

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen  
der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

---

Band 29

# Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit

Herausgegeben von

Gilbert H. Gornig  
Hans-Detlef Horn  
Dietrich Murswiek



Duncker & Humblot · Berlin

Nationales Wahlrecht  
und internationale Freizügigkeit

# Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

Herausgeber im Auftrag der  
Kulturstiftung der deutschen  
Vertriebenen, Bonn:

Dieter Blumenwitz †, Karl Doehring †, Gilbert H. Gornig, Christian Hillgruber,  
Hans-Detlef Horn, Bernhard Kempen, Eckart Klein, Hans v. Mangoldt,  
Dietrich Murswiek, Dietrich Rauschnig

Band 29

# Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit

Herausgegeben von

Gilbert H. Gornig  
Hans-Detlef Horn  
Dietrich Murswiek



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Bände 1 – 19  
der „Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen  
der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht“ erschienen  
im Verlag Wissenschaft und Politik, Köln

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

ISSN 1434-8705

ISBN 978-3-428-14520-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54520-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84520-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

In den Zeiten der Globalisierung und der internationalen Freizügigkeit trifft das Staatsrecht der Demokratie auf eine grundlegende Herausforderung: Wer ist das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgehen soll? Traditionell knüpfen die Staaten das nationale Wahlrecht an zwei Voraussetzungen: die Staatsangehörigkeit und die Ansässigkeit im Staatsgebiet. Doch die Tradition schwindet. Jüngere Entwicklungen zeigen, dass an die Stelle der alten territorialen und personalen Abschließung des staatlichen Wahlrechts verschiedene Konzepte und Strategien treten, die der Tatsache Rechnung tragen wollen, dass immer mehr eigene Staats- und Nationsangehörige im Ausland leben und dass umgekehrt immer mehr fremde Staatsangehörige dauerhaft im Inland ansässig sind.

Mit den aus dieser Entwicklung erwachsenden Fragen und Problemen beschäftigte sich das Symposium der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, das in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen vom 12. bis 13. Oktober 2012 in Königswinter bei Bonn stattgefunden hat. Der vorliegende Band enthält die von den Autoren überarbeiteten Fassungen der dort gehaltenen Vorträge. Die Beiträge behandeln das Thema „Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit“ aus der Warte des Völkerrechts und des Staatsrechts sowie in rechtsvergleichender Hinsicht. Im Mittelpunkt stehen die Fragen, ob und inwieweit das jeweilige nationale Wahlrecht zum einen auch für die nicht im Inland ansässigen Staatsangehörigen und zum anderen auch für die im Inland ansässigen Nicht-Staatsangehörigen – dies auch unter dem Aspekt eines möglichen Minderheitenschutzes – gilt oder gelten sollte. Dazu orientieren sich die ersten, grundlegenden Beiträge an den kategorischen Polarisierungen „Demokratie und Staatensouveränität“, „Demokratie und Staatsvolk“, „Demokratie und Staatsgebiet“ sowie „Demokratie und Minderheiten“. Die daran anschließenden „Länderberichte“ informieren sodann über die Rechtslagen und rechtspolitischen Diskussionen in Österreich, Ungarn, Ukraine und Frankreich.

*Christian Hillgruber* (Bonn) zeigt zu Beginn auf, dass das gegenwärtige Völkerrecht zwar das nationale Wahlrecht garantiert, sich aber zu den Fragen der Bindung des Wahlrechts an die jeweilige Staatsangehörigkeit und an einen inländischen Wohnsitz indifferent verhält. *Otto Depenheuer* (Köln) erkennt in den zunehmenden Bestrebungen, Ausländern die nationale Wahlberechtigung einzuräumen oder sie im Wege der Einbürgerung zu Bürgern mit doppelter Staatsangehörigkeit zu machen, eine allmähliche und politisch brisante Auflösung des für die Demokratie wesentlichen Status der Staatsangehörigkeit. *Hans-Detlef Horn* (Marburg) hält den Begriff vom Staatsvolk der Demokratie

