27 Vgl. Patrick Thornberry, International Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991.
28 Vgl. Günter Decker, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Göttingen 1955, S.254; Felix Ermacora, The protection of minorities before the United Nations, Recueil des Cours, Bd.182, S.324ff.; Natan Lerner, Group Rights and Discrimination in International Law, Dordrecht 1991; Patrick Thornberry, Self-determination, minorities, human rights: A review of international instruments, 38 The International and Comparative Law Quarterly 1989, S.867ff.; Wachuku, aaO. (Anm.9), S.107.
29 Siehe zu Vorgeschichte und Inhalt Felix Ermacora, Späte Einsichten. Der Entwurf der UN-Erklärung zum Minderheitenschutz, VN 5/1992 S.149ff.
30 Vgl. Otto Kimminich, Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht, 28 Archiv des Völkerrechts 1990, S.1ff.
31 Vgl. Hurst Hannum und Richard B. Lillich, The concept of autonomy in international law, 74 AJIL 1980, S.838ff.
32 Vgl. Otto Kimminich, Die personale Autonomie – Relikt einer vergangenen Zeit oder Modell für die Zukunft?, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, Köln/Berlin 1989, S.431ff.
33 Vgl. Otto Kimminich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz/München 1985, S.200ff.
34 Vgl. Otto Kimminich, Historische Grundlagen und Entwicklung des Föderalismus in Deutschland, in: Probleme des Föderalismus, hrsg. von Ingo v. Münch, Tübingen 1985, S.1ff.
35 Vgl. Ivo D. Duchacek, Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations, in: Federalism and International Relations, Oxford 1990, S.1ff.
36 Umozurike Oji Omozurike, Self-Determination in International Law, Hamden 1972, S.274.
37 Eagleton, aaO. (Anm.3), S.593.
38 Robert Lansing, Self-Determination, Saturday Evening Post v. 9.4.1921, abgedruckt in: Michla Pomerance, The United States and self-determination: Perspectives on the Wilsonian conception, 70 AJIL 1976, S.10.

Demokratie als Rechtsanspruch?

Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung

JEAN SALMON

I. Die klassische Sichtweise: ein rein externes Recht

Die historische Entwicklung

Über lange Zeit war es herrschende Lehre, daß es sich bei dem Recht auf Selbstbestimmung um ein rein politisches Konzept ohne rechtlichen Gehalt handele. Diese Auffassung galt vor dem Zweiten Weltkrieg ungeachtet der Tatsache, daß es die Deklaration der bolschewistischen Revolutionsregierung von 1917 über das Recht der europäischen wie der kolonisierten Völker auf Freiheit oder die 14 Punkte Präsident Wilsons aus dem Jahre 1918 und auch einige praktische Anwendungen des Nationalitätenprinzips in den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg gab. Erst während des Zweiten Weltkriegs und danach waren einige grundlegende Dokumente auch mit völkerrechtlicher Bedeutung versehen. So verpflichteten sich die Unterzeichner der Atlantik-Charta vom 14.August 1941, »das Recht aller Völker, die Regierungsform zu wählen, unter der sie leben wollen« zu achten, und sie sprachen sich dafür aus, daß die souveränen Rechte und die Selbstregierung der Völker, denen diese gewaltsam entrissen wurden, wiederhergestellt werden. Die Charta der Vereinten Nationen führt in Artikel 1 Ziffer 2 das Ziel auf, »freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln«. Eine konkrete Anwendung dieses Grundsatzes wird in der UN-Charta nicht vorgenommen, abgesehen von einer Bezugnahme im Kapitel XII in Art.76 b zum Treuhandsystem, wo die Förderung der »fortschreitende(n) Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit« dieser Hoheitsgebiete sowie die »frei geäußerten Wünsche« ihrer Bevölkerung angesprochen werden. Doch galt dieses Prinzip noch immer nicht als Bestandteil völkerrechtlicher Doktrinen; zumeist wurde es ausschließlich dem Bereich der Politik zugerechnet.

Erst in den sechziger Jahren kam es im Zuge der fortschreitenden Entkolonisierung zu einem Durchbruch des Grundsatzes der Selbstbestimmung. Die am 14.Dezember 1960 von der 15.UN-Generalversammlung verabschiedete Resolution 1514 (XV) über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker[1] bekräftigte das Recht auf Selbstbestimmung unzweideutig; es bezeichnete die »Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung« als »eine Verleugnung der Grundrechte des Menschen«, als »der Charta der Vereinten Nationen entgegen(stehend)« und als Behinderung der »Förderung von Frieden und Zusammenarbeit in der Welt«. Allen Völkern wurde das Recht auf Selbstbestimmung zugesprochen; »kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status«.

Die Entschließung 1541(XV) der Generalversammlung vom 15.Dezember 1960[2] kodifizierte die Grundsätze der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung für die damals noch zahlreichen ›Gebiete ohne Selbstregierung‹; sie legte fest, daß die Selbstbestimmung eines Gebietes durch dessen Unabhängigkeit, durch Integration in einen Staatsverband oder durch freie Assoziierung mit einem solchen verwirklicht werden kann. Die beiden letztgenannten Alternativen hätten auf »einer freien und freiwilligen Entscheidung der Völker des betreffenden Gebietes« zu beruhen.[3]

Einige Jahre später erfolgte eine völkerrechtliche Kodifizierung gleichlautend in zwei Vertragswerken: Die beiden von der UN-Generalversammlung Ende 1966 verabschiedeten und Anfang 1976 für ihre Vertragsparteien in Kraft getretenen Internationalen Menschenrechtspakte enthalten in ihrem Artikel 1 in Absatz 1 jeweils die folgende Bestimmung:

»Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Schließlich widmete noch die mit Entschließung 2625(XXV) der Generalversammlung vom 24.Oktober 1970 angenommene ›Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen‹[4] – ein Markstein in der Geschichte des Völkerrechts jener Jahre – dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker einen ganzen Abschnitt.

Eingrenzung des Begriffs ›Völker‹

Zugegebenermaßen beruhen die oben erwähnten Texte auf einer mehrdeutigen und eingeschränkten Definition von ›Volk‹. Zunächst einmal decken diese Dokumente sowohl Staatswesen – die mit den Völkern gleichgesetzt werden – als auch nichtstaatliche Kollektive ab. Die Gremien der Vereinten Nationen und die Staatenpraxis haben zudem mit Blick auf die erste Kategorie für die zweite einen sehr eng umgrenzten Begriff von ›Volk‹ geschaffen; er umfaßt nämlich ausschließlich die drei folgenden Gruppen:

- Völker unter kolonialer Herrschaft (in der Hauptsache Gebiete ohne Selbstregierung sowie solche unter dem Treuhandsystem),
- Völker unter fremder Besetzung und
- Völker unter rassistischen Regimes.

Dieser Ausschließlichkeitsanspruch wurde in unzähligen Resolutionen der Generalversammlung immer wieder wieder-

holt. Zum Gegenstand heftiger Debatten wurde er auch bei dem Entwurf des Artikels 1, Abs.4 des I.Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12.August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, der dann am 8.Juni 1977 durch die ›Diplomatische Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts‹ verabschiedet wurde:

»Zu den . . . genannten Situationen gehören auch bewaffnete Konflikte, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschafliche Beziehungen . . . zwischen den Staaten . . . niedergelegt ist.«

Im Gegensatz dazu gestehen die genannten Texte dieses Recht solchen Gruppierungen nicht zu, die für sich in Anspruch nehmen, gegen innerstaatliche Unterdrückung zu kämpfen, und dabei entweder versuchen, die Regierung zu stürzen oder sich von dem Staatsgebilde mittels Sezession zu lösen. Diesen Gruppen wird nicht die gleiche Legitimität wie denen der oben aufgeführten drei Kategorien zuerkannt. Das Völkerrecht nimmt zur Rechtmäßigkeit derartiger innerer Auflehnungen und dem damit möglicherweise einhergehenden Gebrauch von Gewalt nicht Stellung; sie sind weder erlaubt noch verboten. Wir haben hier so etwas wie einen rechtsfreien Raum.

