

JULIAN RÖSSLER

Politische Freiheit
im Völkerrecht

Jus Internationale et Europaeum

122

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

122



Julian Rössler

Politische Freiheit im Völkerrecht

Eine Darstellung des pluralistischen
Demokratieverständnisses im universellen
Menschenrechtsschutz anhand von Umfang und
Grenzen der Parteienfreiheit

Mohr Siebeck

Julian Rössler, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Konstanz und der Victoria University of Wellington; Master in Europäischen und Internationalen Studien am Centre International de Formation Européenne in Istanbul, Nizza und Berlin; Wissenschaftlicher Mitarbeiter in einer Berliner Kanzlei; Referent für die Schwarzkopf-Stiftung Junges Europa; 2015 Promotion; derzeit Referent für Migrationsfragen im Auswärtigen Amt.

e-ISBN PDF 978-3-16-154635-8

ISBN 978-3-16-154634-1

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Die Bedeutung von politischer Freiheit, von politischer Opposition und von Zusammenschlüssen zu Parteien zeigte sich in den vergangenen Jahren nirgendwo so deutlich, wie in den Ländern des Arabischen Frühlings. Neue Bewegungen und Parteien entstanden, um die tradierten Strukturen aufzubrechen. Die Frage nach dem völkerrechtlichen Schutz der neuen Bewegungen war Ausgangspunkt dieser Arbeit. Während die nationale und europäische Behandlung der Parteienfreiheit und des Parteiverbots vielfach in der juristischen Fachliteratur diskutiert werden und durch das Wechselspiel von Rechtsprechung und akademischem Diskurs klare Kriterien für die Grenzziehung zwischen erlaubter politischer Betätigung einer Partei und Überschreitung der Parteienfreiheit entwickelt wurden, findet die universelle Ebene der politischen Freiheit nur wenig Beachtung. Inhalt und Bedeutung des Zivilpakts als einziges verbindliches universelles Menschenrechtsabkommen werden zwar erwähnt, die genaue Ausgestaltung der einzelnen Rechte wird jedoch nur wenig beleuchtet. Dieser Vernachlässigung will dieses Buch entgegen treten.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2015 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertationsschrift angenommen. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Andreas Zimmermann für sein Interesse, Engagement und Eifer, die er von erster Sekunde an dem zunächst „völkerrechtsfremd“ erscheinenden Thema entgegenbrachte und mir stets die notwendige Freiheit in der Gestaltung der Arbeit ließ. Die belebenden Diskussionen mit ihm und seine kritischen Nachfragen, mit denen er jede neue These auf den wissenschaftlichen Prüfstand stellte, waren der Antrieb für die Erstellung dieser Arbeit. Daneben bin ich Prof. Eckart Klein für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und die anregende Diskussion während der Disputation zu Dank verpflichtet.

Der ideellen und finanziellen Förderung der Friedrich-Ebert-Stiftung ist es zu verdanken, dass die Untersuchung durchgeführt werden konnte. Insbesondere der inhaltliche Austausch mit den anderen Stipendiaten bot wichtige wissenschaftliche und intellektuelle Anregung.

Dank gilt ferner Simon Letsche und Martin Sommerfeld für die kritische Durchsicht des Manuskripts der Arbeit sowie meinen Geschwistern, insbesondere meinem Bruder, der mir während der Promotion stets die notwendige kulturelle und geistige Abwechslung bot. Zu größtem Dank bin ich Zarife verpflichtet, die mit ihrer unbeschwerten Fröhlichkeit und Leichtigkeit den notwendigen Ausgleich zu langen Stunden in Bibliothekssälen bot. Gewidmet

ist dieses Buch meinen Eltern, die durch ihre humanistische Erziehung mein Interesse für Politik und Recht geweckt haben.

Berlin, im August 2016

Julian Rössler

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Kapitel 1: Demokratie, Parteien und Völkerrecht.....	1
<i>A. Einführung</i>	2
1. Demokratie im Völkerrecht.....	2
2. Der Demokratiebegriff.....	7
3. Herangehensweise der Dissertation.....	8
4. Methodik	9
5. Aktualität des Themas.....	12
<i>B. Annäherung an den Demokratiebegriff</i>	14
1. Demokratie als Direktdemokratie	15
2. Demokratie als Repräsentativdemokratie	16
3. Demokratie als pluralistische Demokratie.....	17
4. Pluralistische Demokratie und internationaler Menschenrechtsschutz	19
<i>C. Parteien und Demokratie</i>	21
1. Parteien und Wahlen.....	22
2. Parteifunktionen.....	26
3. Zwischenfazit	28
Kapitel 2: Grundlagen der völkerrechtlichen Parteienfreiheit	29
<i>A. Verankerung der Parteienfreiheit im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz</i>	29

1. Parteienfreiheit als Form der Vereinigungsfreiheit.....	30
a. Vereinigungsfreiheit und Parteien im regionalen Verständnis	30
b. Vereinigungsfreiheit und Parteien im universellen Verständnis.....	31
c. Vereinigungsfreiheit und Parteientätigkeit.....	32
d. Zwischenfazit zu Art. 22 IPbpR.....	34
2. Parteienfreiheit als Teil des Rechts auf politische Teilhabe.....	34
a. Regionales Verständnis des Rechts auf politische Teilhabe.....	36
aa. Art. 3 ZP I EMRK als Individualrecht	36
bb. Art. 3 ZP I EMRK und Parteien.....	37
b. Universelles Verständnis des Rechts auf politische Teilhabe.....	38
aa. Verständnis des Art. 25 IPbpR im General Comment	39
bb. Verständnis des Art. 25 IPbpR in den Beschwerden	40
cc. Wahlen und Parteienfreiheit in UN-Resolutionen	41
c. Fazit zu Art. 25 IPbpR und Parteien	43
3. Parteienfreiheit als Teil des Selbstbestimmungsrechts der Völker.....	44
a. Historische Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker	45
b. Inneres und äußeres Selbstbestimmungsrecht	50
c. Inhalt des inneren Selbstbestimmungsrechts	54
aa. Recht auf politische Teilhabe	54
(1) Allgemeines Verständnis.....	54
(2) Verständnis des Menschenrechtsausschusses	59
bb. Selbstbestimmungsrecht als Parteienfreiheit	60
d. Zwischenfazit zu Parteien und Selbstbestimmungsrecht	62
4. Parteienfreiheit als Teil des Minderheitenschutzes.....	63
a. Minderheiten und Parteien.....	63
aa. Minderheitenzugehörigkeit der Wählerschaft	63
bb. Minderheitenschutz als Gruppenrecht.....	64
cc. Minderheitenschutz als Auffanggrundrecht für fremde Staatsangehörige.....	65
dd. Minderheitsparteien als Konfliktlöser.....	66
b. Minderheit, Volksbegriff und Selbstbestimmungsrecht.....	68
c. Der völkerrechtliche Minderheitenschutz	73
aa. Art. 27 IPbpR	75
bb. Erklärung der Generalversammlung über die Rechte von Minderheiten.....	78
d. Minderheitenschutz und Parteien.....	79
aa. Art. 27 IPbpR als Diskriminierungsverbot.....	80
(1) Vereinigungsfreiheit	80

