

Demokratie als Herausforderung des Völkerrechts

KARL-PETER SOMMERMANN

I. Wachsender Legitimationsbedarf des Völkerrechts	1051
II. Legitimation des Völkerrechts durch die Staaten	1055
1. Die klassische Sicht: Staaten als Legitimationsobjekte	1055
2. Legitimationssteigerung durch Demokratisierung der Staaten	1057
3. Legitimationssteigerung durch Diversifizierung staatlicher Legitimationsvermittlung	1060
III. Legitimation des Völkerrechts durch Demokratisierung der internationalen Entscheidungsstrukturen?	1062
1. Demokratie ohne Demos?	1062
2. Stärkung der Rationalität und Transparenz der Entscheidungsverfahren	1064
3. Stärkung der Verantwortlichkeit (Accountability)	1064
IV. Perspektiven einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen	1065

I. Wachsender Legitimationsbedarf des Völkerrechts

In einem Interview über Aufgaben und Reform der Vereinten Nationen, das unlängst in der Zeitschrift „Vereinte Nationen“ veröffentlicht wurde, warf der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen *Boutros Boutros-Ghali* die Frage nach der „Demokratisierung der Globalisierung“ auf.¹ Für die Einrichtung von Institutionen zur Demokratisierung in den Mitgliedstaaten würden Hunderte von Millionen Dollar ausgegeben, ohne dass man sich um die „Demokratisierung auf internationaler Ebene“ kümmerte. Und weiter: „Wenn wir nicht die Demokratisierung der Globalisierung fördern, wird die Globalisierung die nationale Demokratie zerstören.“

Damit knüpft Boutros-Ghali an eine Debatte an, die bereits seit geraumer Zeit in der Wissenschaft,² zunehmend aber auch in der Politik über die institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen internationaler Entscheidungsfindung, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung geführt wird. In der Politikwissenschaft ist sie Teil eines Diskurses über „Global Governance“, wobei dieser Begriff keine festen inhaltlichen Konturen aufweist, sondern als heuristischer Leitbegriff für internationale Willensbildungs-, Entscheidungs- und Implementationsstrukturen dient.³ In der Völkerrechtswissenschaft ist die Debatte mit

¹ „Die UN müssen demokratischer werden“. Interview mit *Boutros Boutros-Ghali*, in: Vereinte Nationen Bd. 53 (2005), S. 88, 89.

² Vgl. insbesondere die Nähe zu *David Held*, *Democracy and the Global Order*, Stanford (Cal.) 1995, S. 23: „... [National democracies require an international cosmopolitan democracy if they are to be sustained and developed in the contemporary era.“

³ Als solcher wird er auch in der Diskussion über die Reform der Vereinten Nationen verwendet, vgl. nur *Vladimir Petrovsky*, *Good Global Governance and the UN*, in: Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber*, Bd. 2, Bruxelles 1998, S. 1265 ff.

weist das von *Offried Höffe* entwickelte Konzept einer nach föderalen Prinzipien schrittweise aufzubauenden Weltrepublik auf.⁵⁹ Diese unterscheidet sich freilich unter anderem durch ein hierarchisches Element und die Betonung des Solidaritätsprinzips von der kosmopolitischen Gemeinschaft *Helds*.

Pragmatischere Ansätze verzichten auf umfassende kosmopolitische Entwürfe und sehen in einer stärkeren Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die internationale Willensbildung eine Möglichkeit zur „*Demokratisierung* der *Globalisierung*“. Unter Verweis auf das Beispiel der Repräsentanz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Internationalen Arbeitsorganisation, nennt *Boutros-Ghali* in dem eingangs erwähnten Interview als mögliche „nichtstaatliche Akteure“, die den Staaten als „Hauptakteuren“ zur Seite gestellt werden könnten, die Nichtregierungsorganisationen, Parlamentarier, Universitäten, Forschungseinrichtungen, und transnationalen Konzerne.

Abgesehen von der *Heterogenität* der genannten Akteure – jedenfalls Parlamentarier dürfen nicht ohne weiteres zu den nichtstaatlichen Akteuren gezählt werden – unterliegt der Vorschlag denselben Vorbehalten wie die demokratische Aufwertung einer Mitwirkung der Verbände und der Zivilgesellschaft im allgemeinen.⁶⁰ Verbände und Vereinigungen der Zivilgesellschaft können als Vertreter von Verbandsinteressen bzw. von angenommenen Gemeinwohlbelangen keine demokratische Legitimation vermitteln, da sie selbst nicht demokratisch legitimiert sind.⁶¹ Man hat deshalb von „*Demokratisierungsurrogaten*“ gesprochen.⁶² Ihre Einbindung kann aber zur Stärkung der „demokratischen Infrastruktur“⁶³ beitragen, da durch ihre Beteiligung die abzuwägenden Gesichtspunkte erweitert und vertieft und die Transparenz der Entscheidungsfindung erhöht werden kann. Zur Wahrung der Gemeinwohlperspektive muss allerdings durch geeignete Verfahren der Einbeziehung eine Interessenselektivität möglichst ausgeschlossen werden. Im übrigen trägt die stärkere Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zur Ausbildung einer nicht allein durch die Staaten dominierten kritischen Weltöffentlichkeit bei.⁶⁴

⁵⁹ *Offried Höffe*, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999, insbesondere S. 422 ff.