als dem Volk, das auf dem Staatsgebiet ansässig ist, für überholt und spricht sich gegen eine Bindung des nationalen Wahlrechts an den Nachweis eines Inlandswohnsitzes aus. *Dietrich Murswiek* (Freiburg) begrüßt eine wahlrechtliche Privilegierung von nationalen Minderheiten, aber nur soweit wie damit minderheitenspezifische Interessen geschützt werden. *Alfred Eisfeld* (Göttingen) berichtet über die spezielle wahlrechtliche Lage der Deutschen in Russland und der Russen in Deutschland. Ebenso reichhaltige wie vielfältig bereichernde Einblicke in die einschlägigen wahlrechtlichen Regelungen anderer Staaten bieten schließlich die Berichte aus Österreich von *Katharina Pabel* (Linz), aus Ungarn von *Elisabeth Sándor-Szalay* (Pécs), aus der Ukraine von *Victor Kostiv* (Uschhorod/Ungwar) und aus Frankreich von *Dominique Breillat* (Poitiers).

Die Herausgeber danken erneut den Mitarbeitern am Institut für Öffentliches Recht der Philipps-Universität Marburg für die tatkräftige Mithilfe bei der Zusammenstellung auch dieses Bandes in den „Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht“, insbesondere Frau *Petra Kühn* sowie den Herren Ass. iur. *Friedemann Larsen* und Ass. iur. *Olivier Kreßner*.

Marburg/Freiburg, im März 2014

*Gilbert H. Gornig*

*Hans-Detlef Horn*

*Dietrich Murswiek*

## Foreword

In terms of globalisation and freedom of movement state law of democracy meets a fundamental challenge: Who is to be the people governing the state power? Traditionally states bind national suffrage to the requirements of both national citizenship and homeland residence. That tradition, however, is on the wane. There are recent developments showing the former territorial and personal closure of suffrage regulations being replaced by different concepts and strategies in order to provide for the fact that more and more home citizens and other nationals are living abroad as well as more and more foreigners are of habitual abode inside the country.

Issues and problems arising from that development have been the matter of the symposium of the Study Group for Politics and International Public Law (“Studiengruppe für Politik und Völkerrecht”) held 12<sup>th</sup> - 13<sup>th</sup> October 2012 in Königswinter near Bonn, again in association with the “Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen”. The presented volume collects the revised seminar papers. The articles work towards the topic “National Suffrage and International Freedom of Movement” from both International Public Law and State Law point of view as well as in regard of Comparative Law. The focus lies on the question whether or not and to which extend national voting rights are guaranteed or should be guaranteed respectively to non-resident citizens on the one hand, and resident foreigners on the other hand – including aspects of possible protection of minorities. Thereto the first part of the articles gets its bearings from the categorical juxtapositions “Democracy and State Sovereignty”, “Democracy and the People of a State”, “Democracy and the Territory of a State”, and “Democracy and Minorities”. Afterwards several Country Reports inform about the prevailing legal situation and the political discussions taking place in Austria, Hungary, Ukraine, and France.

*Christian Hillgruber* (Bonn) shows up at the beginning that the current international law namely guarantees the national suffrage, but behaves indifferent to questions of the binding of the suffrage to the respective citizenship and to a domestic residence. *Otto Deppenheuer* (Cologne) recognizes the growing intentions to grant foreigners the national voting rights or to make them by way of naturalization to citizens with dual nationality, a gradual and politically explosive corrosion of the essential for democracy status of nationality. *Hans-Detlef Horn* (Marburg) holds the concept of identifying the voting people of a democracy with the people that is resident on the territory of the relevant state, for obsolete and opposes a binding of national voting rights to the proof of a domestic residence. *Dietrich Murswiek* (Freiburg) welcomes a legal privilege of na-

tional minorities concerning their right to vote, but only so far as specific minority interests are to be protected. *Alfred Eisfeld* (Göttingen) reports on the special suffrage situation of the Germans in Russia and the Russians in Germany. Likewise, rich as varied enriching insights into the relevant electoral law regulations of other countries ultimately provide the reports from Austria by *Katharina Pabel* (Linz), from Hungary by *Elisabeth Sándor-Szalay* (Pécs), from Ukraine by *Victor Kostiv* (Uzhhorod/Ungwar), and from France by *Dominique Breillat* (Poitiers).

The editors would like to express their thanks to the staff of the Institute of Public Law (“Institut für Öffentliches Recht”) at Philipps University of Marburg for their assistance regarding the compilation of the volume, again being published in the edition “Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht”, especially to *Petra Kühn*, and to both Ass. iur. *Friedemann Larsen* und Ass. iur. *Olivier Kreßner*.

