

auch *Ambrosios* anschließende, fallreiche Diskussion des Phänomens des Irredentismus, also von auf territorialen Anschluss ko-nationaler ausländischer Minderheiten zielenden Bewegungen. Hier wird die politische Natur der neueren Völkerrechtsentwicklung deutlich, ergibt sich doch *the importance of successful lobbying techniques* bei der Geltendmachung territorialer Ansprüche. Schließlich erörtert *Kolodner* kritisch das Phänomen des Bevölkerungs-Transfers, also der geförderten Umsiedlung zur Untermauerung von Gebietsansprüchen, am israelischen Beispiel in Palästina und am chinesischen in Tibet.

Die Aktualität der behandelten Themen dürfte deutlich geworden sein. Dass nicht alle Beiträge gleichermaßen ertragreich sind, ist auch zu konstatieren. In der Summe und durch die nützlichen ergänzenden Literaturhinweise der Autoren und der Herausgeber stellt der Band jedoch einen guten Einstieg zur Befassung mit dem angesprochenen Themenkreis dar.

Martin List, Hagen

Barbara Bauer

Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie

Zur Rolle internationaler Organisationen im weltweiten Demokratisierungsprozeß

Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 1998, 284 S., € 45,50

Die Entwicklung eines Gebots demokratischer Staatsorganisation gehört zu den prominenten Themen der aktuellen völkerrechtlichen Diskussion. Auf der staatspraktischen Seite war es insbesondere die Intervention der Vereinten Nationen zugunsten des gewählten Präsidenten Aristide in Haiti, die den Gegenstand auf die Tagesordnung brachte, im wissenschaftlichen Bereich hat Thomas M. Franck das Thema mit seinem Aufsatz zum "Emerging Right to Democratic Governance" (AJIL 86 [1992], S. 46 ff.) angeschoben. In einem hervorragenden Debattenband wurden zahlreiche Facetten der Diskussion zuletzt aufgenommen (Gregory H. Fox / Brad R. Roth [eds.], *Democratic Governance and International Law*, 2000; dazu die Rezension von Martin List in VRÜ 33 [2000], 391 ff.). So sehr aber das Thema auch en vogue ist, so zurückhaltend wird der Entwicklungsstand eines Rechts auf Demokratie vielfach noch beurteilt, stellt doch das Vorgehen der Vereinten Nationen in Haiti in dieser Form ein bislang singuläres Ereignis dar und gibt es doch nach wie vor viele Staaten auf dem Globus, denen die Staatsform der Demokratie fremd ist oder die doch jedenfalls ein sehr eigenes Verständnis derselben haben. Letzteres lenkt den Blick im Übrigen auf das materielle Zentralproblem, wie denn Demokratie in global gültiger und kulturkreis-überschreitender Weise definiert werden könnte. Dabei zeigt sich, dass die Frage nach einem völkerrechtlichen Demokratiegebot im Spannungsverhältnis zwischen Globalisierung, Staatensouveränität und Kulturpluralismus einstweilen schwer zu beantworten ist. Nicht zu übersehen ist freilich ein erhebliches Engagement der internationalen Organisatio-

nen, die neben den Staaten selbst die zentralen Akteure des Völkerrechtssystems darstellen, in diesem Bereich. *Promoting Democracy* ist eine Aufgabe, der sich zahlreiche Organisationen verschrieben haben. Neben der deklaratorischen Fundierung des Demokratieprinzips (Aufnahme von Demokratie-Klauseln in zahlreiche Vertragswerke, Verabschiedung von Resolutionen etc.) steht dabei auch die praktische Hilfe zur Demokratie, insbesondere durch Wahlorganisation, Wahlhilfe und Wahlbeobachtung. Diese Formen eher unspektakulärer Demokratiepoltik sind im Bereich der Vereinten Nationen (und anderer internationaler Organisationen) inzwischen ein Routinegeschäft.

