gleichzusetzen mit einer entwickelten westlichen Demokratie. Eine solche kann aber auch nicht Maßstab sein. Vielmehr geht es nur um die Entwicklung und Achtung universeller Mindeststandards und Partizipationsrechte, die widerspiegeln, dass der Einzelne nicht mehr nur Objekt, sondern wesentlich Subjekt des Völkerrechts ist.

2. Demokratische Mindeststandards

Es ist schon kaum möglich, einen einheitlichen, verfassungsübergreifenden, staatsrechtlichen Demokratiebegriff zu ermitteln. Um so schwieriger stellt sich diese Aufgabe im Völkerrecht dar. Dort spielte der Demokratiegrundsatz bis ca. Anfang der 90er Jahre keine wesentliche Rolle;⁶⁵ Demokratie war nur staatsrechtliche Kategorie. Die "friedliche Ko-Existenz" ideologisch entgegengesetzter Staaten und ihrer Satelliten war oberste Priorität im Zeitalter des Gleichgewichts des Schreckens.⁶⁶ Erst mit der seit Ende des Kalten Krieges feststellbaren Konvergenz von Staats- und Völkerrecht⁶⁷ gewinnt das Demokratieprinzip im Völkerrecht an Terrain. Aber eine handhabbare völkerrechtliche Definition von Demokratie ist nicht ersichtlich.

⁶³ F. Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998; S. R. Roos, Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen, ZaöRV 63 (2003), 1035-1062.

⁶⁴ Franck (Anm. 44), 46 (52 ff.); zum Unterschied Selbstbestimmungsrecht/Demokratiegebot ferner Father Robert Araujo, Sovereignty, Human Rights, and Self-Determination: The Meaning of International Law, Fordham International Law Journal, Bd. 24 (2001), 1477 (1490 ff.); M. Reisman, Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, AJIL, Bd. 84 (1990), 866.

⁶⁵ Vgl. z.B. G. Fox/B. Roth, Introduction: The Spread of Liberal Democracy and Its Implications for International Law, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 1-22; S. Marks, International Law, Democracy and the End of History, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 532-566.

⁶⁶ Vgl. aus Friedmanns basic principles: (1) International law is based upon a society of sovereign states, regardless of structure and ideology. ... (5) Any state is, under international law, at liberty to tolerate or suppress a subversive political movement by whatever means it chooses, except in so far as its action threatens the security of a third state by demonstrable preparations for aggressive action. ... Friedmann (Anm. 23), 378.

⁶⁷ Vgl. Jackson (Anm. 41), 782 (802): "international lawyers must 'morph' into constitutional lawyers." Kelsen (Anm. 12), 328; Kokott/Vesting (Anm. 3).

Jedoch zeigen die Staats- und Völkerrechtsforschung,⁶⁸ noch mehr die politikwissenschaftliche Forschung, bereits Elemente eines transnationalen Demokratiekonzepts auf. Es enthält Mindeststandards für die Staaten, kann aber auch auf supranationaler Ebene fruchtbar gemacht werden.⁶⁹ Sowohl damit den Staaten der gebotene Gestaltungsspielraum verbleibt, als auch als gemeinsamer Nenner für Staaten und supranationale Organisationen muss ein solches transnationales Demokratiekonzept notwendigerweise weit sein. Es impliziert zunächst Verfahrensanforderungen wie – auf staatlicher Ebene – faire Wahlen, Transparenz internationaler Entscheidungsprozesse und Zugänglichkeit von Informationen, aber auch die Stärkung der Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gegenüber den von ihren Entscheidungen Betroffenen.⁷⁰ Auch die Verantwortlichkeit staatlicher Machthaber vor (internationalen) Gerichten und Wahrheitskommissionen ist ein Element.⁷¹ Das Völkerrecht kann und darf also nicht mehr die Augen verschließen vor undemokratischen Zuständen im Inneren eines Staates.⁷² Das verbietet die Menschenrechte auf politische Partizipation als Ausprägung der Volkssouveränität.

Problematisch kann allerdings sein, dass es keine Instanz gibt, die zuverlässig, nach klaren Kriterien bestimmt, ob ein Staat demokratische Mindeststandards erfüllt. Es gibt jedoch Evidenzfälle undemokratischer Despotie, ebenso wie Evidenzfälle, wo den völkerrechtlichen demokratischen Mindeststandards offensichtlich Genüge getan ist. Dass das moderne Völkerrecht sich in solchen Fällen nicht neutral zeigt, ist ein Fortschritt. Im Übrigen gilt es weiter an der Entwicklung zuverlässiger Standards betreffend Inhalt und Verfahren der Feststellung von Demokratie und *good governance* zu arbeiten.