(2) Recht auf politische Teilhabe	83
bb. Art. 27 IPbPR als institutionelle Vorgabe	86
e. Minderheitsparteien und Teilnahme an Wahlen	88
5. Verhältnis der vier völkerrechtlichen Garantien der Parteienfreiheit zueinander – Menschenrechtskonkurrenz	91
<i>B. Parteien als Adressaten und Verpflichtete des Zivilpakts</i>	<i>92</i>
1. Parteien als Rechtsträger	93
a. Vereinigungsfreiheit	96
aa. Möglichkeit einer Parteienbeschwerde vor dem Menschenrechtsausschuss	97
bb. Beschwerdemöglichkeit vor nationalen Gerichten	98
b. Recht auf politische Teilhabe	100
c. Selbstbestimmungsrecht der Völker	101
aa. Parteien als Teile des Staatsvolks	102
bb. Selbstbestimmungsrecht der Völker und einzelne Parteien	104
d. Minderheitenschutz	105
e. Zwischenfazit zur Rechtsträgerschaft von Parteien	106
2. Parteien als Verpflichtete	107
a. Adressat der völkerrechtlichen Menschenrechts- verpflichtungen	107
b. Parteien als <i>non-state-actors</i>	110
aa. Trans-National Corporations	110
bb. Non-Governmental Organisations	112
cc. Bedeutung für Parteien	112
c. Parteien als Teil der Staatsgewalt	114
d. Fazit zur menschenrechtlichen Verpflichtung von Parteien	118
 Kapitel 3: Grenzen der Parteienfreiheit	 119
<i>A. Die Schranken der völkerrechtlichen Parteienfreiheit</i>	<i>120</i>
1. Grenzen der Vereinigungsfreiheit	120
a. Grenzen der Beschränkungsmöglichkeit	120
aa. Gesetzlich vorgesehen	120
bb. Die Schutzgüter	121
(1) Öffentliche Ordnung	121
(2) Öffentliche und nationale Sicherheit	122
(3) Volksgesundheit, öffentliche Sittlichkeit, Rechte und Freiheiten anderer	122

cc. Der Begriff der demokratischen Gesellschaft.....	123
(1) Strukturelle Bedeutung.....	124
(2) Materielle Bedeutung.....	127
(a) Gewaltverbot.....	131
(b) Kern der Zivilpaktsrechte.....	135
(c) Wahlrecht.....	138
(d) Diskriminierungsverbot aufgrund von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion.....	140
b. Fazit zu Grenzen der Vereinigungsfreiheit.....	141
2. Grenzen des Rechts auf politische Teilhabe.....	143
a. Beschränkungsvorbehalt des Art. 25 IPbPR.....	143
b. Bedeutung der Demokratiesäulen für Beschränkungen von Art. 25 IPbPR.....	144
3. Grenzen des Selbstbestimmungsrechts.....	146
4. Grenzen beim Minderheitenschutz.....	149
5. Zwischenfazit zu Grenzen der Parteienfreiheit.....	150
 <i>B. Grenzen der Parteienfreiheit in Bezug auf System, Bürger und Parteihänger</i>	 150
1. Pflicht zur Parteienpluralität im Zivilpakt.....	151
a. Einparteiensysteme.....	152
aa. Der Weg zum Einparteiensystem.....	152
bb. Chinas Einparteiensystem.....	154
cc. Regionale Ebene.....	156
dd. Universelle Ebene.....	157
b. Parteienpluralität als ungeschriebene systemische Grundvoraussetzung des Zivilpakts.....	160
aa. Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen auf nationaler Ebene.....	161
bb. Übertragung auf die internationale Ebene.....	162
(1) Teleologischer Ansatz.....	162
(2) Dogmatische Einordnung.....	164
(3) Zwischenfazit.....	166
c. Vereinigungsfreiheit und Mehrparteiensystem.....	167
aa. Einparteiensystem und Vereinigungsfreiheit.....	168
bb. Unvereinbarkeit des Einparteiensystems mit der Vereinigungsfreiheit.....	169
cc. Einparteiensystem und kollektive Meinungsfreiheit.....	170
dd. Staatspartei und öffentliche Ordnung.....	173
ee. Zwischenfazit.....	174
d. Recht auf politische Teilhabe und Mehrparteiensystem.....	175
aa. Der Begriff der Wahl.....	175

bb. Echte Wahlen	176
cc. Das passive Wahlrecht.....	178
(1) Vereinbarkeit des Einparteiensystems mit dem passiven Wahlrecht – anfängliche Auslegung des IPbpR.....	179
(2) Wandel der Auslegung zugunsten eines pluralistischen Verständnisses	181
(3) Einfluss der UN-Resolutionen auf die Interpretation	182
dd. Zwischenfazit	185
e. Selbstbestimmungsrecht und Mehrparteiensystem.....	187
aa. Pluralismus und äußeres Selbstbestimmungsrecht	187
bb. Übertragung auf das innere Selbstbestimmungs- recht	189
f. Minderheitenschutz und Mehrparteiensystem	191
g. Zwischenfazit	193
2. Parteien und Bürger: Die Demokratiesäulen im Zivilpakt als Sicherung einer pluralistischen Demokratie.....	195
a. Gewaltverbot.....	196
aa. Art. 20 IPbpR als Ausformung des horizontalen Gewaltverbots.....	196
(1) Verbot der Kriegspropaganda.....	197
(2) Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass	199
bb. Sonstige Verankerung des horizontalen Gewaltverbots.....	202
(1) Recht auf Leben	203
(2) Schutz vor Folter.....	205
(3) Verbot von Sklaverei.....	208
(4) Bewegungsfreiheit.....	209
cc. Zwischenfazit zum Gewaltverbot auf horizontaler Ebene.....	210
b. Kerngehalt der Zivilpaktsrechte.....	211
aa. Kern der Meinungsfreiheit.....	213
(1) Meinungsbildungsfreiheit.....	214
(2) Meinungsäußerungsfreiheit	215
bb. Kern der Religionsfreiheit	218
cc. Zwischenfazit zum Kern der Menschenrechte.....	221
c. Das Wahlrecht.....	222
aa. Kreis der Wahlberechtigten	223
bb. Wahlperiode	223
cc. Wahlobjekt	225
d. Diskriminierungsverbot aufgrund von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion	225
aa. Verbot der Rassendiskriminierung.....	227
bb. Verbot der Geschlechterdiskriminierung.....	229

cc. Diskriminierungsverbot wegen Sprache.....	231
dd. Diskriminierungsverbot aufgrund der Religion.....	233
e. Fazit zur Sicherung der pluralistischen Demokratie im Verhältnis der Parteien zum Bürger	234
3. Parteien und Parteimitglieder	235
a. Parteiinterne Demokratie	237
aa. Parteiinterne Demokratie und Art. 25 IPbR.....	238
bb. Parteiinterne Demokratie und Selbst- bestimmungsrecht.....	242
cc. Parteiinterne Vorgaben und Demokratiesäulen	243
b. Parteiinternes Diskriminierungsverbot.....	246
aa. Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts	247
bb. Parteimitglieder und Rassendiskriminierung	250
d. Fazit: Parteien, Parteimitglieder und pluralistische Demokratie	251