Die hier anzuzeigende Münchener Dissertation geht den verschiedenen Facetten der Demokratiepoltik internationaler Organisationen nach, wobei ein deutlicher institutioneller Schwerpunkt auf den Vereinten Nationen und ein materieller Schwerpunkt auf dem Bereich der Wahlbeobachtung liegt. Die Untersuchung gliedert sich in fünf Kapitel: Zunächst behandelt wird das Konzept der Demokratie im Völkerrecht (1. Kapitel), dann das Regime der Menschenrechtsverträge (2. Kapitel), die Tätigkeit der Vereinten Nationen (3. Kapitel) und sonstiger Akteure (4. Kapitel) sowie abschließend die Frage nach einem völkerrechtlichen Anspruch auf Demokratie (5. Kapitel). Die einführenden Überlegungen zum völkerrechtlichen Demokratiekonzept erscheinen dabei etwas blutarm. Für den Verlauf der Arbeit wichtig ist der besondere Akzent, den Bauer auf die Durchführung von Wahlen legt. Ansonsten finden sich einige Hinweise zum Gegenüber prozeduraler und funktionaler Demokratietheorien, zum Verhältnis von Demokratie und Menschenrechten sowie zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, wobei insbesondere die Evolution individualschützender Tendenzen im Vordergrund steht. Vertieft werden die verschiedenen Fragen nicht, und auch die Literaturlauswertung erscheint sehr sporadisch. Nachdem Bauer im 2. Kapitel den Normenbestand der Menschenrechtsverträge zu demokratischen Partizipationsrechten abgeklopft hat und dabei durchaus zahlreiche Anknüpfungspunkte hat nachweisen können, wendet sie sich der Tätigkeit der Vereinten Nationen insbesondere im Bereich der Demokratieförderung zu. Dabei bewertet sie die Ereignisse in Haiti als strukturell exzeptionell; insgesamt sei der praktische Anwendungsbereich von Kapitel VII UN-Charta bei reinen Demokratie-Problemen eher gering zu veranschlagen (dieser Einschätzung ist wohl auch nach einigen Jahren weiterer Entwicklung noch zuzustimmen). Den Schwerpunkt der Ausführungen bildet sodann das Wahlbeobachtungssystem der Vereinten Nationen (S. 103-168), wobei die historische Entwicklung, die Praxis, die Rechtsgrundlagen und die Probleme und Grenzen der Wahlbeobachtung thematisiert werden. Hier zeigt sich, zumal im Zusammenhang mit den im nachfolgenden Kapitel erörterten Wahlbeobachtungsregimes sonstiger Akteure, welche Bedeutung dem *promoting democracy* praktisch zukommt. Der etablierte Begriff der Wahlbeobachtung ist für das Panorama der Tätigkeiten im Übrigen eigentlich zu eng, denn zum Teil gehen die Tätigkeiten weit hierüber hinaus und betreffen die Ermöglichung demokratischer Wahlen schlechthin. Zutreffend akzentuiert Bauer diesen Bereich der Demokratisierungshilfe gerade auch im Verhältnis zur justiziellen Wahlkontrolle. Eindrucksvoll ist im 4. Kapitel im Übrigen erneut das Panorama internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, die sich zentral

oder auch am Rande (S. 211 ff. gilt der Tätigkeit der Organisationen mit Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich) mit dem Demokratiethema befassen. Bauers abschließende Überlegungen zum Stand eines Rechts auf Demokratie sind von einer tendenziellen Zurückhaltung geprägt, sowohl was das erreichte Maß individueller Berechtigungen als auch die Zulässigkeit humanitärer Interventionen zur Durchsetzung von Demokratie in einzelnen Staaten anbelangt.

Die vorliegende Untersuchung dokumentiert in ihrem breiten thematischen Zugriff den Stellenwert, den das Demokratieprinzip in den völkerrechtlich geprägten Staatenbeziehungen heute aufweist. Auch wenn man nach wie vor skeptisch bleiben mag, wie ein solcher Anspruch inhaltlich und prozedural zu verdichten ist, die diskursive Präsenz der Demokratie als Grundwert ist unübersehbar. Auch die Ereignisse seither bestätigen diese Entwicklung. Der Zusammenbruch des Fujimori-Regimes in Peru wurde durch die Tätigkeit der OAS wohl jedenfalls gefördert; gegenüber dem Verfassungsputsch in Fidschi reagierten auch Organisationen wie die Europäische Union und der Commonwealth. Gerade letzterer hat sich im letzten Jahrzehnt zu einem engagierten Akteur der internationalen Förderung und Verteidigung des demokratischen Prinzips entwickelt (nur ansatzweise hierzu Bauer, S. 199 ff.). Freilich zeigen Entwicklungen wie in Zimbabwe und Pakistan, dass internationaler Druck nicht immer in gleichem Maße generierbar ist und bisweilen auch keinen unmittelbaren Erfolg zeitigt. Dass aber die völkerrechtlichen Mechanismen, Anschlägen auf demokratische Systeme zu begegnen, auch unterhalb der ihrer Natur nach problematischen und allenfalls im Extremfall vertretbaren "humanitären Intervention" zu begegnen, vielfältig sind, ist unübersehbar.