Die anderen Grundprinzipien des Völkerrechts bestätigen nur noch dieses begrenzte Verständnis von den ›Völkern‹, denen das Recht auf Selbstbestimmung zugestanden wird. Ob nun die Achtung der Souveränität und territorialen Integrität anderer Staaten, das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen oder das Prinzip der Nichteinmischung herangezogen wird – alle diese Grundsätze stärken den Status quo, der die bestehenden Staaten und Regierungen schützt.

Externe Aspekte der Selbstbestimmung

Angeführt sei auch, daß sich die Erklärung der Generalversammlung von 1970 über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten, die zahlreichen einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung zu ihrer Umsetzung wie auch zuvor schon die Entschließung 1514(XV) nur auf einen Aspekt des Rechtes der Völker auf Selbstbestimmung konzentrieren, nämlich den externen. Das Hauptgewicht hierbei liegt auf dem Recht der Völker, ihre Rechte »ohne Einmischung von außen« auszuüben; die freie Willensäußerung des Volkes wird ausschließlich mit der Entscheidung über die Abschaffung der Fremdherrschaft sowie über die Modalitäten, unter denen rechtliche Bindungen entweder mit der früheren Verwaltungsmacht oder mit einem anderen Staat beendet beziehungsweise beibehalten werden, in Verbindung gebracht. An keiner Stelle wird ausdrücklich die interne Ausübung des Selbstbestimmungsrechts angesprochen, das heißt das Recht, seine Regierung frei zu wählen. Eine vage Bezugnahme auf die Menschenrechte ist zwar vorhanden, ist in dieser Hinsicht aber weit entfernt von irgendwelchen konkreten Inhalten.

Nun ist es zwar richtig, daß bei einigen Entkolonisierungsakten die Frage der Herrschaft der Mehrheit im Vordergrund stand; außer in seltenen Fällen – wie etwa dem des Treuhandgebiets Ruanda-Urundi, wo es auch um die Regierungsform ging – betraf dies freilich nur die Fälle rassistischer Regimes (man denke an den Grundsatz »Keine Unabhängigkeit ohne Mehrheitsregierung« für Südrhodesien und Namibia) oder von Intervention und ausländischer Besetzung.

Im Westsahara-Gutachten vom 16.Oktober 1975 brachte der Internationale Gerichtshof (IGH) die Anwendung des Grundsatzes der Selbstbestimmung mit der »freie(n) und echte(n) Willensäußerung der Bevölkerung des Territoriums« in Verbindung. In der Regel war der Prozeß der Entkolonisierung allerdings nicht mit der Möglichkeit für die betroffene Bevölkerung verknüpft, ihre Regierung bei Erlangung der Unabhängigkeit frei zu wählen. Bestätigt wird diese Auslegung auch, indem man den Abschnitt zur Nichteinmischung in der Erklärung von 1970 über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten genauer untersucht, der seinerseits auf die am 21.Dezember 1965 verabschiedete Resolution 2131(XX) der Generalversammlung[5] zurückgeht:

»Jeder Staat hat ein unveräußerliches Recht, sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System ohne irgendeine Form der Einmischung von seiten eines anderen Staates zu wählen.«

Wenn ein Staat sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einmischt und diesen daran hindert, seine Geschicke nach eigenem Gutdünken zu gestalten, greift er in dessen Souveränität und Selbstbestimmungsrecht ein. Folglich erscheinen der Grundsatz der Selbstbestimmung und jener der Nichteinmischung als die zwei Seiten derselben Medaille, und in beiden Fällen geht es um den externen Aspekt der Angelegenheit. Dieser Ansatz findet sich auch in der ›Erklärung über die Unzulässigkeit der Intervention und Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten‹, die mit Resolution 36/103 der Generalversammlung am 9.Dezember 1981 mit 120 Ja-Stimmen gegen 22 Nein-Stimmen meist westlicher Staaten bei 6 Enthaltungen gebilligt wurde.[6]

Der IGH äußerte sich in dieser Hinsicht äußerst dezidiert, als er im ›Fall betreffend militärische und paramilitärische Aktivitäten in und gegen Nicaragua (Nicaragua gegen die Vereinigten Staaten von Amerika)‹ am 27.Juni 1986 befand,[7] daß die Wertung des US-Kongresses, die Regierung Nicaraguas befinde sich auf dem Weg in eine »totalitäre kommunistische Diktatur«, irrelevant sei. Die Übernahme einer bestimmten Doktrin durch einen Staat stelle keine Verletzung des Völkergewohnheitsrechts dar; die »Wahl des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Systems sowie die Formulierung der Außenpolitik« stehe »nach dem Grundsatz der Staatensouveränität« einem jeden Staat frei.

Kein verpflichtendes universelles Prinzip der Legitimität

Die Begründung wie auch die Konsequenz dieser Rechtsposition ist, daß der Grundsatz der Nichteinmischung jegliches international verbindliche Prinzip der Legitimität ausschließt. Dieser Ansatz geht von der Voraussetzung aus, daß es eine Vielfalt möglicher Optionen hinsichtlich der Regierungsform gibt, die von anderen Staaten respektiert werden müssen. Dies läßt sich ohne weiteres dadurch erklären, daß jegliche Vorstellung von Legitimität subjektiv und relativ ist. Im Laufe der Geschichte ist der Begriff in den unterschiedlichsten Zusammenhängen gebraucht worden, und auch in der gegenwärtigen Weltgemeinschaft variiert seine Auslegung je nach philosophischer, wirtschaftlicher oder sozialer Lehre. So wurde die Legitimität der Monarchie und des dynastischen Prinzips im Europa des 19.Jahrhunderts von ihren Verfechtern behauptet (in Staaten wie Japan und Saudi-Arabien ist das heute noch der Fall), nehmen demokratische Systeme verschiedener Ausformung Legitimität für sich in Anspruch ebenso wie die noch bestehenden Feudalherrschaften (etwa am Golf) oder die vorgeblichen Gottesherrschaften der Fundamentalisten, und beanspruchen schließlich auch zivile oder Militärdiktaturen die Legitimität ihrer Herrschaft. In einer Welt mit einer derartigen Fülle unterschiedlicher Regierungsformen würde eine aufoktroyierte Vorstellung der Legitimität als den Grundsätzen der friedlichen Koexistenz von Staaten mit verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Systemen zuwiderlaufend angesehen, insbesondere den Grundsätzen der Nichteinmischung und der äußeren Selbstbestimmung der Völker.

Die einzige Ausnahme von der Blindheit des Völkerrechts gegenüber der innerstaatlichen Herrschaftsform bilden nazistische und faschistische Regimes. Die ohne förmliche Abstimmung am 16.Dezember 1981 verabschiedete Resolution 36/162 der UN-Generalversammlung[8] verurteilt

»alle totalitären oder anderen, insbesondere alle nazistischen, faschi-

stischen und neofaschistischen Ideologien und Praktiken, die rassische oder ethnische Exklusivität oder Intoleranz, Haß, Terror und systematische Verweigerung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zur Grundlage haben beziehungsweise nach sich ziehen«.