⁶⁰ Unter der Überschrift „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ nennt beispielsweise der Art. I-47 des EU-Verfassungsvertrags (ABl. C 310 v. 18.12.2004, S. 1) den „regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“.

⁶¹ Positiver etwa die Einschätzung von *Arrivi von Bogdaný*, *Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts* – eine Bestandsaufnahme, in: H. Bauer / P.M. Huber / K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, S. 225, 249 f., auf der Grundlage eines pluralistischen Legitimationsmodells.

⁶² *Jost Delbrück*, *Exercising Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation Strategies*, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies* Bd. 10 (2003), S. 29, 40 ff.

⁶³ *Claus Dieter Classen*, *Europäische Integration und demokratische Legitimation*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* Bd. 119 (1994), S. 238, 256.

⁶⁴ Zu den Grenzen eines völkerrechtlichen Weltöffentlichkeitskonzepts *Soraya Nour*, *Weltöffentlichkeit als völkerrechtliche Kategorie: normative Konstruktion und Widersprüche*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* Bd. 90 (2004), S. 391, 403 ff.

III. Legitimation des Völkerrechts durch Demokratisierung der internationalen Entscheidungsstrukturen?

Die Auffassung, dass die Lösung des Demokratieproblems unter den Bedingungen der Globalisierung in vernetzten Entscheidungsstrukturen liege, trifft sich mit dem in der Politikwissenschaft entwickelten Modell einer „losen Kopplung“ parlamentarischer, gouvernementaler und assoziativer „Arenen“, die durch geeignete „Vermittlungsstrukturen“ zu verbinden seien.⁵⁵ Die Debatte über die Demokratisierung der internationalen Entscheidungsstrukturen geht damit erheblich über die Überlegungen zu einer Stärkung der von den Staaten ausgehenden demokratischen Legitimationsstränge hinaus. Sie versucht die bestehende Inkongruenz zwischen „Betroffenheit“ und „Herrschaftsbeteiligung“,⁵⁶ zwischen den nationalen demokratischen Entscheidungsräumen und den ihre Grenzen überschreitenden Regelungsaufgaben zu beseitigen. Dafür sind viele Autoren bereit, sich von herkömmlichen Demokratievorstellungen zu lösen.

1. Demokratie ohne Demos?

So wie nach Strukturen einer *governance* ohne *government* gefragt wird, gibt es auch Überlegungen zu einer *Demokratie* ohne *demos*. Hier scheint man freilich nicht nur semantisch das konzeptionelle Fundament des Demokratiebegriffs zu verlassen. Fehlt doch ohne ein definiertes Volk, dem *demos*, ein Subjekt, dem gegenüber seine Repräsentanten bei der Wahrnehmung ihrer Hoheitsaufgaben, verantwortlich wären. Nachvollziehbar erscheint hingegen eine überstaatliche Demokratie, die auf den *demos* der Staaten und ihrer Verbindung beruht. Hier bleiben die Staaten bzw. die in ihnen organisierten Völker die entscheidenden Legitimationssubjekte.

Um indes zu einer „echten“ überstaatlichen Demokratisierung zu gelangen, werden neue Legitimationssubjekte gesucht. *David Held* hat als Träger der Demokratie eine „kosmopolitische Gemeinschaft“ ins Gespräch gebracht, die aus einer „Gemeinschaft aller demokratischen Gemeinschaften“⁵⁷ bestehen soll, wobei diese keineswegs nur die Staaten, sondern auch alle sonstigen Gemeinwesen umfassen sollen und durch eine gemeinsame demokratische Grundordnung verbunden wären.⁵⁸ Gewisse Ähnlichkeiten mit der *Held'schen* Vision

⁵⁵ Vgl. *Arthur Benz*, *Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat*, in: M. Th. Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen 1998, S. 201, 215 ff.; *ders.*, Ansatzpunkte für ein europäisches Demokratiekonzept, in: B. Köhler-Koch (Hrsg.), *Regieren in engeren Räumen* (= *FYS Sonderheft* 29/1998), Opladen/Wiesbaden 1998, S. 345, 357 ff. Kritisch dazu *Heidrun Abramit*, *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen 2002, S. 30 ff.