3. Demokratie und souveräne Gleichheit

a) Spannungsverhältnis Gleichheit der Staaten und Demokratie

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Postulat der Gleichheit der Staaten in Internationalen Organisationen und dem Demokratieprinzip liegt auf der Hand. Gleicher Einfluss für einen Staat, der eine Million und einem der 100 Millionen

⁶⁸ Vgl. das Postulat nach mehr deutscher, völkerrechtlicher Demokratieforschung von A. von Bogdandy, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, ZaöRV 63 (2003), 853 (877).

⁶⁹ Vgl. J. Kokott, Sind wir auf dem Wege zu einer Internationalen Umweltorganisation?, in: J. Frowein u.a. (Hrsg.), Verhandlungen für den Frieden, Liber Amicorum Tono Eitel, 2003, 381 (407 ff.); Franck (Anm. 44), 46 (91).

⁷⁰ Vgl. Beutz (Anm. 51), 387; Kokott/Vesting (Anm. 3); zu materiellen Aspekten des Demokratieprinzips G. Fox/G. Nolte, Intolerant Democracies, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 389-435 und 445-448 mit Kritik von M. Koskeniemi, 436-440 und B. Roth, 441-444.

⁷¹ Beutz (Anm. 51), 387 (423).

⁷² Zur durch das Kriterium demokratischer Verantwortlichkeit bedingten Anerkennung von Staaten *ibid.*, 387 (421).

Bürger repräsentiert, ist undemokratisch.⁷³ Das Prinzip ein Staat eine Stimme vermag die politischen Interessen und Bestrebungen der hinter den Staaten stehenden Menschen nicht abzubilden. Macht und Durchsetzungsbefugnisse Internationaler Organisationen, die gem. *one state one vote* funktionieren, sind demnach suspekt und im Zweifel nicht legitim.⁷⁴ Überzeugend kritisiert Thomas Franck die Regeln "ein Staat eine Stimme" und die Regel, wonach die Staaten mit nur einer Stimme sprechen, als unfair. Auf diese Weise würden sehr viele Stimmen von der Teilnahme am internationalen Diskurs ausgeschlossen; allen nicht repräsentierten Minderheiten fehlt die Stimme im rein staatszentrierten System.⁷⁵

Die Gleichheit der Individuen wird sozusagen unter dem Postulat der Staatengleichheit begraben.⁷⁶ Dies ist allerdings zwingende Folge der Mediatisierung des Einzelnen im herkömmlichen Völkerrecht und der Impermeabilität der Staaten.⁷⁷ Da die letztgenannten Konzepte aber zweifelhaft werden, wankt der Grundsatz der Staatengleichheit. Friedman drückte das 1964 so aus: Die Philosophie des Völkerrechts entferne sich endlich von der giftigen hegelianischen und neo-hegelianischen Doktrin, wonach der Einzelne vollständig im Staat aufgehe.⁷⁸

b) Staats- und Volkssouveränität

Souveränität im Staats-⁷⁹ wie im Völkerrecht ist ein Begriff mit unbestimmtem Inhalt, der sich rhetorisch gut verwenden lässt. Deshalb erstaunt es nicht, dass "Souveränitäts"ausübungen sowohl Attribut demokratischer Selbstbestimmung und Partizipation als auch Schutzschild für Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen sein können.⁸⁰ Demokratiefreundlich ist ein an Volkssouveränität und parlamentarische Mitbestimmung anknüpfendes, eher staatsrechtliches Souveränitätsverständnis. Das Risiko demokratie- und menschenrechtsfeindlicher Auswirkungen wohnt hingegen einem traditionellen völkerrechtlichen, staatszentrierten Souveränitätsverständnis inne. So kann das Souveränitätsdogma fruchtbar gemacht werden bei der Abwehr von "Interventionen" anderer Staaten bei Nichtbeachtung von Menschenrechten und Demokratie.

Charakteristisch für die gegenwärtige Rechtsentwicklung ist aber, dass sich die staatsrechtliche und die völkerrechtliche Souveränitätskonzeption annähern, unter

⁷³ So schon Baker (Anm. 9), 1 (19).

⁷⁴ Ähnlich *ibid.*, 12 (19).

⁷⁵ T. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, 477 ff. (480, 481).

⁷⁶ Anand (Anm. 1), 9 (138 ff.), s. auch das dort wiedergegebene Zitat des Senators Thomas J. Dodd: "In this grotesque United Nations calculations, one African bushman becomes the equivalent of 100 Frenchmen or 400 Americans."