Allerdings wurde offensichtlich kein Staat derart klassifiziert, mit Ausnahme natürlich Südafrikas,[9] was sich aus den unverhüllt rassistischen Zügen seines Herrschaftssystems heraus erklärt. Die beispielsweise in der genannten Entschließung vorgenommene Verurteilung von Ideologie und Praxis des Terrors wurde niemals auf einen Staat auf Grund seiner Übergriffe gegen die eigene Bevölkerung ausgesprochen. So kam selbst das Regime Pol Pots um eine Anprangerung durch die UN-Gremien herum; es wurde seitens der Weltorganisation sogar nach seinem Sturz noch eine Weile als legitime Vertretung des kambodschanischen Volkes angesehen.

Folglich dürfte es sich bei der bezüglich der nazistischen und faschistischen Regimes gemachten Ausnahme um eine rein ideologische – und bequeme – Scheinbestimmung handeln: die benutzten Wendungen beziehen sich auf historische Ereignisse und auf Südafrika. Kein Organ der Vereinten Nationen wagt es, analog dazu gegenwärtige Regimes anzuprangern, wie grausam die von diesen betriebene Unterdrückung der eigenen Bevölkerung auch sein mag.

Anerkennung und internationale Vertretung von Regierungen

Die derzeit gängige Haltung bezüglich der Anerkennung von Regierungen bestätigt diese Tendenz zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten. Die Anerkennung wird in der Regel in das freie Ermessen des anerkennenden Staates gestellt; sie ist nicht juristisch geregelt, sondern stellt einen rein politischen Akt dar.

Natürlich hat es in der Vergangenheit Versuche gegeben, hinsichtlich der Anerkennung von Regierungen Kriterien für deren Legitimität aufzustellen. Zu den einschlägigen Ansätzen kann man die Heilige Allianz zählen, die darauf abzielte, die von der Französischen Revolution gelegte Saat zu vernichten; man denke an den Kongreß von Troppau und sein Protokoll vom 19.November 1820. Es war eine Koalition dreier Staaten – Österreichs, Rußlands und Preußens –, der sich schließlich auch Frankreich anschloß und die die absolute Monarchie zu bewahren sowie liberale und revolutionäre Ideen durch Wort und Tat zurückzudrängen suchte. Eine weitere bekannte Doktrin war der von dem einstigen ecuadorianischen Außenminister Tobar verfochtene Ansatz; 1907 schlug er vor, daß die amerikanischen Republiken

»um ihres Ansehens und ihrer Glaubwürdigkeit willen – wenn nicht schon aus humanitären und altruistischen Erwägungen heraus – indirekt auf die internen Streitigkeiten der Republiken des Kontinents einwirken (sollten). Dieses Einwirken könnte zumindest die Weigerung beinhalten, De-facto-Regierungen, die einer Revolution gegen die Verfassung entspringen, anzuerkennen«.[10]

Entgegen vielfach geäußerter Ansicht diente dieser Vorschlag eher der Verteidigung einer – wie auch immer gearteten – bestehenden Verfassung als der Verteidigung demokratischer Grundsätze.

Pointierter waren die Bestimmungen eines Übereinkommens vom 20.Dezember 1907 zwischen den fünf zentralamerikanischen Republiken, deren Artikel I lautete:

»Die Regierungen der Hohen Vertragsparteien werden keine andere Regierung anerkennen, die in einer der fünf Republiken als Folge eines Staatsstreichs oder einer Revolution gegen die anerkannte Regierung an die Macht kommt, so lange nicht frei gewählte Vertreter dieses Volkes das Land verfassungsgemäß neu geordnet haben.«[11]

Dieses Übereinkommen erhob somit die Forderung zum Prinzip, daß ein gewaltsamer Umsturz der Regierung einer demokratischen Legitimierung durch freie Wahlen bedürfe, bevor die neue Regierung von anderen Staaten anerkannt werden könne. Zwischen 1913 und 1931 übernahm der amerikanische Präsident Woodrow Wilson diesen Ansatz als die US-Politik für die westliche Hemisphäre – eine Politik, die nicht lange vorhalten sollte.

Diesen auf das Legitimitätskriterium gegründeten Theorien steht die allgemeine Praxis entgegen, wonach sich die Anerkennung an den gegebenen Fakten orientiert. Mehrere Staaten (so Belgien, Deutschland, Frankreich oder Großbritannien) vertreten sogar die Position, daß sie von der ausdrücklichen Anerkennung neuer Regierungen Abstand nehmen, da sie eine Form der Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten bedeute; sie erkennen daher lediglich neue Staaten an. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß bei der Anerkennung von Regierungen kein verbindliches Kriterium der Legitimität angewandt wird.

Das üblicherweise angewandte Kriterium für die Aufnahme von Staaten in die Weltorganisation sowie für deren Vertretung gründet gleichfalls auf den gegebenen Fakten. In Art.4 Abs.1 der Charta der Vereinten Nationen über die Aufnahmebedingungen für neue Mitglieder findet sich keine Vorschrift hinsichtlich der Legitimität einer Regierung.

Schon kurze Zeit nachdem die Vereinten Nationen ins Leben gerufen worden waren, geriet die Frage der Legitimität der Regierung Spaniens zu einem ersten Testfall. Nach einem Versuch, das Franco-Regime mit ihrer Resolution 39(I) vom 12.Dezember 1946 zu isolieren, rückte die UN-Generalversammlung mit Entschließung 386(V) vom 4.November 1950 schließlich wieder von dieser Politik ab (Aufnahme in die Vereinten Nationen fand Spanien allerdings erst am 14.Dezember 1955). Tatsächlich war der Grund für den zeitweiligen Boykott Spaniens weniger in den Bedenken gegenüber dessen nichtdemokratischem Regime als vielmehr in seiner partiellen Allianz mit den Achsenmächten vor dem Zweiten Weltkrieg und während des Krieges zu suchen.

Die Resolution 195(III) der Generalversammlung vom 12.Dezember 1948, in der die Regierung der Republik Korea, also Südkoreas, als alleinige legitime Regierung Koreas benannt wird,[12] muß als eine Ausnahme gewertet werden, die der zeitweilig dezidiert antikommunistischen Politik der Generalversammlung geschuldet ist.

Im Hinblick auf die Vertretung eines Landes in den Vereinten Nationen machte es sich die UN-Generalversammlung – bis auf spektakuläre Ausnahmen wie im Falle Chinas von 1949 bis 1971 und in dem Kambodschas von 1979 bis 1990 – zur Regel, die Beglaubigungsschreiben jener entgegenzunehmen, die tatsächlich im Besitz der Regierungsgewalt waren. Die Resolution 396(V) der Generalversammlung vom 14.Dezember 1950,[13] die sich mit der ›Anerkennung der Vertretung eines Mitgliedstaates durch die Vereinten Nationen‹ befaßte, war mehr auf die Herstellung einer einheitlichen Praxis der UN-Organe im Falle konkurrierender Ansprüche denn auf die Frage der Legitimität selbst ausgerichtet und hat in der Folge keine größere Bedeutung erlangt. Die Verweigerung der Zulassung der Vertreter Südafrikas zu den Arbeiten der Generalversammlung schließlich hatte ihre Ursache in dem rassistischen und somit illegitimen Charakter seiner Regierung.

Auf der regionalen Ebene läßt ein engeres Solidaritätsgefüge die Bildung von Legitimitätsprinzipien – als Vorbedingung der Mitgliedschaft oder ihrer Fortsetzung – unter den Mitgliedern der vorhandenen Organisationen zu. Beim Europarat ist das tragende Prinzip die parlamentarische Demokratie; in der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) wurde zeitweise eine Negativabgrenzung in Gestalt des Antikommunismus gezogen; bei den östlichen Ländern, also den Mitgliedern des früheren Warschauer Pakts, war es das Konzept des proletarischen Internationalismus. Gegen diejenigen, die es wagten, vom richtigen Weg abzuweichen, können Strafmaßnahmen erwogen oder in die Tat umgesetzt werden, wie es beispielsweise der Europarat gegenüber der griechischen und der türkischen Diktatur praktizierte; im Falle der OAS bleibt der Umgang mit Guatemala, Kuba und der Dominikanischen Republik im Gedächtnis. Der Warschauer Pakt war für die Invasionen Ungarns und der Tschechoslowakei sowie für die Drohungen gegen Polen verantwortlich.