⁵⁶ *Anne Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin 2001, S. 745.

⁵⁷ *Held* (Fn. 2), S. 232. Vgl. das Zitat oben in Fn. 37.

⁵⁸ *Held* (Fn. 2), S. 231 ff.

2. Stärkung der Rationalität und Transparenz der Entscheidungsverfahren

Der Stärkung der demokratischen Infrastruktur dient auch die Achtung prozeduraler Rationalitätskriterien und die Transparenz der Entscheidungsverfahren, die gerade in intergouvernementalen Gremien häufig gering ist.⁶⁵ Angesichts einer wachsenden Entfremdung der Unionsbürger von den Institutionen der Europäischen Union empfahl die Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ aus dem Jahr 2001,⁶⁶ das Vertrauen der Bürger durch Verwirklichung der Grundsätze der Offenheit, der Partizipation, der Verantwortlichkeit, der Effektivität und der Kohärenz wiederherzustellen.⁶⁷ Jeder einzelne dieser Grundsätze sei „für demokratischeres Regieren wichtig“. Im Sinne einer Kohärenz der Politik der Europäischen Union hat das Europäische Parlament in einer Entschließung zum Europäischen Regieren aus dem Jahr 2003⁶⁸ empfohlen, bei der weiteren Gestaltung des globalen Regierens (global governance) eine aktive Rolle zu spielen, insbesondere angesichts des Misserfolgs der WTO-Konferenz in Cancun auf eine „effizientere, transparentere und demokratische Organisation“ hinzuwirken, „innerhalb der eine parlamentarische Dimension ein wichtiges Element bilden muss“.

3. Stärkung der Verantwortlichkeit (Accountability)

Die Grundsätze der Transparenz und „eines hohen Grades von Demokratie im Entscheidungsprozess“, vor allem aber die Ausbildung von Strukturen der Verantwortlichkeit standen auch im Mittelpunkt der Arbeiten des Ausschusses „Accountability of International Organisations“ der International Law Association, der die Ergebnisse seiner Arbeit auf der Berliner Konferenz im Jahr 2004 vorstellte.⁶⁹ Die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht (*accountability, responsibility, answerability, responsiveness*) wird namentlich in der angelsächsischen Verfassungstradition für das zentrale Element einer funktionierenden Demokratie gehalten.⁷⁰ Funktionale Äquivalente zu den nationalen Kontrollmechanismen lassen sich insoweit erheblich leichter entwickeln als zu den ausdifferenzierten Legitimationserfordernissen der Verfassungsrechtsdogmatik Deutschlands und anderer kontinentaleuropäischer Staaten. Insgesamt wird man die Minimalerfordernisse demokratischer Entscheidungsstrukturen mit Weiler wie folgt zusammenfassen können: „Whatever democratic model

⁶⁵ Vgl. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a.M. 1998, S. 244; „Intergouvernementale Verhandlungssysteme zeichnen sich ... dadurch aus, dass interne Diskussionen höchst intransparent sind.“

⁶⁶ KOM(2001) 428 endgültig.

⁶⁷ Ebd., S. 13.

⁶⁸ Entschließung vom 4.12.2003, abgedruckt in BR-Drucksache 35/04 vom 9.1.2004.

⁶⁹ The International Law Association, *Report of the Seventy-First Conference*, London 2004, S. 164 ff.

⁷⁰ Vgl. Karl-Peter Sommermann, *Demokratiekonzepte im Vergleich*, in: H. Bäuer / P.M. Huber / K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, S. 191, 204 f.

one may adopt it will always have elements of accountability, representation and some deliberation.“⁷¹

IV. Perspektiven einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen

Angesichts des Abwanderns von Entscheidungszuständigkeiten auf die internationale Ebene, ohne dass dieser Prozess von der Ausbildung funktional äquivalenter Legitimationsstrukturen begleitet würde, hat ein Schweizer Völkerrechtler unlängst seiner Skepsis Ausdruck gegeben: „Möglicherweise kann das Demokratieprinzip nie mehr in einer so überzeugenden und leistungsfähigen Form institutionalisiert werden wie in den vergangenen zwei Jahrhunderten.“⁷² Man müsse sich mit „tieferen Demokratiestandards“⁷³ zufrieden geben.