4. Kapitel: Durchsetzung der Grenzen der Parteienfreiheit

253

A. Das Parteiverbot im Lichte der völkerrechtlichen Parteienfreiheit

253

1. Parteiverbot auf nationaler Ebene	256
2. Parteiverbot und EMRK.....	257
a. Mittel- und Zielbeschränkung.....	260
b. Dringlichkeit des Parteiverbots.....	263
c. Bedeutung der völkerrechtlichen Parteiengarantien	263
aa. Recht auf politische Teilhabe.....	264
bb. Selbstbestimmungsrecht	264
cc. Minderheitenschutz	265
d. EMRK-Parteiverbot und völkerrechtliche Demokratiesäulen.....	266
3. Parteiverbote im universellen Menschenrechtsschutz.....	267
a. Zulässigkeit von Parteiverboten in pluralistischen Demokratien	268
aa. Formales Demokratieverständnis	269
bb. Substantielles Demokratieverständnis.....	270
cc. Universelle Ebene.....	271
b. Parteiverbot und Vereinigungsfreiheit	271
c. Parteiverbot und Recht auf politische Beteiligung	276
d. Parteiverbot und Selbstbestimmungsrecht.....	279
e. Parteiverbot und Minderheitenschutz.....	281
f. Fazit: Betrachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....	283

<i>B. Pflicht zum staatlichen Handeln gegenüber Parteien</i>	285
1. Menschenrechtsschutz als Pflicht zum staatlichen Handeln	286
a. Durchsetzung der Grenzen der Parteienfreiheit als Pflicht gegenüber den Bürgern	288
aa. Entschließungsermessen	290
bb. Auswahlermessen	291
cc. Zwischenfazit	293
b. Durchsetzung der Grenzen der Parteienfreiheit als Pflicht gegenüber anderen Staaten	293
aa. Menschenrechte mit <i>erga omnes</i> -Charakter	295
bb. Zivilpaksrechte als <i>erga omnes partes</i> - Verpflichtungen	298
cc. Schutz der Demokratiesäulen als Handlungsgebot	300
c. Zwischenfazit	302
2. Pflicht des Staates zur Einhaltung der Grenzen der Parteienfreiheit im konkreten Fall	302
a. Partei und System	304
b. Partei und Bürger	306
aa. Gewaltverbot	306
bb. Kern der Menschenrechte	308
cc. Wahlrecht	309
dd. Diskriminierungsverbot	310
c. Partei und Parteimitglieder	312
 <i>C. Fazit zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Demokratiesäulen</i>	 313
 5. Kapitel: Schlussbetrachtungen – Parteienfreiheit und pluralistische demokratische Gesellschaft	 317
<i>A. Parteienfreiheit und pluralistisches Demokratiemodell im Völkergewohnheitsrecht</i>	 318
<i>B. Der Sicherheitsrat als Förderer und Forderer pluralistischer Demokratien</i>	 321
<i>C. Schlussbemerkungen</i>	322
 Literaturverzeichnis	 325
Sachregister	347

Abkürzungsverzeichnis

AdV	Archiv des Völkerrechts
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AfCMR	Afrikanische Charta der Menschenrechte (Banjul-Charta)
AJIL	American Journal of International Law
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArCMR	Arabische Charta der Menschenrechte
CAT	Convention Against Torture
CEDAW	Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women
CERD	Convention on the Elimination of all Racial Discrimination
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter
EJIL	European Journal of International Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EPIL	Encyclopedia of International Law
ERM	Erklärung der Generalversammlung über die Rechte von Minderheiten
EUGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FP	Fakultativprotokoll
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRD	Friendly Relations Declaration
HGR	Handbuch der Grundrechte der Bundesrepublik Deutschland
HRC	Human Rights Committee
HRQ	Human Rights Quarterly
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ILC	International Law Commission
IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Izpb	Informationen zur politischen Bildung
JOD	Journal of Democracy
MRA	Menschenrechtsausschuss
MRM	MenschenRechtsMagazin
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OP	Operativ-Klausel
PE	Präambular-Erwägung
RSM	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

SAJHR	South African Journal on Human Rights
TNC	Trans-National Corporation
UNYB	United Nations Yearbook
YB	Yearbook
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zfmr	Zeitschrift für Menschenrechte
ZÖR	Zeitschrift des öffentlichen Rechts
ZP	Zusatzprotokoll

Kapitel 1

Demokratie, Parteien und Völkerrecht

Die arabische Welt ist – immer noch – im Umbruch. Die Arabellion stieß nicht nur Diktatoren vom Thron, sondern ließ auch die gesamte Struktur der öffentlichen Gewalt in den Staaten der Aufständischen aufbrechen. Der Ruf nach Mitbestimmung und nach Demokratie wurde gehört und in Tunesien, Libyen und Ägypten fanden die ersten freien Wahlen statt. Doch die Euphorie war nicht von langer Dauer. Besonders in Ägypten führte die Machtenthebung des Präsidenten Mursi durch das Militär zu einer breiten Diskussion über den Bedeutungsgehalt von Wahlen und Demokratie¹. Die Absetzung eines von der breiten Bevölkerung gewählten Machthabers zur Rettung von Demokratie wurde zugleich als Wohltat für die Bevölkerung wie als Rückschritt zum autoritären System beschrieben und gleichermaßen gefeiert wie gescholten². Gerade die westlichen Staaten, die sonst mit lauter Stimme die Wächterposition des (türkischen) Militärs als unvereinbar mit einem demokratischen System beschreiben, waren überraschend leise in ihrer Kritik gegenüber dem Vorgehen des ägyptischen Militärs. Keine Freiheit den Feinden der Freiheit, hieß es zur Legitimierung des Vorgehens des ägyptischen Militärs³.

Einmal mehr wurde deutlich, dass der Begriff der Demokratie nicht zu greifen ist. Wo sind seine Grenzen? Wo liegt der Kerngehalt? Wann kann die Anwendung von undemokratischen Mitteln zum Schutz der Demokratie zu-

¹ Vgl. beispielsweise den Kommentar des Handelsblattes vom 02.07.2013: „Demokratie ist mehr als Wahlen“, abrufbar unter: www.handelsblatt.com/politik/international/unruhen-in-aegypten-demokratie-ist-mehr-als-wahlen/8439326-2.html (sämtliche in dieser Arbeit angegebenen Internet-Nachweise wurden zuletzt am 19. August 2014 abgerufen).