All diese Beispiele haben nicht unbedingt Nachahmungswert. Grenzen werden den regionalen Vorstellungen von Legitimität in den 1970 verabschiedeten Grundsätzen der Vereinten Nationen über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten gesetzt, von denen einige mittlerweile als zwingende Normen des Völkerrechts anzusehen sind. So können die Grundsätze des Gewaltverbots und der Nichteinmischung sowie das Recht auf Selbstbestimmung nicht einfach unter Berufung auf in der Region herrschende Vorstellungen von Legitimität umgestoßen werden. Auch eine Regionalorganisation darf nicht durch Zwangsmaßnahmen verhindern, daß ein Volk über sein politisches und gesellschaftliches System frei entscheidet.
Festhalten läßt sich, daß die Praxis, im zwischenstaatlichen Verkehr von den vorgefundenen Fakten auszugehen, letztlich dem ebenfalls festzustellenden Pluralismus der bestehenden politischen Systeme entspringt. Dieses breite Spektrum der in der Weltorganisation vertretenen Regimes reicht von mannigfaltigen Ausformungen der parlamentarischen Demokratie über verschiedene Arten von Präsidialregierungen und Militärdiktaturen bis zu Theokratien oder Feudalmonarchien. Diese Pluralität schließt die Annahme eines verbindlichen Legitimitätskonzepts gegenwärtig aus.

Kein Recht auf Empörung

Unbestritten ist auch, daß es angesichts des Fehlens eines allgemein anerkannten völkerrechtlichen Legitimitätsgrundsatzes kein sich aus dem Selbstbestimmungsrecht ergebendes Recht eines Volkes gibt, seine eigene Regierung zu stürzen. Zwar verbürgt etwa die Unabhängigkeitserklärung der 13 Vereinigten Staaten von Amerika vom 4.Juli 1776 das Recht des Volkes, seine Regierung zu wechseln, doch sieht das internationale Recht nirgends ein Recht auf Umsturz vor. Völkerrechtlich gesehen, werden Befreiungsbewegungen, deren erklärtes Ziel der Sturz einer Diktatur in ihrem Land ist, anders als die gegen eine Fremdherrschaft kämpfenden und von der Weltorganisation oder Regionalorganisationen als solche anerkannten nationalen Befreiungsbewegungen, nicht als legitime Konfliktparteien begriffen. Allerdings laufen Revolutionen dem Völkerrecht auch nicht zuwider. Das internationale Recht bezieht zu diesem Phänomen nicht Stellung, es liegt außerhalb seines Bereiches.
Dieser Standpunkt findet eine Stütze auch in Art.2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen, der das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt unter den Mitgliedstaaten der Weltorganisation »in ihren internationalen Beziehungen« durch diese Wortwahl auf die zwischenstaatlichen Beziehungen beschränkt. Das Recht der Kriegführung regelt weder die Anwendung von Gewalt im Zuge eines Umsturzes noch dessen gewaltsame Niederschlagung; ein derartiger Rückgriff auf gewaltsame Mittel ist somit weder gestattet noch verboten.
Kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den Kolonialvölkern und den Kolonialherren wurden ursprünglich als innere Rebellion (entweder in Form eines Bürgerkriegs oder eines Sezessionskriegs) angesehen. Die Verwaltungsmächte beanspruchten für sich das Recht, die ›öffentliche Ordnung‹ in ihren Gebieten aufrecht zu erhalten. Bekanntlich entwickelte sich das Völkerrecht in der Gegenwart dahin gehend, derartige Kriege als internationale Konflikte zu klassifizieren; für die traditionellen innerstaatlichen Konflikte, die Bürgerkriege, aber liegt der Fall noch immer anders.

Zusammenfassung

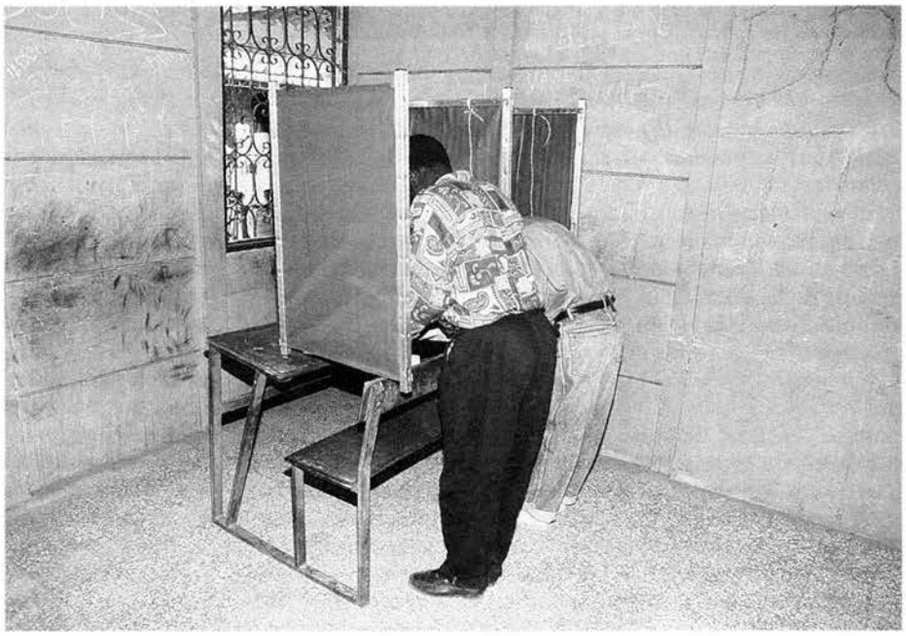
Festhalten läßt sich, daß die internen Aspekte des Rechts auf Selbstbestimmung bis in die jüngste Zeit sowohl von der Vielgestaltigkeit der Regierungsformen als auch von der bipolaren Prägung der internationalen Beziehungen nahezu vollkommen überschattet worden sind. Das Recht auf Selbstbestimmung wurde als exogenes Recht begriffen, das das Volk vor Einmischung von außen schützt, nicht als ein endogenes, das die Rechte des Volkes gegenüber seiner eigenen Regierung wahrt.

II. Die Antithese: Das Recht auf Selbstbestimmung als internes Recht

Die oben dargelegte Auslegung der Texte zum Selbstbestimmungsrecht ist immer wieder der Kritik unterzogen worden. Ohne jeden Zweifel handelt es sich um ein Paradoxon, um einen fundamentalen inneren Widerspruch, wenn man das Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung ohne Einbeziehung der Möglichkeit auch der inneren Einmischung in dasselbe – wenn ein autoritäres Regime seinen Bürgern das Recht vorenthält, ihr politisches System selbst zu bestimmen – behandelt. Zudem läßt sich auch argumentieren, daß es in der Völkerrechtsordnung implizit gewisse politische und rechtliche Normen gibt, die die Schaffung von – im weiteren Sinne – demokratischen Regierungsformen begünstigen.

Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechte

Nach dem Sturz der Naziherrschaft und der faschistischen Regimes im Jahre 1945 wehte der Wind der Demokratie beson-



Unterstützung bei der Abhaltung freier und geheimer Wahlen: eine neue Aufgabe für die Vereinten Nationen, soweit es Urnengänge in UN-Mitgliedstaaten angeht. Die Durchführung von Wahlen, die diesen Namen auch tatsächlich verdienen, stellt für viele bislang diktatorisch regierte Länder ein Novum dar; die Zahl der an die Weltorganisation gerichteten Ersuchen um Beratung und Hilfe ist in letzter Zeit sprunghaft gestiegen.

ders stark; er inspirierte die Abkommen von Jalta, Potsdam und Moskau, in denen demokratische Vorstellungen verankert waren. Das Abkommen von Jalta vom 11.Februar 1945 mit seiner Erklärung zum befreiten Europa und zu Polen, die Gemeinsame Erklärung von Potsdam vom 2.August 1945 mit ihren Bestimmungen über Deutschland, Polen, Italien, Bulgarien, Finnland, Ungarn und Rumänien sowie das Moskauer Abkommen vom 26.Dezember 1945 mit seinen Beschlüssen zu Korea, China, Rumänien und Bulgarien – sie alle legen beredtes Zeugnis ab von den demokratischen Idealen, die ihre Autoren beflügelten. Leider wurde ihre Umsetzung aber durch den tiefen Graben, der schon kurze Zeit nach Verabschiedung dieser Dokumente die kommunistischen und kapitalistischen Staaten trennte, verhindert.

Das Recht der Völker, ihr politisches, wirtschaftliches und soziales System zu bestimmen, läßt sich aus dem Grundsatz der Volkssouveränität herleiten, wonach die Regierungsgewalt dem Willen des Volkes zu entspringen hat. Zu den Rechten der Staaten zählt die Erklärung der UN-Generalversammlung von 1981 über die Unzulässigkeit der Intervention und Einmischung in die inneren Angelegenheiten[14] auch das Recht, »gemäß dem Willen seines Volkes« von außen unbehindert sein eigenes System zu bestimmen.

Die Verknüpfung von Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechten ist durchaus nicht neu. Artikel 21 Abs.3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 sagt hierzu aus:

»Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.«

Selbstverständlich war die Frage einer Bindungswirkung der Allgemeinen Erklärung lange Gegenstand zahlreicher Debatten; heute wird sie weithin zum Völkergewohnheitsrecht gerechnet.

Von besonderem Interesse für die vorliegende Untersuchung ist auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte. In verschiedenen Artikeln befaßt sich dieses Übereinkommen mit dem Konzept der ›demokratischen Gesellschaft‹, so etwa in Art.14 zur Gleichheit vor den Gerichten, in Art.21 zur Versammlungsfreiheit oder in Art.22 zur Vereinigungsfreiheit. Artikel 19 proklamiert das Recht auf freie Meinungsäußerung, aber erst in Art.25 des Paktes findet sich das Herzstück des Demokratiebegriffs:

»Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ... ohne unangemessene Einschränkungen

a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.«

Wird diese Bestimmung nach Buchstaben und Geist verwirklicht, so ist ein demokratisches Gemeinwesen das logische Ergebnis.

Weiterhin läßt sich anführen, daß die Rechtfertigung der lediglich auf die tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse abstellenden Lehre unter Zuhilfenahme des Grundsatzes der Nichteinmischung nicht gänzlich überzeugend ist. Sie erscheint schlüssig, wenn Außenstehende die Überzeugung gewinnen, daß die Entscheidung eines Volkes für eine neue Regierungsform das Resultat seiner freien Wahl ist. Wenn aber offensichtlich eine von der Bevölkerungsmehrheit (etwa durch kurze Zeit zuvor abgehaltene Wahlen) legitimierte verfassungsmäßige Regierung durch einen Militärputsch gestürzt und blutige Unterdrükkung zum System wird, kann es dann noch als Nichteinmischung gelten, wenn man eine solche Regierung anerkennt oder die diplomatischen Beziehungen mit ihr aufrechterhält? Ist dies nicht eher eine Hilfestellung für diejenigen, die das Selbstbestimmungsrecht ihres eigenen Volkes negieren? Lediglich in der Resolution 2625(XXV) der UN-Generalversammlung findet sich ein zaghafter Hinweis auf die repräsentative Demokratie, wonach das Einschreiten gegen Staaten,

»die sich in ihrem Verhalten von dem oben erwähnten Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker leiten lassen und daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt«,

untersagt wird. Es fällt auf, daß hier nur drei Nichtdiskriminierungskriterien bezüglich der legitimen Vertretung eines Volkes aufgezählt werden: die Rasse, der Glauben und die Hautfarbe. Nichts wird über weitere Kriterien möglicher Diskriminierung ausgesagt, etwa das der politischen Gesinnung. Kein UN-Organ hat jemals diesen Grundsatz aus der Prinzipiendeklaration von 1970 in Anwendung gebracht.

Die Erklärung von Helsinki

Die am 1.August 1975 in der finnischen Hauptstadt angenommene Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) enthält unter Prinzip VIII (›Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker‹) unverhofft eine erste explizite Bezugnahme auf die *innere* Selbstbestimmung:

»Kraft des Prinzips der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen.«

Nach diesem Text ist das Recht auf Selbstbestimmung ein fortwährend anwendbares Recht – nicht etwa eines, das nur einmal, nämlich zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit, Gültigkeit hatte, auch wenn es von manchen Ländern der Dritten Welt nach wie vor in diesem Sinne interpretiert wird. Diese Passage zum inneren Selbstbestimmungsrecht im Helsinki-Dokument ist übrigens nicht der Lage der nationalen Minderheiten gewidmet, wie man vielleicht auf den ersten Blick vermuten könnte, denn diese werden in einem anderen Abschnitt der Schlußakte behandelt. Zudem spiegelt die Wendung »in voller Freiheit« das westliche Verständnis von der Notwendigkeit etwa der Meinungsfreiheit oder der Vereinigungsfreiheit wider; sanktioniert wird damit das Recht der Völker, ihr Selbstbestimmungsrecht frei von innerer Einmischung (also ohne Unterdrückung seitens einer autoritären Regierung) auszuüben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Völkerrechtsordnung zwar schon längst Regeln geschaffen hat, die dahin gehend hätten weiterentwickelt werden können, das Konzept der Demokratie völkerrechtlich zu sichern, die internationale Praxis ist jedoch hinterhergehinkt (außer wenn einzelne Staaten aus Opportunitätserwägungen heraus das Demokratieargument politisch nutzten).

III. Entwicklungen der jüngsten Zeit

Seit 1989 war das politische System zahlreicher Staaten einem demokratischen Wandel unterworfen: sogenannte Volksdemokratien wurden zu freiheitlichen Demokratien. Im ersten Stadium bedeutete dies freie Wahlen und die Übernahme des Mehrparteiensystems; später lösten sich die kommunistischen Parteien auf, oder sie bildeten sich zu wenigstens nominell sozialdemokratischen Parteien um. Mit Ausnahme einiger Staaten der Dritten Welt, in denen noch marxistisch-leninistische Regimes an der Macht sind (etwa in China, Vietnam, Nordkorea und Kuba), ist dieses Modell wie auch der mit ihm verbundene ideologisch-wirtschaftlich-militärische Block erst einmal von der Bildfläche verschwunden. Indirekte Folgen hatte diese Abkehr auch in Afrika und Asien, wo in vielen Staaten Einparteisysteme und Diktaturen vorherrschend waren: zahlreiche Länder schwenkten auf Mehrparteiensystem und parlamentarische Demokratie um.