Verdienstvoll an der Arbeit Bauers ist, den Blick auf die beinahe alltäglich gewordene Demokratisierungshilfe zu lenken, die Internationale Organisationen leisten, wobei durchaus nicht der extreme Problemfall des demokratie-resistenten Systems der typische Destinatär der Hilfe ist, sondern häufig der demokratiewillige, aber unterstützungsbedürftige Staat. Solange Einigkeit über die wünschenswerte Gestalt der Demokratie besteht, kann solche Hilfe auch relativ effektiv funktionieren. Grundsätzlich schwierig wird es in allen Bereichen einer internationalen Demokratieförderung, wenn kulturelle Divergenzen zur prinzipiellen Uneinigkeit über gute politische Ordnung führen. Zu diesem Grunddilemma eines universell verstandenen völkerrechtlichen Demokratieprinzips bietet auch Bauers Untersuchung keine revolutionären Gedanken. Der Hinweis, dass der Topos der kulturellen Eigenart häufig von staatlichen Eliten missbraucht wird, den eigenen – demokratiewidrigen – Status zu wahren (S. 37), ist zwar richtig, genügt aber naturgemäß für sich genommen noch nicht, *Western-Style Democracy* zum obligatorischen Modell weltweiter Staatsorganisation zu erheben. Faire und freie Wahlen nach dem Leitbild der internationalen Wahlbeobachtung allein garantieren, worauf Bauer am Schluss ihrer Untersuchung zurecht hinweist, ohnehin noch keine gerechte Ordnung. Überhaupt sollte man den Eigenwert des Demokratiegedankens nicht dadurch verwässern, dass man ihn zum Allheilmittel erhebt. Die Staatsform der Demokratie garantiert weder äußere Friedlichkeit, noch einen umfassenden Respekt vor den Menschenrechten oder ökonomischen Wohlstand. Eine empirische

Bestandsaufnahme der Weltsysteme streitet wohl insgesamt für die verschiedenen Synergieeffekte, absolute Sicherheit besteht deswegen aber nicht (die Diskussion der einschlägigen Fragen bei Bauer bleibt eher kursorisch [S. 43 f., 49 f., 229 f.]). Dass die über freie und faire Wahlen hergestellte politische Legitimation von Herrschaft durch das Volk kein homöopathisches Mittel für alle Menschheitsanliegen ist, sollte freilich kein Hinderungsgrund sein, für sie zu streiten. Immerhin ist die Selbstbestimmtheit der Menschen ein offenbar so überzeugungskräftiger Gedanke, dass er weltweit Anhang findet und strikt autoritäre Regime zunehmend zu Sprengeln auf dem Globus werden. Das "Ende der Geschichte" ist damit freilich noch lange nicht erreicht.

Jörg Menzel, Bonn

Robert Blackburn / Jörg Polakiewicz (Hrsg.)

Fundamental Rights in Europe

The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000

Oxford University Press, Oxford, 2001, LXI, 1061 S., £ 100,00

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) droht ein Opfer seines eigenen Erfolges zu werden. Zwar hat das 11. Zusatzprotokoll das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1998 neu geordnet. Mit der Entwicklung der Eingangszahlen kann die Steigerung der Erledigungszahlen aber dennoch kaum mithalten. Allein in dem Zeitraum von 1998 bis 2001 hat sich die Zahl der registrierten Beschwerden von 5.981 auf 13.858 mehr als verdoppelt. Schon wird über eine erneute Organisations- und Verfahrensreform nachgedacht. Auch dies wird die Probleme des Straßburger Gerichtshofs allerdings allenfalls teilweise lösen können. Das Schicksal des europäischen Menschenrechtsschutzsystems liegt vor allem in der Hand nationaler Instanzen. Es ist illusorisch anzunehmen, ein einziger, zentraler Gerichtshof könnte alle Grundrechtsverletzungen in Europa sanktionieren. Er ist vielmehr darauf angewiesen, dass die allermeisten Menschenrechtsverstöße schon auf innerstaatlicher Ebene korrigiert werden. Der EGMR kann den Individualrechtsschutz, den nationale Instanzen zu gewähren haben, nicht ersetzen, sondern lediglich überwachen. Nur dann kann er seine eigentliche Aufgabe wahrnehmen, einen gemeineuropäischen Grundrechtsstandard heraus- und fortzubilden und Impulse für die nationale Rechtsentwicklung zu geben. Es gibt nichts Schlimmeres für den EGMR, als wenn aus einem oder gar mehreren Ländern reihenweise Beschwerden nach Straßburg gelangen, die durchweg offensichtlich begründet sind. Dann werden wertvolle Kapazitäten gebunden.

Will die Wissenschaft die Funktionsfähigkeit des Straßburger Systems mit ihrer Arbeit fördern, bedeutet das, dass sie den Blick auf die innerstaatliche Umsetzung der EMRK