² Vgl. u.a. *Lehming*, Demokratie durch Putsch?, [tagesspiegel.de](http://tagesspiegel.de/vom-05-07-2013) vom 05.07.2013, abrufbar unter: www.tagesspiegel.de/meinung/was-aegypten-nach-mursi-erwartet-demokratie-durch-putsch-das-waere-notorisch-optimistisch/8453152.html; sowie die Kommentare auf zeit.de vom 04.07.2013: „Westerwelle nennt Mursis Sturz Rückschlag für die Demokratie“, abrufbar unter: www.zeit.de/politik/ausland/2013-07/aegypten-sturz-mursi-reaktionen; und spiegel.de vom 02.08.2013: US-Außenminister Kerry rechtfertigt Putsch gegen Mursi, abrufbar unter: www.spiegel.de/politik/ausland/john-kerry-rechtfertigt-putsch-gegen-mursi-in-aegypten-a914450.html.

³ Vgl. die Beschreibung des Putsches gegen Mursi durch den US-Außenminister Kerry als „restoring democracy“, zitiert auf bbc.com vom 01.08.2013, abrufbar unter: www.bbc.com/news/world-middle-east-23543744.

lässig sein? Die Verbindung von Menschenrechten und Demokratie wurde dabei schon oft beleuchtet, auch im Völkerrecht⁴. Und doch blieben viele Ausführungen oft allgemein-abstrakt oder normativ einseitig. Die pauschale Beurteilung, der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz erwarte die Installation eines demokratischen Systems, da sowohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) als auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR; Zivilpakt) die Beteiligung der Bevölkerung an der öffentlichen Gewalt vorsehen, hilft nicht weiter, wenn weder deutlich geworden ist, was völkerrechtlich unter dem Begriff der Demokratie zu verstehen ist, noch inwieweit die einzelnen Rechte, die die Partizipation der Allgemeinheit an den öffentlichen Entscheidungsvorgängen absichern, begrenzt werden können. Wie nicht zuletzt *Carl Schmitt* pointiert hervorgehoben hat, entsteht die Unklarheit über den Demokratiebegriff daraus, „dass der Begriff der Demokratie, wie viele andere politischen Begriffe, zu einem ganz allgemeinen Idealbegriff geworden ist, dessen Vieldeutigkeit außerdem noch verschiedenartigen Idealen und schließlich Allem, was ideal, schön und sympathisch ist, Platz gewährt“⁵.

A. Einführung

1. Demokratie im Völkerrecht

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, welches Demokratieverständnis im universellen verbindlichen Menschenrechtsschutz vorherrscht. Die Untersuchung der Bedeutung demokratischer Regierungssysteme im Völkerrecht erfährt seit Ende des Kalten Kriegs besondere Aufmerksamkeit in der Völkerrechtswissenschaft⁶. Nach Art. 1 Nr. 2 UN-Charta ist die Achtung der Gleichberechtigung der Staaten ein Grundsatz der Vereinten Nationen, woraus sich schließen lasse, dass die inneren Angelegenheiten der Staaten – worunter auch die Regierungsform gezählt werden könnte – nicht zum Rege-

⁴ Vgl. *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, S. 1 ff.; *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 1992, 46 ff.; *Martinsen et al.*, Menschenrechte und Demokratie, zfmR 1/2008, 27 ff. Zum allgemeinen Verhältnis von Menschenrechten und Demokratie, vgl. *Böckenförde*, Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte, S. 233 ff.; *Wellmer*, Menschenrechte und Demokratie, S. 306 ff.; *Grimm*, Verpflichten Menschenrechte zur Demokratie?, S. 1 ff.; *von Blohn*, Implizieren die Menschenrechte Demokratie?, S. 1 ff.; *Erman*, Human Rights and Democracy, S. 1 ff.; *Pollmann*, Von der philosophischen Begründung zur demokratischen Konkretisierung, zfmR 1/2008, 9 (22 ff.).

⁵ *Schmitt*, Verfassungslehre, S. 225.

⁶ Man wird dabei die Beiträge von *Steiner*, Political Participation as a Human Right, Harv. Hum. Rts. YB 1988, 77 ff. und von *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 1992, 46 ff. als prägend für diese Diskussion ansehen dürfen.

lungsbereich des Völkerrechts gehören⁷. Dennoch können im Völkerrecht vorsichtige Bestrebungen zu einer impliziten Erwartungshaltung mit Blick auf die Umsetzung demokratischer Prinzipien gefunden werden⁸. Die vorliegende Arbeit möchte diese inhärenten Demokratieforderungen anhand der völkerrechtlichen Vorgaben zur Parteienfreiheit herausarbeiten.

Während die Verknüpfung von demokratischer Regierungsform und staatlicher Anerkennung von ausländischen Regierungen vor dem 1. Weltkrieg nur regionalspezifisch auf dem amerikanischen Kontinent gefunden werden konnte und auch dort nur während der Zeit zwischen 1907 bis 1934 teilweise Achtung erfuhr⁹, finden sich die ersten universellen Bestrebungen zur Förderung demokratischer Elemente nach dem 1. Weltkrieg über die Bedeutungszunahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker¹⁰ und der Fokussierung auf den Minderheitenschutz nach dem Zusammenbruch der Vielvölkerreiche Österreich-Ungarn und Osmanisches Reich¹¹. Zwar gab es auch damals noch keine universellen Normen, die den Minderheitenschutz und das Selbstbestimmungsrecht weltweit durchsetzten, jedoch wurde zumindest die Notwendigkeit für solche universell geltenden Normen gesehen¹². Dies setzte sich nach dem 2. Weltkrieg durch die Verabschiedung zahlreicher Menschenrechtsabkommen fort, die als Ausgestaltung der durch Art. 1 Nr. 3 UN-Charta zum Ziel der Vereinten Nationen gesetzten Förderung von Menschenrechten zu verstehen war. Beispielhaft können neben dem für diese Arbeit entscheidenden Zivilpakt die Allgemeine Menschenrechtserklärung, der Sozialpakt (IPwskR), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) oder auch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) genannt werden¹³. Auch wenn diese Menschenrechtsbekenntnisse von essentieller Bedeutung waren und bis heute sind, so ging damit zumindest zu Beginn jedoch noch keine Forderung nach Demokratie einher. Menschenrechte und Demokratie waren getrennt zu

⁷ Vgl. hierzu *Kokott*, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, *ZaöRV* 2004, 517 ff.

⁸ Vgl. ausführlich hierzu *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, S. 1 ff.