⁷⁷ Dazu Nijman (Anm. 47), 109 (121 f.); von Bogdandy (Anm. 68), 853 (854 ff.): "Käseglockentheorie".

⁷⁸ Friedmann (Anm. 23), 247, s. auch 42.

⁷⁹ Kokott/Vesting (Anm. 3).

⁸⁰ Araujo (Anm. 64), 1477 (1484).

Berücksichtigung der Prinzipien der Selbstbestimmung und der Demokratie. Es zeigt sich: Nicht Demokratie und Souveränität stehen im Gegensatz. Vielmehr besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem alten Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und dem neueren der Volkssouveränität.⁸¹ So kann die Verletzung der staatlichen Souveränität im Extremfall Wiederherstellung der Volkssouveränität bedeuten. Diese Konstellation kann sich ergeben, wenn ein Diktator durch auswärtige (kollektive) Intervention beseitigt und anschließend durch freie Wahlen eine demokratische Regierung gebildet wird.⁸²

Souveränität, verstanden als Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung in den Staaten vorbehaltenen Bereichen, wird vielfach als Voraussetzung und Bedingung demokratischen Lebens betrachtet.⁸³ Die demokratie- und menschenrechtsfreundliche Komponente der Souveränität ergibt sich aber nur bei Abstellen auf die Volks-, nicht die staatliche Souveränität. Dafür kann man an die klassische Völkerrechtsdoktrin anknüpfen (nur nicht an die Zeit des Gleichgewichts des Schreckens). Schon Emeric de Vattel führte aus, dass die vom Volk gebildeten Regierungen, seien sie republikanisch oder monarchisch verfasst, die Souveränität für das Volk ausüben. Die Souveränität ist zum Wohl aller delegiert, wobei das Wohl des Volkes *suprema lex* ist.⁸⁴ Heute geht es um demokratisch kontrollierte Souveränität, um die Souveränität eines sich selbst bestimmt regierenden Volkes, und nicht um das die hinter dem Staat stehenden Menschen ignorierende Konzept der souveränen Gleichheit der Staaten. In der Bestimmung über freie Wahlen der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 heißt es: "Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt."⁸⁵ Die Legitimität des Völkerrechts geht über die demokratischen Mechanismen innerhalb der Staaten auf die Staatsvölker zurück. Quelle der so zu verstehenden Souveränität ist der Wille des Volkes, an dessen Bildung in einer Demokratie jeder Einzelne teilhat.⁸⁶ Das trägt der allgemeinen (nicht hegelianischen) Einsicht Rechnung, dass souveräne Gleichheit nicht als Selbstzweck, sondern nur im Blick auf die Menschen garantiert sein kann.

Eine die Menschen ausblendende Souveränitätskonzeption dagegen trägt nicht dem fundamentalen, konstitutionellen Wandel Rechnung, dem das Völkerrecht durch immer stärkere Anerkennung des Einzelnen als Völkerrechtssubjekt unter-

⁸¹ Zum Wandel von der Staaten- zur Volkssouveränität im Völkerrecht Reisman (Anm. 64), 866 ff.; Fox/Roth (Anm. 65), 239-258.

⁸² So Reisman (Anm. 64), 866 (871 f.), der viele Beispiele gibt; ähnlich Fox/Roth (Anm. 65), 1 (11); M. Byers/S. Chestermann, "You, the People": Pro-democratic Intervention in International Law, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 259-327.

⁸³ Araujo (Anm. 64), 1477.

⁸⁴ E. de Vattel, The Law of Nations or the Principles of Natural Law: Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns, 3, 4, 10 und 28 (1916), Übersetzung der Originalversion von 1758.

⁸⁵ Art. 21 Ziff. 3 AllgMRErkl.

⁸⁶ Nijman (Anm. 47), 109 (143); Mannens (Anm. 23), 145 (160 ff.).

liegt.⁸⁷ Schon in der Zwischenkriegszeit betrachteten zwar etwa Georges Scelle und Nicolas Politis nur die Einzelnen und nicht die Staaten als wahre Völkerrechtssubjekte.⁸⁸ Aber erst die Entwicklung der Menschenrechte und des internationalen Strafrechts bestätigen die Sichtweise einer Völkerrechtssubjektivität der Einzelnen auch in der Staatenpraxis.