Die kurze Skizze der Ansätze zu einer Demokratisierung der internationalen Entscheidungsstrukturen hat indes ergeben, dass es durchaus effektive Ansätze zu einer kompensatorischen Stärkung der Demokratie gibt. Durch eine weitere Demokratisierung der Staaten und die Ergänzung der gouvernementalen durch eine parlamentarische Repräsentation sowie transparentere Entscheidungsverfahren in den internationalen Institutionen kann die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit gestärkt werden. Als realistische Perspektive erscheint im übrigen die Herausbildung einer gestuften oder „gegliederten Demokratie“⁷⁴ (Mehrebenen Demokratie), in der je nach Reichweite der Aufgaben die Belange der Bürger von unterschiedlichen Integrations Ebenen, von der lokalen bis zur globalen Ebene, wahrgenommen werden. Die sich von den unteren hin zu den oberen Integrations Ebenen verdünnende Wirkung ihrer politischen Rechte, spiegelt bei Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die unterschiedliche Intensität der Gemeinschaftsbindung angemessen wider. Lebendige demokratische Willensbildungsprozesse können durch ebenenkonforme Öffentlichkeiten und diese durch die Beteiligung meinungsbündelnder nichtstaatlicher Akteure an entscheidungsvorbereitenden Verfahren gefördert werden. Die Feststellung *Christina Tomuschat*: „Democracy is now explicitly acknowledged as the only legitimate form of governance“⁷⁵ muss sich auch auf der internationalen Ebene auswirken. Die eingangs zitierte Mahnung von *Boutros Ghali* sollte trotz der gravierenden elementaren Probleme, die die internationale Gemeinschaft aktuell bedrängen, Gehör finden.

⁷¹ J.H.H. Weiler, *The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy*, in: *ZaöRV* Bd. 64 (2004), S. 547, 560.

⁷² *Oliver Diggelmann*, *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik*, Bern 2005, S. 214.

⁷³ Ebd., S. 211.

⁷⁴ Diesen Begriff hat das Bundesverfassungsgericht für die „auf Selbstverwaltung aufgebaut“ demokratische Ordnung in den Ländern verwandt, siehe BVerfGE 52, 95 (112) – unter Bezugnahme auf von *Unruh*. Vgl. ferner BVerfGE 83, 37 (54) = EuGRZ 1990, 458 (443).

⁷⁵ *Tomuschat*, *Human Rights* (Fn. 45), S. 53.



Christian Tomuschat

Völkerrecht als Wertordnung • Common Values in International Law

Festschrift für / Essays in Honour of
Christian Tomuschat

Pierre-Marie Dupuy, Bardo Fassbender,
Malcolm N. Shaw, Karl-Peter Sommermann
(Hrsg. / Editors)



N. P. Engel Verlag

Inhaltsverzeichnis / Table of Contents

Vorwort	XI
A. Persönliche Erinnerungen – Recollections	
TONO EITEL Der „mobile Leuchtturm“	3
THOMAS LÄUFER Summa summarum – Gedanken zur Person	7
GERD WESTDICKENBERG Meine Begegnungen mit Christian Tomuschat	11
B. Abhandlungen – Articles	
I.	
Internationaler Menschenrechtsschutz	
International Protection of Human Rights	
MARIANO J. AZNAR-GÓMEZ Some Paradoxes on Human Rights Protection in Kosovo	15
ULRICH BATTIS und JENS KERSTEN Biotechnologie und Völkerrecht	41
MICHAEL BOTHE Humanitäres Völkerrecht und Schutz der Menschenrechte: Auf der Suche nach Synergien und Schutzlücken	63
THEO VAN BOVEN The Prohibition of Torture: Norm and Practice	91
THOMAS BUERGENTHAL Truth Commissions: Functions and Due Process	103
CHRISTOPHE EICK Die Anwendbarkeit des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr	115

Bibliographic information published by Die Deutsche Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie;
detailed bibliographic data are available in the internet at <http://dnb.ddb.de>

Copyright © and published 2006 by
Norbert Paul Engel Verlag, e.K. • Independent Human Rights Publisher since 1974
ISBN 3-88357-136-9

Printed in Germany. All rights reserved. No part of this publication may
be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form
or by any means, mechanical, photocopying, recording, or otherwise,
without the prior written permission of the publisher.

N.P. Engel Verlag · Eisenbahnstr. 58 · D-77694 Kehl, Germany
Tel. (int. + 49/7851) 2463 · Fax (int. + 49/7851) 4234 · e-mail : N.P.Engel@EuGRZ.info

Editions N.P. Engel · 44, rue Bautain · F-67000 Strasbourg · France
Tel. (+ 33) 3.88.61.63.18 · e-mail : N.P.Engel@RUDH.info

N.P. Engel, Publisher · 3608 South 12th Street · Arlington, Va. 22204 · USA
Tel. (703) 920-3126 · Fax (703) 920-3127 · e-mail : N.P.Engel@HRLJ.info