⁹ Die ersten Bestrebungen hierzu kamen vom ecuadorianischen Botschafter, der vorschlug, die Anerkennung von Regierungen an ihre demokratische Legitimation zu knüpfen, was 1907 erst in einer zentralamerikanischen Doktrin verfestigt und schließlich in der Konvention von Washington 1923 festgeschrieben wurde, die von 1934 ab aber sukzessive gekündigt wurde, vgl. *Fulda*, Demokratie und *pacta sunt servanda*, S. 11.

¹⁰ Vgl. die 14-Punkte-Rede von Woodrow Wilson vom 8. Januar 1918, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/in/1918/14-punkte-wilsons.html>.

¹¹ Vgl. hierzu *Blumenwitz*, Minderheitenschutz nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg, S. 49 ff.

¹² Zwar gab es schon seit 1815 zwischenstaatliche Abkommen zum Schutz von Minderheiten, diese blieben jedoch einzelfallbezogen, vgl. *Gornig*, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, S. 24 f.

¹³ Vgl. hierzu *Marauhn*, The United Nations and Political Democracy, S. 664 f.

betrachten. Demokratie beschrieb als Systemfrage die Beziehung der Bevölkerung als Ganzes zur Staatsgewalt und wurde außerhalb des völkerrechtlichen Regelungsbereichs verortet. Die Menschenrechte behandelten dagegen das individuelle Bürger-Staat-Verhältnis, das nicht zuletzt wegen Art.1 Nr. 3 UN-Charta zum Belang des Völkerrechts gezählt wurde¹⁴.

Diese Trennung wurde mehr und mehr aufgehoben. Zunächst wurde dem Selbstbestimmungsrecht neben dem Recht auf Entkolonialisierung auch eine innere Komponente zugeschrieben, die in der *Friendly Relations Declaration* (FRD) aufgegriffen und als vorsichtiger Versuch zur Forderung von „demokratischen Verfassungssystemen“ verstanden wurde¹⁵. Daneben gewann der Zivilpakt stetig an Bedeutung und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte muss heute zumindest teilweise als Völkergewohnheitsrecht qualifiziert werden¹⁶. Beide Abkommen enthalten dabei Rechte der Bürger auf Mitbestimmung (Art. 21 AEMR; Art. 25 IPbPR). Schließlich hat auch das Ende der Sowjetunion zu einer Intensivierung der Demokratiebestrebungen geführt. *Franck* sah dementsprechend 1992 ein Recht auf Demokratie im Entstehen¹⁷. In der Wiener Erklärung aus dem Jahr 1993 betonten die Staaten:

„Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives“¹⁸.

Auch wenn nicht alle Völkerrechtler mit *Franck* übereinstimmen¹⁹, so kann der Wandel im Völkerrecht von primär zwischenstaatlicher Friedenssicherung zum Schutz des Einzelnen durch Menschenrechtsförderung, Ausweitung

¹⁴ Vgl. zu dieser Unterscheidung insoweit *Martinsen/Meisterhans/Schmalz-Bruns*, Menschenrechte und Demokratie, S. 32: „Menschenrechte lassen sich [...] vor allem als moralische Rechte auffassen, denen das Demokratieprinzip im Sinne einer auf institutionelle Ausgestaltung ausgerichteten Form der Selbstregierung nicht konstitutiv innewohnt, sondern ihr zunächst einmal insofern äußerlich bleibt, als demokratische Verfahrensformen und Selbstgesetzgebungsmomente begrifflich nicht auf Staatlichkeit im engeren Sinne verweisen müssen. [...] Es geht hier vielmehr um eine differenziertere Konzeption verschieden gearteter Funktionen der Menschenrechte, die nicht notwendigerweise methodologisch mit dem Demokratieprinzip in Verbindung gebracht werden muss“.

¹⁵ *Brühl-Moser*; Recht auf Demokratie im Völkerrecht, S. 973 mit Verweis Un Doc. A/RES/2625 (XXV) vom 24.10.1970 (FRD), Prinzip V.

¹⁶ Vgl. zur Begründung hierfür *Riedel*, Universeller Menschenrechtsschutz, S. 28 ff.

¹⁷ *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 1992, 46 ff.

¹⁸ UN, The Vienna Declaration and Programme of Action 1993, para. 8, abrufbar unter: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx.

¹⁹ Vgl. z.B. *Marks*, International Law, Democracy, and the End of History, S. 545 ff.

des Selbstbestimmungsrechts²⁰ und Bedeutungszuwachs des Völkerstrafrechts durch Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs nicht von der Hand gewiesen werden. Die Tätigkeit der UN als Wahlbeobachter, der sichert, dass das basalste demokratische Recht diskriminierungsfrei durchgeführt wird, ist ebenfalls Indiz dieser Entwicklung²¹. In der Millennium Deklaration der UN-Generalversammlung wurde schließlich betont, „[w]e recommit ourselves to actively protecting and promoting all human rights, the rule of law and democracy“²². Auch der Sicherheitsrat fordert heute in seinen Resolutionen regelmäßig die Förderung bzw. Einführung von Demokratie²³. Es verwundert daher nicht, dass es in den letzten Jahren zu einer ausführlichen akademischen Auseinandersetzung mit der Frage nach der Bedeutung demokratischer Systeme im Völkerrecht kam²⁴.

Als prägendes Merkmal dieser Entwicklung darf der Verständniswandel hinsichtlich der Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, wie er in Kapitel VII der UN-Charta gebraucht wird, gesehen werden. Begonnen mit der Verurteilung des Apartheid-Regimes gegenüber Südafrika²⁵, fortgesetzt in den Resolutionen zu den Auswirkungen des Regimes Saddam Husseins auf seine eigenen Bürger während des zweiten Golfkriegs²⁶, bis hin zur Forderung in Resolution 2009, in Libyen ein pluralistisches System zu installieren²⁷, ist der Sicherheitsrat dabei, nicht nur die Ver-

²⁰ Entscheidend war insoweit die Ausweitung des Selbstbestimmungsrechts um seine innere Komponente, vgl. *Brühl-Moser*, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts, S. 219 ff.

²¹ Vgl. hierzu *Steiner*, Political Participation as a Human Right, Harv. Hum. Rts YB 1988, 77 ff.; *Steinorth*, Demokratie lite? Möglichkeiten und Grenzen des Demokratisierungsbeitrags der Vereinten Nationen in Postkonflikt-Gesellschaften, ZaöRV 2011, 475 (477); *Heintze*, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, S. 103 ff.

²² UN Doc. A/RES/60/1 vom 16. September 2005, para. 119.