Vor diesem Hintergrund betrifft der Souveränitätsbegriff sowohl die interne Staatswillensbildung als auch die angemessene Funktionenverteilung zwischen staatlichen, inter- und supranationalen Entscheidungsträgern.⁸⁹ Die politische, soziale und kulturelle Selbstbestimmung und damit der Schutz vieler Menschenrechte steht also in engem Zusammenhang mit der Volkssouveränität.⁹⁰

4. Staatliche Souveränität, Volkssouveränität und Demokratie

Die Konzeptionen der völkerrechtlichen Souveränität und der Völkerrechtspersönlichkeit sind im Lichte der geschilderten demokratischen Entwicklung zu sehen. Die Friendly Relations Deklaration der Vereinten Nationen von 1970 offenbart insoweit ein Spannungsverhältnis: Einerseits betont sie das Selbstbestimmungsrecht der Völker, "frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten". Andererseits statuiert die Resolution, dass "Jeder Staat ... ein unveräußerliches Recht [hat], sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System ohne irgendeine Form der Einmischung von Seiten eines anderen Staates zu wählen".⁹¹ Letztgenanntes Interventionsverbot ist aber auf den Bereich der inneren Angelegenheiten beschränkt. Ob ein Staat die Menschenrechte, und damit auch die politischen Partizipationsrechte seiner Bevölkerung achtet, gehört nicht zu den inneren Angelegenheiten. Reines Abstellen auf "souveräne Gleichheit" der Staaten riskiert die wirklichen Fragen zu verdecken, nämlich welche Gebilde auf internationaler Ebene legitimiert sind, für Einzelne zu sprechen, wem also und in welchem Maße Völkerrechtsfähigkeit zuzuerkennen ist.⁹² Quelle der Legitimität und Autorität auch des Völkerrechts ist letztlich die Zustimmung der Einzelnen.

⁸⁷ Anerkennung des Einzelnen sowohl als Träger einklagbarer Menschenrechte als auch als Adressat völkerrechtlicher Strafnormen. Zur notwendigen Aktualisierung des Souveränitätskonzepts s. auch Reisman (Anm. 64), 866 (872 ff.).

⁸⁸ G. Scelle, *Précis des Droit des Gens, Principes et Systématique*, 1932, 42 ff.; N. Politis, *Le Problème des Limitations de la Souveraineté*, 1925, 6 ff.

⁸⁹ Vgl. Jackson (Anm. 41), 782; Kokott/Vesting (Anm. 3), unter III.; BVerfGE 89, 155 (Maastricht).

⁹⁰ Araujo (Anm. 64), 1477 (1485).

⁹¹ Friendly Relations Deklaration v. 24. Oktober 1970, Anhang der GA Res. 2625 (XXV) v. 24. Oktober 1970.

⁹² Higgins (Anm. 17), 71 (73 f.).

Wenn ein Staat bzw. eine Regierung die Staatsbürger nicht hinreichend auf internationaler Ebene repräsentiert und damit deren Recht auf demokratische Teilhabe verletzt, dann lebt die Völkerrechtspersönlichkeit der insoweit nicht durch ihren Staat repräsentierten Einzelnen auf. Das heißt, der Schleier der Staatensouveränität lüftet sich: Es besteht die völkerrechtsunmittelbare Verpflichtung zur Beachtung der Volkssouveränität der nicht hinreichend repräsentierten Menschen. UNO-Verwaltung unter völkerrechtlich gebotener Berücksichtigung der Interessen und Partizipation der Bevölkerung kann nicht unter dem Hinweis auf Staatensouveränität abgewehrt werden. Das die staatliche Souveränität schützende Interventionsverbot wird also eingeschränkt, hinsichtlich des dem Weltfrieden dienenden Gewaltverbots ist der erlaubte Durchgriff durch die Staatensouveränität hingegen nur ein Abwägungsfaktor im Rahmen anderweitiger, potentieller Rechtfertigungsgründe.

Nach dieser Konzeption steht die Frage Staats- oder Volkssouveränität in engem Zusammenhang mit der Anerkennung eines Menschenrechts auf politische Partizipation.⁹³