Zwischen 1990 und 1992 gelang zudem der Durchbruch des Demokratiebegriffs als völkerrechtliches Konzept.[15] Das erste in dieser Hinsicht bedeutsame Dokument wurde auf dem Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE am 29.Juni 1990 verabschiedet.[16] In seinem I.Teil enthält dieses Dokument unter anderem die Bekräftigung, »daß die Demokratie ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates ist«. Ausdrücklich werden sodann als Kernbestandteile demokratischer Verhältnisse regelmäßige, geheime und freie Wahlen, die repräsentative Regierungsform und die Rechenschaftspflicht der Gewählten den Wählern gegenüber benannt. Die KSZE-Teilnehmerstaaten verpflichten sich nicht nur auf die Abhaltung freier Wahlen, sondern auch zur Zulassung von Beobachtern, auch von solchen von Nichtregierungsorganisationen, sowohl aus dem Inland als auch aus dem Ausland.

Ebenfalls von Bedeutung ist die von den Staats- und Regierungschefs der damals 34 KSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnete ›Charta von Paris für ein neues Europa‹ vom 21.November 1990,[17] die das demokratische Prinzip klar und knapp definiert:

»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.«

Auf demselben KSZE-Treffen in Paris wurde beschlossen, in Warschau ein ›Büro für freie Wahlen‹ einzurichten, das der Umsetzung der entsprechenden Ausführungen des Kopenhagener Dokuments dienen soll.

Das am 3.Oktober 1991 verabschiedete Dokument des Moskauer Treffens über die Menschliche Dimension der KSZE[18] betont, »daß Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind«. Im Bereich der ›Menschlichen Dimension‹ eingegangene Verpflichtungen seien »ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates«.

Eine ähnlich bedeutsame, normenschaffende Entwicklung hat bei der OAS eingesetzt; hervorzuheben ist hier insbesondere eine Resolution der Generalversammlung der OAS vom 5.Juni 1991 über die repräsentative Demokratie. Deren Präambel bekräftigt, daß die Grundsätze der OAS es erfordern, daß die politische Vertretung der Mitgliedstaaten sich »auf die tatsächliche Ausübung der repräsentativen Demokratie gründet«; im operativen Teil dieser Entschließung wird ein unverzügliches Zusammentreten des obersten Gremiums der OAS gefordert, sobald der »demokratische politische institutionelle Prozeß oder die legitime Machtausübung durch die demokratisch gewählte Regierung« in einem OAS-Staat unterbrochen wird.

Auf UN-Ebene sind keine derart weitreichenden Entschließungen verabschiedet worden. Dennoch befassen sich die Vereinten Nationen seit einigen Jahren mit der Überwachung innerstaatlicher Wahlen. Der nachgerade klassische Ansatz fand sich in der Überwachung von Abstimmungen im Zuge der Entkolonisierung. Dabei verfolgte man lediglich das Ziel sicherzustellen, daß das externe Selbstbestimmungsrecht von dem betroffenen Volk ungeschmälert ausgeübt werden konnte. Eine zweite Form des Engagements der Weltorganisation entwickelte sich aus der Erkenntnis der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, daß freie und unverfälschte Wahlen beziehungsweise die Schaffung einer tatsächlich repräsentativen Regierung ein entscheidender Schritt zur Lösung regionaler oder lokaler Konflikte seien, die vor noch nicht allzu langer Zeit durch den Kalten Krieg angefacht worden waren. Auf Bitten der betroffenen Staaten unterstützte die Weltorganisation in jüngster Zeit die Überwachung der Wahlen in mehreren Ländern, so in Nicaragua und Haiti.

Ein derartiger Ansatz bezüglich nationaler Urnengänge ist neu. Zwar hatte schon vor einem Jahrzehnt das Sekretariat der Vereinten Nationen von der Möglichkeit der Beobachtung derartiger Akte in UN-Mitgliedstaaten gesprochen, dies jedoch strikt zum einen an die Einladung durch die betroffene Regierung und zum anderen an die vorherige Zustimmung von Generalversammlung oder Sicherheitsrat gebunden.[19] In der Praxis hat man sich dann derartigen Ansinnen entzogen, und die Wahlbeobachtung in Nicaragua im Februar 1990 – die erste seitens der UN in einem Mitgliedstaat – war vornehmlich im Kontext des Friedensprozesses in der Region zu sehen. Erst der Fall Haitis bildete eine echte Innovation im politischen Repertoire der UN: Im Dezember 1990 und im Januar 1991 fanden offiziell von den Vereinten Nationen überwachte Wahlen statt; als ihr Ergebnis dann durch einen Coup außer Kraft gesetzt wurde, verurteilte die Generalversammlung den Militärputsch, der zum Sturz des unter UN-Aufsicht gewählten Präsidenten Jean-Bertrand Aristide geführt hatte, und erklärte »jedes Gebilde, das aus dieser unrechtmäßigen Situation hervorgeht«, für unannehmbar.[20]

Nun wäre es Wunschdenken, würde man schon die Unaufhaltsamkeit der Entwicklung zur Demokratie – die ja noch nicht notwendigerweise als irreversibel gelten kann – unterstellen. So hat die Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung mitnichten die Demokratisierung des Regimes mit sich gebracht.Der Sicherheitsrat war »entschlossen, die Herrschaft der rechtmäßigen Regierung wiederherzustellen«,[21] und darüber hinaus geschah nichts. Auch das autoritäre und blutige Regime Saddam Husseins wurde nicht bei dieser Gelegenheit abgelöst.

Unbestreitbar ist, daß das Konzept der demokratischen Legitimität und genuiner Wahlverfahren in jüngster Zeit bei der Staatenmehrheit an Boden gewonnen hat. Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung der einschlägigen Entschließungen der UN-Generalversammlung aus den Jahren 1990 und 1991,[22] daß neben die Hervorhebung regelmäßiger und unverfälschter Wahlen als unverzichtbar auch die Relativierung dahin gehend tritt, daß es kein universell gültiges Modell für den Wahlprozeß gebe und eine Wahlhilfe seitens der UN als Ausnahmefall gelten solle. Ein Konsens über die tatsächlichen Inhalte des Demokratiekonzepts besteht also noch nicht – geschweige denn eine durchgängige Anerkennung des Primats des westlichen Demokratieverständnisses.

IV. Grenzen und Bedingungen eines schrittweisen Wandels

Der umfassende Wandel, dem die Weltgemeinschaft gegenwärtig unterliegt, zwingt die Völkerrechtslehre zu verstärktem Nachdenken über die Folgen der Einführung eines Legitimitätsprinzips in das internationale Recht. Zwei mögliche Lösungen bieten sich an: Das Recht auf eine demokratische Regierung könnte entweder zur bindenden Norm des Völkerrechts (jus cogens) oder aber zu einem anzustrebenden Standard ohne verpflichtenden Charakter werden.

Hypothese I:
Einigung auf eine verpflichtende Norm der Legitimität

Eine derartige bindende Norm würde die gegenwärtige Weltordnung in vielerlei Hinsicht dramatisch verändern.

> Die Anerkennung von Regierungen wäre keine Ermessensfrage mehr

Es entstünde zumindest die Verpflichtung, nicht-demokratischen Regierungen die Anerkennung zu verweigern. Eine derartige Rechtsvorschrift würde voraussetzen, daß Übereinstimmung über die Merkmale eines demokratischen Regierungssystems herrscht und daß es eine Instanz gibt, die die dafür not-

wendigen Kriterien festlegt – andernfalls wäre die Gefahr völliger Beliebigkeit gegeben. Aber wem käme hier die Rolle des unfehlbaren Papstes zu? Ohne eine solche Instanz würde jeder Staat eine Einschätzung nach eigenem Ermessen und eigener Interessenlage vornehmen, und die Folgen für die um Anerkennung nachsuchende Regierung wären – je nach der jeweiligen wirtschaftlichen und militärischen Macht des anerkennenden Staates – möglicherweise fatal. Der Willkür wäre Tür und Tor geöffnet.