²³ Vgl. statt vieler UN Doc. S/RES/2009 (2011) vom 16. September 2011: „*The Security Council [...] Reaffirming that the United Nations should lead the effort of the international community in supporting the Libyan-led transition and rebuilding process aimed at establishing a democratic, independent and united Libya [...].*“

²⁴ Vgl. u.a. *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, S. 1 ff.; *Emmerich-Fritsche*, Recht auf Demokratie, MRM 2/2012, 227 ff.; *Fulda*, Demokratie und pacta sunt servanda, S. 1 ff.; *Bauer*, Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie, S. 1 ff.; *Tomuschat*, Democratic Pluralism: The Right to Political Opposition, S. 27 ff.; *Tomuschat*, Human Rights, S. 53 ff.; *Wheatley*, The Democratic Legitimacy of International Law, S. 1 ff.; *Bederman*, The Spirit of International Law, S. 123 ff.; *Sommermann*, Demokratie als Herausforderung des Völkerrechts, S. 1051 ff.; *Brühl-Moser*, Recht auf Demokratie im Völkerrecht, S. 969 ff.; *Burchill*, Democracy and International Law, S. 1 ff.; *Rich*, Bringing Democracy into International Law, JOD 2001, S. 12 ff. sowie sämtliche Beiträge in *Fox/Roth* (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, S. 1 ff.

²⁵ Vgl. UN Doc. S/RES/134 (1960) vom 01. April 1960.

²⁶ Vgl. UN Doc. S/RES/688 (1991) vom 05. April 1991.

²⁷ Vgl. UN Doc. S/RES/2009 (2011) vom 16. September 2011.

letzung schwerster Menschenrechte, sondern auch die Verletzung des inneren Selbstbestimmungsrechts durch Unterdrückung politischer Rechte als Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu sehen²⁸. Nicht zuletzt deshalb wurde die Irak-Intervention der Amerikaner 2003 damit begründet, Menschenrechte und Demokratie für das irakische Volk zu bringen²⁹. Führt man diesen Gedanken zu Ende, würde dies bedeuten, dass bereits eine *bad governance* eine Gefährdung der internationalen Stabilität darstellen könnte.

Unterstützt wird dieser Ansatz durch Bestrebungen mancher Völkerrechtler, im Völkergewohnheitsrecht eine Verpflichtung zur *good governance* ausfindig machen zu wollen³⁰. Demnach wäre der Begriff des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit als Türöffner zur Forderung einer Weltgemeinschaft rein demokratischer Systeme zu verstehen. Entwicklungen im *soft law*, beispielsweise in Form der *Agenda for Democratization*³¹ oder der *Responsibility to Protect*³² unterstreichen diesen Ansatz.

Dennoch wird auch heute noch von vielen Stimmen eine Demokratieverwartung des Völkerrechts bezweifelt oder das völkerrechtliche Demokratieverfordernis komplett verneint³³. *Doehring* beispielsweise bezweifelt ein solches völkerrechtliches Demokratieverfordernis und begründet seine Zweifel mit den Gefahren von Mehrheitsentscheidungen³⁴. Insbesondere die Unterdrückung der Minderheit durch die Mehrheit sei eine mögliche, völkerrechtlich dann legitimierte, Gefahr³⁵. Zudem warnt er vor einem Bedeutungsverlust des Völkerrechts durch die notwendige Akzeptanz völkerrechtswidriger Akte durch demokratisch legitimierte, staatliche Institutionen³⁶. Auch *Brühl-Moser* sieht ein Recht auf Demokratie nur auf regionaler europäischer Ebene in Form eines regionalen Völkergewohnheitsrechts entstehen, während in anderen Teilen der Welt, allen voran Russland, gefährliche Scheindemokratien entstünden³⁷. Dem ist zuzustimmen, dennoch ändert sich dadurch nichts an der grundsätzlichen Bedeutungszunahme der demokratischen Regierungs-

²⁸ Vgl. hierzu *Grimm*, Intervention für Demokratie und Menschenrechte, zfmR 2008, 45 ff.

²⁹ Vgl. die Ausführungen von George W. Bush beim 20. Geburtstag der National Endowment for Democracy vom 06. November 2003, abrufbar unter: www.ned.org/george-w-bush/remarks-by-president-george-w-bush-at-the-20th-anniversary.

³⁰ *Rudolf*, Is „Good Governance“ a Norm of International Law?, S. 1007 ff.

³¹ *Boutros-Ghali*, An Agenda for Democratization, Rn. 21, abrufbar unter: http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf.

³² Vgl. *Rössler*, The Responsibility to Protect as an Instrument to Promote Democracy and Pluralism, S. 87 ff.

³³ Vgl. *Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, S. 20 ff.

³⁴ Vgl. *Doehring*, Democracy and International Law, S. 200.

³⁵ Vgl. ebd. S. 200.

³⁶ Vgl. ebd. S. 200.

³⁷ Vgl. *Brühl-Moser*, Recht auf Demokratie im Völkerrecht, S. 987.

form, deren Implementierung, wie diese Arbeit noch zeigen wird, über den Zivilpakt auch mandatorische Wirkung entfaltet.

2. Der Demokratiebegriff

Der Begriff der Demokratie wurde nicht erst seit seines Missbrauchs durch die Staaten des Warschauer Paktes, allen voran der Sowjetunion, auf unterschiedliche Art und Weise verstanden³⁸. Das post-revolutionäre Frankreich nach 1789 kann nach den heutigen Maßstäben des Primats der Gleichberechtigung der Bürger nur schwer als funktionierende Demokratie verstanden werden, ebensowenig die von Eliten bestimmten frühen Vereinigten Staaten von Amerika. Auch die Weimarer Republik dürfte wegen der gesellschaftlichen und politischen Instabilitäten, die das Land als schweres Erbe des 1. Weltkriegs mit sich herumtragen musste, nur im Ansatz als Demokratie im heutigen Sinne aufgefasst werden. Großbritannien, als Ursprungsland der Demokratie, sieht trotz der Verfälschung eines repräsentativen Wahlergebnisses durch die strenge Durchführung eines Mehrheitswahlrechts keinen Änderungsbedarf am Wahlsystem.

Beinahe ein jeder Staat gibt sich heute den Anstrich einer Demokratie, um international respektiert zu werden³⁹. Die inflationäre Verwendung des Begriffes hat zur seiner inhaltlichen Entleerung geführt. Wenn *Brühl-Moser* den Demokratiebegriff so versteht, dass er ein System beschreibt, das „Mechanismen der Selbstbeschränkung [braucht], wodurch das Mehrheitsprinzip gemässigt und gebremst wird, damit Oppositions- und Minderheitengruppen sowie Einzelpersonen durch Mehrheitsentscheide nicht permanent unterdrückt werden“ und zu dem

„die Aufteilung der Exekutivgewalt zusammen mit periodischen Regierungswechseln [gehört], die Kontrolle der Machtausübenden mit Hilfe eines Systems von checks and balances, die weite Streuung der Machtressourcen durch eine pluralistische Gesellschafts- und Politikstruktur, die Wertschätzung individueller Autonomie und Freiheit, einschließlich des Minderheitenschutzes, sowie die systematische Eingabe der Interessen der Gesellschaft in die politischen Entscheidungen durch die gleichberechtigte Möglichkeit aller

³⁸ Vgl. *Tomuschat*, Democratic Pluralism, S. 28: „Consequently, in writings on the general theory of the state, it was frequently asserted that the notion of democracy had almost lost any precise meaning. It could denote genuine democratic structures, where the decision-making process started at the grass-roots level, but it could also serve as a cloak to cover the most blatant forms of oligarchic rule“.