III. Effektive und legitime Staaten als Völkerrechtsexekutive im Rahmen der Globalisierung

Das Völkerrecht ist auf die Kooperation effektiver und legitimer Staaten angewiesen, d.h. auf Staaten, die die fundamentalen Menschenrechte⁹⁴ und Grundstandards der *good governance* achten. Solche Staaten bilden die Exekutive der Völkerrechtsordnung.⁹⁵ Nur durch grenzüberschreitende effektive Kooperation kann die Weltgemeinschaft Gefahren und Risiken des internationalen Terrorismus wirksam begegnen, Umweltkatastrophen entgegen steuern, die Handelsströme ordnen. *Failed states* taugen für die Durchsetzung völkerrechtlicher Standards ebenso wenig wie solche Staaten, die Völkerrecht willentlich grob missachten. Deshalb ist es problematisch, unter Berufung auf die "souveräne Gleichheit" allen Staaten genau gleiche Rechte bei der Gestaltung der Völkerrechtsordnung zuzuerkennen, quasi voraussetzungslos und ohne Berücksichtigung von Effektivitäts- und Legitimitätskriterien.⁹⁶ Dann erhalten u.U. solche politischen Gemeinschaften gleichberechtigte Stimmen in internationalen Organisationen, die nicht willens oder nicht in der

⁹³ Nijman (Anm. 47), 109 (144); s. auch J. Crawford, Democracy and the Body of International Law, in: G. Fox/B. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, 91 (108).

⁹⁴ Vgl. T. Buergenthal, Legitimität von Regierungen und die Menschenrechtsrevolution, in: G. Nolte/H.-L. Schreiber (Hrsg.), Der Mensch und seine Rechte, Grundlagen und Brennpunkte der Menschenrechte zu Beginn des 21. Jahrhunderts, 2004, 192-292.

⁹⁵ Schermers (Anm. 12), 185 (186 ff. und 192).

⁹⁶ Zur Legitimierung von Regierungen durch das Völkerrecht Frank (Anm. 44), 46 (50 f. und 76 ff.).

Lage sind, zur Aufrechterhaltung der Völkerrechtsordnung effektiv beizutragen.⁹⁷ Der Terminus der zivilisierten Nationen in Art. 38 (1) (c) IGH-Statut ist historisch belastet. Aber die Charta der Vereinten Nationen geht selbst davon aus, dass nicht jeder Staat – Hauptsache effektiv – Mitglied werden kann. Vielmehr steht die Organisation nach dem Text der Charta nur “friedliebenden” Staaten offen, die das Ziel Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker tragen.⁹⁸

Der Schluss von der Gleichheit der Menschen auf die Staatengleichheit trägt nicht. Stellt man nämlich richtig auf die hinter den Staaten stehenden Menschen ab,⁹⁹ kann es nicht gleichgültig sein, wie viele Menschen hinter den jeweiligen Staaten stehen und auch nicht, auf welche Weise deren Willen und Bedürfnisse im Staatswillen integriert werden.¹⁰⁰ Vielmehr müssen Kriterien der Einwohnerzahl, Leistungskraft und *good governance* im Sinne demokratischer Mindeststandards den Grundsatz der souveränen Gleichheit einschränken. Wo Internationale Organisationen Macht ausüben (z.B. Sicherheitsrat der VN, IMF, EU/EG), wird das Prinzip “ein Staat eine Stimme” ohnehin nicht – und zu Recht nicht – angewendet.

Schlussfolgerungen

Die eingangs gestellten Fragen lassen sich also wie folgt beantworten:

- (1.) Souveränität als höchste, unteilbare und nur territorial begrenzte Macht stellt kein sinnvolles Völkerrechtskonzept (mehr) dar.
- (2.) Moderne Definitionen souveräner Gleichheit im Sinne von Mitwirkungsbeugnissen in Internationalen Organisationen oder als Metapher für die angemessene Kompetenzverteilung zwischen den Staaten und internationalen Organisationen sprengen den Souveränitätsbegriff, wie er sich geschichtlich entwickelt hat.
- (3.) Die “souveräne Gleichheit” der Mitglieder der Vereinten Nationen muss “staatsrechtlich” im Sinne der Volkssouveränität verstanden werden. Volkssouveränität entspricht dem Demokratieprinzip, souveräne Gleichheit der Staaten widerspricht ihm.
- (4.) Staaten – mit effektiver und legitimer Staatsgewalt – sind und bleiben die Exekutive des Völkerrechts. Wesentlicher Legitimitätsmaßstab ist die Achtung der Menschenrechte und *good governance*.

⁹⁷ G. Kreijen, *The Transformations of Sovereignty and African Independence: No Shortcuts to Statehood*, in: G. Kreijen (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, 2002, 45 ff.

⁹⁸ Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Ziff. 2 Charta der Vereinten Nationen; Frank (Anm. 44), 46 (78).

⁹⁹ Vgl. schon Kelsen (Anm. 12), 321, 325, 328.

¹⁰⁰ Kritisch gegenüber dem Grundsatz der souveränen Gleichheit Klein (Anm. 22), 143 ff.

ZaöRV 64 (2004)