> Interventionen gegenüber Abweichlern wären erlaubt oder sogar geboten

Die Geschichte lehrt, daß gewaltsame Einmischung gerade dann Platz greift, wenn die internationale Ordnung ein verbindliches Legitimitätsprinzip umzusetzen sucht. Sobald ein Klima der Intoleranz zwischen den politischen Systemen entstanden ist und einzelne das Recht für sich beanspruchen, die Entscheidungen anderer zu annullieren, wird Intervention alltäglich. Wir kennen zahlreiche Präzedenzfälle in der Geschichte: die Französische Revolution, die Heilige Allianz, die Reaktion der Westalliierten auf die Oktoberrevolution, den proletarischen Internationalismus mit seiner ›Breschnew-Doktrin‹ oder die amerikanischen Interventionen in der westlichen Hemisphäre.

So lange das Demokratiemodell nicht universell verbreitet ist, muß das Völkerrecht seine Grundlage in der Achtung der friedlichen Koexistenz zwischen den verschiedenen Systemen haben. Wie auch in den oben genannten Resolutionen der Generalversammlung von 1990 und 1991[23] gefordert, muß der Grundsatz der Nichteinmischung unangetastet bleiben.

> Um ein ungewolltes Regime abzulösen, wären gewaltsame Mittel zulässig

Hier läßt sich mit Recht die Frage stellen, ob die Fortdauer eines bestimmten Regimes letztlich vom Urteil der Nachbarländer abhängig gemacht werden darf. Jedenfalls wäre jegliche Abänderung der gegenwärtigen Verfahren ohne eine Revision der Charta der Vereinten Nationen in einem ihrer wichtigsten Punkte – dem in Art.2 Ziffer 4 enthaltenen Gewaltverbot – nicht anzuraten geschweige denn durchzuführen.

Die Schlußfolgerung ist, daß die erste Hypothese zurückgewiesen werden muß, da sie eine neue Weltordnung weniger auf Demokratie als vielmehr auf als Demokratie getarntem Totalitarismus und ebenso verbrämtem Gutdünken gründen würde.

Hypothese II:
Fortentwicklung demokratischer Ziele ohne Infragestellung der Weltordnung

Es erscheint daher klüger, im Rahmen eines gradualistischen Ansatzes einen Weg der Reformen einzuschlagen, ohne gleich die gesamte internationale Ordnung auf den Kopf zu stellen. Dies könnte mittels der nachstehenden Maßnahmen geschehen, die allesamt im Einklang mit dem Völkerrecht stehen.

Im gegenwärtigen Völkerrecht wird das Proselytenmachen durch keinerlei Regelung untersagt – solange es sich in völkerrechtskonformen Bahnen vollzieht. So bleibt etwa genügend Spielraum, die Anerkennung eines sich darum bemühenden Staates oder einer Regierung davon abhängig zu machen, daß der Kandidat sich ein demokratisches System zu eigen macht. Diese Haltung nahmen die Zwölf in ihrer Erklärung vom 16.Dezember 1991 über eine Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und im Bereich der ehemaligen Sowjetunion ein: Die Anerkennung wurde daran geknüpft, daß sich diese neuen Staaten unter anderem zu den KSZE-Normen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Menschenrechte bekennen. Diese Position steht, da eine Anerkennung oder Nicht-Anerkennung im Ermessen der Staaten liegt, nicht im Widerspruch zum Völkerrecht. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, bestimmte Vorbedingungen für die Aufnahme in regionale Organisationen, für die Fortführung der Mitgliedschaft oder für die Hilfe seitens dieser Organisationen festzuschreiben, so wie es gegenwärtig von der Europäischen Gemeinschaft, dem Europarat, der KSZE und der OAS (man denke an die konsequente Haltung gegenüber Haiti) praktiziert wird. Und schließlich ist es auch nirgends untersagt, bilaterale Wirtschaftshilfe ähnlich der Menschenrechtskonditionalität mit einer Demokratie-Konditionalität zu verknüpfen, solange von Zwangsmaßnahmen und Intervention abgesehen wird.

Die gegenwärtige Weltordnung läßt auch genügend Spielraum, bislang den Staaten vorbehaltene Domänen zu öffnen, indem Bestimmungen hinsichtlich der Menschenrechte, der Minderheitenrechte und der Rechte der Völker als universelles Völkergewohnheitsrecht zunehmend festgeschrieben werden. Dazu gehören selbstverständlich als die Grundlagen der formalen Demokratie auch Regeln für ein angemessenes Wahlsystem und die politischen Rechte. Bei diesen Punkten ist ein universeller Konsens derzeit noch ein Stück weit entfernt.

Das eigentliche Problem besteht darin zu konkretisieren, *wie* ein Volk sein inneres Recht auf Selbstbestimmung auszuüben vermag. Wenn die Souveränität beim Volke liegt, wie kann dieses dann seinem Willen Ausdruck verleihen? Wie wird die Demokratie umgesetzt?

Nach der gängigen Auffassung der westlichen Länder müßte die richtige Antwort lauten: mittels einer liberalen Regierungsweise, die mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung einhergeht. Diese Argumentation ist freilich rein ideologisch; weltweit gibt es zahlreiche Regierungssysteme, die sich vom westlichen Parlamentarismus deutlich abheben und die dennoch aus ihren eigenen sozialen und historischen Traditionen heraus als echte Vertretung ihres Volkes angesehen werden können. Und selbst die Industriedemokratien weisen durchaus unterschiedliche Züge auf. Aus der Geschichte belegt ist zudem, daß aus freien Wahlen auch autoritäre Regierungen hervorgehen können. Die Begriffe Demokratie und repräsentatives System sollten daher mit Vorsicht angewandt werden. Unumgänglich erscheint es, das Demokratiekonzept so großzügig

1 Text: VN 5–6/1985 S.172. Die Entschließung wurde mit 89 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei 9 Enthaltungen vornehmlich der damaligen Kolonialmächte angenommen.
2 Text: VN 3/1962 S.94.
3 Grundsatz VII a und IX b.
4 Text: VN 4/1978 S.138ff.
5 Text: VN 2/1966 S.69.
6 Text: VN 5/1982 S.182f.
7 Siehe zu dem Urteil VN 4/1986 S.142f.
8 Die ein Jahr zuvor unter dem gleichen Titel ›Künftige Maßnahmen gegen nazistische, faschistische und neofaschistische Aktivitäten und alle anderen auf rassischer Intoleranz, Haß und Terror beruhenden Formen totalitärer Ideologien und Praktiken‹ angenommene Resolution 35/200 der Generalversammlung v.15. 12. 1980 (Text: VN 2/1982 S.74) hatte bei 124 Ja-Stimmen und keiner Nein-Stimme 18 Enthaltungen vornehmlich westlicher Staaten auf sich gezogen.
9 Erinnert sei auch an das Internationale Übereinkommen über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid (Text: VN 2/1975 S.57f.).
10 Französischer Originaltext in: Revue Générale de Droit International Public, 1914, S.483. Englische Übersetzung in: R.H. Sharp, Non-recognition as a legal obligation (1775–1934), Liège 1934, S.35.
11 American Journal of International Law (AJIL) (1908) 2, Supplement, S.229f.
12 Text: VN 4/1972 S.135f.
13 Text: VN 3/1987 S.113.
14 Siehe Anm.6.
15 Siehe auch Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL (1992) 86, S.46.
16 Text: Europa-Archiv (EA) 1990, S.D380ff.
17 Text: EA 1990, S.D656ff.
18 Text: EA 1991, S.D579ff.
19 Stellungnahme v.10.2.1982, enthalten im United Nations Juridical Yearbook 1982, S.188.
20 Resolution 46/7 der Generalversammlung v.11.10.1991.
21 Resolution 662(1990) des Sicherheitsrats; Text: VN 5/1990 S.194f.
22 Resolutionen 45/150 und 46/137 zur ›Verstärkung der Wirksamkeit des Grundsatzes regelmäßiger und unverfälschter Wahlen‹; Resolutionen 45/151 und 46/130 zur ›Achtung der Grundsätze der nationalen Souveränität und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten im Hinblick auf Wahlprozesse‹.
23 Siehe Anm.22.
24 Text: EA 1991, S.D622ff. (zitiert: Ziff.10).
25 ›Die Verantwortung des Sicherheitsrats im Hinblick auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‹; Text: VN 2/1992 S.66f.
26 Text: VN 2/1991 S.77.

zu definieren, daß es die Vielfalt der in der jeweiligen Kultur und Geschichte der Völker wurzelnden Erscheinungsformen der Vertretung des Volkes umfaßt – solange nur der tatsächliche Wille des Volkes gewahrt bleibt.