³⁹ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, S. 246: „Der Begriff der Demokratie ist so weit und umfassend, dass es mit ganz wenigen Ausnahmen heute keinen Staat der Welt gibt, der sich nicht als demokratisch legitimiert versteht“. Ähnlich *Doehring*, Democracy and International Law, S. 200.

Angehörigen des souveränen Volkes an der Machtausübung und der staatlichen Willensbildung in der Form freier Wahlen partizipieren zu können⁴⁰,

dann wird deutlich, dass der Demokratiebegriff zahlreiche Charakteristika aufweist⁴¹. All diese einzeln auf ihre Verankerung im Völkerrecht hin zu untersuchen, erscheint beinahe unmöglich.

3. Herangehensweise der Dissertation

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich daher allein auf die menschenrechtlichen Vorschriften für politische Parteien. Es geht also um die völkerrechtlichen Voraussetzungen der Parteienfreiheit und der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer Begrenzung dieser Freiheit durch staatliche Maßnahmen gegenüber Parteien, nicht zuletzt durch das Parteiverbot. Die Konzentration auf Parteien fußt dabei auf verschiedenen Gedankengängen.

Zunächst kann nicht genug hervorgehoben werden, welche fundamentale Bedeutung politische Parteien als gesellschaftliche Bürgervereinigungen zur Formulierung und Durchsetzung bürgerschaftlicher Forderungen in öffentlichen Entscheidungsgremien spielen⁴². Nicht nur Staaten, die sich selbst als demokratisch beschreiben, sondern beinahe alle Staaten erlauben heute die Formierung von Parteien, um Bürgern die Beteiligung am öffentlichen Leben und den öffentlichen Entscheidungsvorgängen zumindest formell zu ermöglichen. Parteien stellen damit die Hauptakteure bei der Durchsetzung individueller, politischer Forderungen auf der kollektiven Staatsebene dar. Sie stehen Bürgern offen und bieten jedem Bürger über die Parteimitgliedschaft einen Weg zu öffentlichen Ämtern.

Daneben sind Parteien nicht nur als Mittler zwischen Volk und Entscheidungsträger hervorzuheben, sondern auch die Willensbildungsfunktion der Parteien innerhalb der Entscheidungsträger gilt es zu berücksichtigen. Parteien treten als Parlamentsfraktionen oder Regierungsparteien auf und versuchen

⁴⁰ *Brühl-Moser*; Recht auf Demokratie im Völkerrecht, S. 971.

⁴¹ Vgl. zum Bedeutungsgehalt von Demokratie im Kontext der Vereinten Nationen auch *Boutros-Ghali*, An Agenda for Democratization, para. 21, wonach sich demokratische Kultur auszeichnet durch: „a political culture, which is fundamentally non-violent and in which no one party or group expects to win or lose all the time. Such a culture is built upon a societal consensus not about policy, but about the process and framework of democratic political life: that the will of the people is the basis of governmental authority; that all individuals have a right to take part in government; that there shall be periodic and genuine elections; that power changes hands through popular suffrage rather than intimidation or force; that political opponents and minorities have a right to express their views; and that there can be loyal and legal opposition to the Government in power“, abrufbar unter: http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf.

⁴² Vgl. *Rosenblum*, Banning Parties, Law & Eth. Hum. Rts. 2007, 17 (19): „When the struggle of empowerment is ‚waged within the world of democratic politics‘ it is waged through the use of parties“.

auf diese Weise ihre im Parteiprogramm formulierten Ziele in politische Entscheidungen einzubringen. Die herausgehobene Funktion der Parteien innerhalb der Staaten hat dabei auch zu einer Internationalisierung der Parteien geführt, die zur Folge hat, dass Diskussionen über die Funktion von Parteien und der Ausgestaltung ihrer Freiheiten mehr und mehr auch eine internationale wird⁴³.

Schließlich ist die Bedeutung von Parteien für pluralistische Strukturen hervorzuheben. Wie *Loewenstein* hervorhebt, stellt die Partei „die wichtigste aller pluralistischen Gruppen“ dar, denn sie möchte nicht nur, wie andere pluralistische Gruppen auch, auf die Machthaber einwirken und eine bestimmte öffentliche Meinung fördern, sondern sie möchte die Macht selbst erlangen, um so die öffentlichen Entscheidungen und gesellschaftlichen Ziele aktiv zu bestimmen⁴⁴.

4. Methodik

Möchte man sich dem universellen Demokratieverständnis nähern, so muss dies auf Grundlage der positiven Normen erfolgen, beschreiben diese doch die Konstitutionalisierung der Weltgemeinschaft⁴⁵. Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist daher das universell einzig verbindliche Menschenrechtsabkommen über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPbpR). Gemeinsam mit den Normen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) bildet er die Internationale Charta der Menschenrechte (*International Bill of Human Rights*)⁴⁶.

⁴³ Dies hat sich nicht zuletzt an den weltweiten Debatten um die Kompatibilität der Muslimbruderschaft nach ihrer Wahl in Ägypten gezeigt. Trotz der enormen Bedeutung für die Demokratie kommt die Bedeutung politischer Parteien in den völkerrechtlichen Diskussionen um die Legitimität von staatlicher Gewalt äußerst kurz, vgl. *Rosenblum*, *Banning Parties*, *Law & Eth. Hum. Rts.* 2007, 17 (26).

⁴⁴ *Loewenstein*, *Gruppenpluralismus und Machtdynamik*, S. 185.

⁴⁵ Vgl. zum Begriff der Konstitutionalisierung im Völkerrecht u.a. *Frowein*, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, S. 427 ff.; *Paulus*, *Zur Zukunft der Völkerrechtswissenschaft in Deutschland: Zwischen Konstitutionalisierung und Fragmentierung des Völkerrechts*, *ZaöRV* 2007, 695 ff.

⁴⁶ Vgl. zur Entstehung der *International Bill of Rights* durch die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission *Alston*, *The Commission on Human Rights*, S. 126 ff. *Nowak* betont, dass die UN-Menschenrechtskommission die Umsetzung der *International Bill of Rights* in drei Schritten vorsah: erstens, die universelle Anerkennung der Menschenrechte (also die AEMR); zweitens, die Verbindlichkeit dieser Rechte (also der IPbpR); drittens, die Durchsetzung dieser Rechte durch ein internationales Verfahren (also der Menschenrechtsausschuss bzw. die Durchsetzung über den IGH), vgl. *Nowak*, *Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte*, *EuGRZ* 1980, 532.

Die Entwicklung des sonstigen Völkerrechts wird zur Auslegung des Zivilpakts herangezogen, da der Zivilpakt stets im Lichte der Gesamtentwicklung des Völkerrechts betrachtet werden muss⁴⁷. Gerade bei der Frage, wie der Begriff der demokratischen Gesellschaft in Art. 22 Abs. 2 IPbPR zu verstehen ist, wird das allgemeine Völkerrecht für die Beschreibung der demokratischen Gesellschaft herangezogen⁴⁸. Auf die Frage, inwieweit der Inhalt des Zivilpakts auch Völkergewohnheitsrecht darstellt und mithin auch gegenüber Staaten wirkt, die den Pakt nicht ratifiziert haben, wird kurz am Ende dieser Arbeit eingegangen⁴⁹.

Die Beschränkung der vorliegenden Arbeit auf den universellen Menschenrechtsschutz, wie er im Zivilpakt vorgesehen ist, erklärt sich dabei nicht nur durch seinen Charakter als verbindliches Menschenrechtsabkommen, an das bereits 168 Staaten gebunden sind und das über die Garantie bürgerlicher und politischer Rechte ein spezifisches Demokratiemodell vorsieht⁵⁰. Daneben wird in der Präambel des Zivilpakts hervorgehoben, dass durch die „Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde und der Gleichheit und Unveräußerlichkeit ihrer Rechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt“ gebildet werden solle. Sieht man die Entwicklungslinie des Völkerrechts in der bereits beschriebenen Weise, dass die Menschenrechte generell – und damit auch die Gewährung politischer Rechte – für die Stabilität der internationalen Gemeinschaft essentiell sind und in der Zukunft möglicherweise auch als Voraussetzung für den internationalen Frieden und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII UN-Charta aufgefasst werden müssen, dann ist das Verständnis des völkerrechtlichen Demokratiemodells nach dem Zivilpakt für die Frage nach der Handlungspflicht der internationalen Gemeinschaft in Fällen von internen Krisen und Aufständen mitentscheidend. Die völkerrechtlich verpflichtende Mitentscheidung der Bürger in öffentlichen Angelegenheiten würde so zum vorrangigen Mittel zur Vermeidung interner Konflikte. Umso wichtiger ist es daher, klarzustellen, worin diese verpflichtende Mitentscheidung liegt bzw. wie diese ausgestaltet ist.

Zur Auslegung des Zivilpakts werden die Ausführungen des UN-Menschenrechtsausschusses (im Folgenden: Menschenrechtsausschuss) be-

⁴⁷ Vgl. UN-Menschenrechtsausschuss, Beschwerde Nr. 829/1998 (*Judge/Kanada*), para. 10.3: „The Committee considers that the Covenant should be interpreted as a living instrument and the rights protected under it should be applied in context and in the light of present-day conditions“.

⁴⁸ Vgl. hierzu unten, 3. Kapitel, Unterkap. A, Teil 1 (a).

⁴⁹ Vgl. unten 5. Kapitel.

⁵⁰ Eine Auflistung der Staaten, die den Zivilpakt ratifiziert hat, findet sich auf http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV4&chapter=4&lang=en.

leuchtet⁵¹. Dieser hat nach Art. 40 Abs. 4 IPbPR die Aufgabe, über sogenannte *General Comments*, Staatenberichte, *Concluding Observations* und dem über das im Fakultativprotokoll verankerte Individual- und in Art. 41 IPbPR vorgesehene Staatenbeschwerdeverfahren (*Communications/Beschwerden*) die staatlichen Verpflichtungen aus dem Zivilpakt herauszuarbeiten⁵². Zwar stellt der aus Experten zusammengesetzte Menschenrechtsausschuss kein internationales Gericht für Menschenrechte dar und seine Aussagen sind auch keine verbindlichen Auslegungen der Zivilpaksrechte, dennoch wird er als „quasi-richterliches Organ“ verstanden⁵³. Nicht zuletzt gewinnt er dadurch an Bedeutung, dass seine *General Comments* auch vom IGH berücksichtigt werden⁵⁴. Auch wenn die Zusammensetzung des Ausschusses – 18 ehrenamtliche Experten kommen drei Mal im Jahr zusammen – nicht mit der Struktur eines internationalen Gerichtshofes vergleichbar ist, so kommt dem Ausschuss zumindest wegen seiner Alleinzuständigkeit eine essentielle Bedeutung für die Interpretation des Zivilpaktes zu⁵⁵. Schon 1980 ging *Nowak* davon aus, dass der Menschenrechtsausschuss „möglicherweise das wichtigste“ Organ zur Durchsetzung der universellen Menschenrechte sei⁵⁶. So haben die Indi-

⁵¹ Vgl. zur Organisation und Arbeit des UN-Menschenrechtsausschusses *Opsahl*, *The Human Rights Committee*, S. 369 ff.; *Steiner*, *Individual claims in a world of massive violation*, S. 15 ff.; *Ghandhi*, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication*, S. 1 ff.

⁵² Die einzelnen Abschlussbemerkungen zu den Staatenberichten, die Individual- und Staatenbeschwerden sowie die *General Comments* sind auf der Seite des Menschenrechtsausschusses abrufbar: www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx. Vgl. zum Individualverfahren *Ghandhi*, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication*, S. 16 ff. sowie *Pappa*, *Das Individualbeschwerdeverfahren*, S. 24 ff. Vgl. zu den Staatenberichten *Empell*, *Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staatenberichtsverfahren*, S. 1 ff.

⁵³ *Öhlinger* in: *Floretta/Öhlinger*, *Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen*, S. 31.

⁵⁴ Vgl. IGH, Urteil vom 30. November 2010, *Ahmadou Sadio Diallo* (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), para. 66: „Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty“. Hierzu auch *Thiele*, *Der Schutz der Menschenrechte durch den IGH*, AdV 2013, 1 (14 ff.).

⁵⁵ Nach *Steiner* stützt sich die besondere Bedeutung des Menschenrechtsausschusses auf drei Gesichtspunkte: „(a) doing justice in the individual case within its jurisdiction and to that extent vindicating the rule of law; (b) protecting rights under the Covenant through deterrence and related behaviour modification; and (c) expounding the Covenant so as to engage the Committee in an ongoing, fruitful dialogue with states parties, non-governmental and inter-governmental institutions, advocates, scholars and students“, vgl. *Steiner*, *Individual claims in a world of massive violations*, S. 31.

⁵⁶ *Nowak*, *Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte*, EuGRZ 1980, 532 (541). Vgl. auch die Bemerkung von *Shany*, *The Effectiveness of*