Zudem bedeutet das historische Scheitern des marxistisch-leninistischen Modells nicht notwendigerweise, daß andere sozialistische Systeme von vorneherein aus dem Bestand an Demokratiemodellen auszugrenzen wären. Wir sollten uns nicht von einem rein liberalen Demokratiekonzept blenden lassen, das auf einer Auflistung formaler Rechte und institutioneller Prozesse basiert. Demokratie kann auch durch ein mit starken Elementen der Partizipation versehenes Verhältnis zwischen Regierten und Regierenden charakterisiert sein. Je nach Wirtschaftsordnung und -zustand können sich auch die Zielsetzungen demokratischer Systeme beträchtlich unterscheiden. So belegt etwa die am 19.Juli 1991 im mexikanischen Guadalajara von den 21 spanisch- und portugiesischsprachigen Ländern Lateinamerikas und Europas verabschiedete Gemeinsame Erklärung,[24] daß es für diese Staaten andere Prioritäten als die Marktwirtschaft gibt. In ihr erklären die Staats- und Regierungschefs:

»Wir werden alle nötigen Anstrengungen unternehmen, um unsere Völker vor Beginn des 21.Jahrhunderts von der Geißel der Armut zu befreien. Um dies zu erreichen, werden wir versuchen, generellen Zugang zu den Mindestdienstleistungen in den Bereichen Gesundheitswesen, Ernährung, Wohnungsbau, Bildungs- und Sozialwesen zu finden, gemäß den von den Vereinten Nationen in den Internationalen Entwicklungsstrategien festgelegten Zielen. Auf diese Weise werden wir zur Festigung der Demokratie in unseren Ländern beitragen.«

Für die Entwicklungsländer, die ja nach wie vor die Mehrheit unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stellen, dürfte dieses Verständnis von Demokratie gewiß ansprechender wirken.

Eingreifen des Sicherheitsrats in innere Konflikte

Es besteht auch die Möglichkeit, daß der Sicherheitsrat vermehrt in Bürgerkriege eingreift – im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Ausschöpfung der ihm bereits zur Verfügung stehenden Mittel. Dies kann zum einen mit Zustimmung der Konfliktparteien geschehen. In jüngerer Zeit konnten diesbezüglich in vielen Teilen der Welt Erfahrungen gesammelt werden, so etwa in Angola, dem ehemaligen Jugoslawien, in Kambödscha, Somalia oder Zentralamerika. Direkt angesprochen wird dieser Komplex auch in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer des Sicherheitsrats vom 31.Januar 1992.[25]

Der Rat kann auch Position beziehen bei Bedrohungen des Friedens, insbesondere im Hinblick auf die massiven Flüchtlingsströme, die infolge von Bürgerkriegen die Grenzen zu den Nachbarstaaten überschreiten. Hier liefert die Resolution 688(1991)[26] ein gutes Beispiel; der Sicherheitsrat

»verurteilt die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen«.

Eine derartige Schuldzuweisung eröffnet die Möglichkeit zur Anwendung des Kapitels VII der UN-Charta und erlaubt es dem Sicherheitsrat einzufordern, daß internationalen Hilfsorganisationen unmittelbar Zugang zu bedürftigen Personen gewährt wird. Ähnlich wurde im Falle des ehemaligen Jugoslawien vorgegangen.

Der Sicherheitsrat kann auch die Modalitäten für eine friedliche Streitbeilegung und für Verhandlungslösungen in internen Konflikten erarbeiten, so etwa für eine Feuereinstellung. Man sollte jedoch nicht übersehen, daß ein Waffenstillstand immer diejenige Konfliktpartei begünstigt, die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits die größten Landgewinne verbuchen konnte.

Weiterhin kann der Rat die Anstrengungen regionaler Organisationen nach Kapitel VIII der Charta unterstützen, ebenso wie er den Bemühungen etwa des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zur Einhaltung des in bewaffneten Konflikten geltenden humanitären Völkerrechts Nachdruck verleihen kann.

*

Die außerordentlich positive Entwicklung, durch die der Demokratie als Prinzip und als Konzept in den internationalen Beziehungen und im Völkerrecht immer stärkeres Gewicht zugewachsen ist, verdient vorbehaltlose Unterstützung. Diese muß jedoch im Rahmen eines geordneten Prozesses erfolgen, damit der Kampf für die Demokratie nicht zum bloßen Vorwand für Einmischung, Mißbrauch oder gar einen neuen Totalitarismus wird.

Zwischen Unterdrückung, Selbstverwaltung und Unabhängigkeit

Über das Selbstbestimmungsrecht der autochthonen Völker

GUDMUNDUR ALFREDSSON

Indianer vor dem Völkerbundpalast – das war vor eineinhalb Jahrzehnten noch ein außergewöhnlicher Anblick. In September 1977 hatten Nichtregierungsorganisationen zur ›Internationalen Konferenz über die Diskriminierung der Ureinwohner beider Amerikas‹ nach Genf geladen;[1] seither sind die Anliegen der autochthonen Völker, denen schätzungsweise 300 Millionen Menschen aller fünf Kontinente angehören, auf der internationalen Tagesordnung ein Stück nach vorne gerückt. Hatte schon 1971 die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, die ihrerseits der Menschenrechtskommission – einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen – zuarbeitet, einen Sonderberichterstatter zu dieser Thematik eingesetzt,[2] so rief sie 1982 ihre ›Arbeitsgruppe über autochthone Bevölkerungsgruppen‹ (Working Group on Indigenous Populations) ins Leben. Die einmal im Jahr in Genf für mehrere Tage zusammentretende Gruppe, der fünf Mitglieder der 26köpfigen Unterkommission angehören, befaßt sich mit Ereignissen und Entwicklungen, die die Menschenrechte der Ureinwohner betreffen. 1983 tagte sie zum ersten Male und faßte gleich den außergewöhnlichen Beschluß, Wortbeiträge und schriftliche Erklärungen von allen Organisationen autochthoner Gruppen – also nicht nur von solchen mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat – zuzulassen. Seit 1985 diskutiert sie den Entwurf einer ›Allgemeinen Erklärung über die Rechte der autochthonen Völker‹ (Draft universal declaration on the rights of indigenous peoples), auf den im folgenden näher eingegangen werden soll; im Zuge dieser Beratungen kam es zu lebhaften Diskussionen über das Recht auf Selbstbestimmung. Aus ihrem Kreis stammte auch die Anregung, das Jahr Neunzehnhundertdreiundneunzig als das ›Internationale Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt‹ (International Year for the World's Indigenous People) zu begehen.[3]