Marburg/Freiburg, in March 2014

*Gilbert H. Gornig*

*Hans-Detlef Horn*

*Dietrich Murswiek*

# Inhaltsverzeichnis

## *Christian Hillgruber*

Demokratie und Staatensouveränität: Das Wahlrecht im Völkerrecht .....	19
Abstract .....	36

## *Otto Depenheuer*

Demokratie und Staatsvolk: Zur Bindung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit .....	39
Abstract .....	53

## *Hans-Detlef Horn*

Demokratie und Staatsgebiet: Die Bedeutung des Wohnsitzes für das Wahlrecht .....	55
Abstract .....	93

## *Dietrich Murswiek*

Demokratie und Minderheiten: Wahlrecht von Minderheiten .....	95
Abstract .....	115

## *Alfred Eisfeld*

Demokratie und Minderheiten: Status und Wahlrecht der Deutschen in Russland und der Russen in Deutschland.....	117
Abstract .....	132

## *Katharina Pabel*

Länderbericht Österreich – auch mit Bezug auf Südtirol.....	135
Abstract .....	152

## *Elisabeth Sándor-Szalay*

Länderbericht Ungarn – auch mit Bezug auf die Slowakei .....	153
Abstract .....	173

## *Viktor Kostiv*

Länderbericht Ukraine .....	175
Abstract .....	192

*Dominique Breillat*

Länderbericht Frankreich.....	195
Abstract.....	211
Die Autoren.....	213
Sach- und Personenverzeichnis .....	225

## Table of Contents

### *Christian Hillgruber*

Democracy and State Sovereignty: The Right to Vote in International Public Law .....	19
Abstract .....	36

### *Otto Depenheuer*

Democracy and the People of a State: On Binding Suffrage to Citizenship .....	39
Abstract .....	53

### *Hans-Detlef Horn*

Democracy and the Territory of a State: The Meaning of Residency for Suffrage .....	55
Abstract .....	93

### *Dietrich Murswiek*

Democracy and Minorities: Minority Suffrage .....	95
Abstract .....	115

### *Alfred Eisfeld*

Democracy and Minorities: Suffrage of Ethnic Germans in Russia .....	117
Abstract .....	132

### *Katharina Pabel*

Country Report Austria .....	135
Abstract .....	152

### *Elisabeth Sándor-Szalay*

Country Report Hungary .....	153
Abstract .....	173

### *Viktor Kostiv*

Country Report Ukraine .....	175
Abstract .....	192

*Dominique Breillat*

Country Report France .....	195
Abstract .....	211
The Authors.....	213
Subject Index and List of Names.....	225

## Abkürzungsverzeichnis / List of Abbreviations

a.A.	andere Auffassung
Abg.	Abgeordneter
abgedr.	abgedruckt
ABl.	Amtsblatt
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Anh.	Anhang
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASSRdW	Autonome Sozialistische Sowjetrepublik der Wolgadeutschen
Aufl.	Auflage
Ausschuss-Drs.	Ausschussdrucksache
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlgNr.	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BuStAG	Gesetz über die Bundes- und Staatsangehörigkeit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz (ältere Fassungen)
BWG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
dens.	denselben
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
d.i.	das ist
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

Dr.	Doktor
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
ebd.	ebenda
ed.	edited
EG	Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGMR (GK)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Große Kammer)
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENDB-K	Endbericht des Österreich-Konvents
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union i.d.F. des Vertrags von Lissabon
EuWG	Europawahlgesetz
e.V.	eingetragener Verein
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FNKA	Föderale Nationale Kulturautonomie der Russlanddeutschen
FS	Festschrift
FUEV	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen
GA	General Assembly
geänd.	geändert
GG	Grundgesetz
gg.	gegen
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GP	Gesetzgebungsperiode
GTZ	Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
Herv.i.O.	Hervorhebung im Original
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung
i.d.F.	
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IVDK	Internationale Verband der deutschen Kultur

i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung
JRP	Journal für Rechtspolitik
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KGB	Komiteet gossudarstwennoi besopasnosti pri Sowjete Ministrow SSSR (Sowjetischer Geheimdienst)
KOM	Kommission (Europäische Union)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	litera
LWahlG	Landeswahlgesetz
m.a.W.	mit anderen Worten
m.E.	meines Erachtens
Mio.	Million
Mithrsg.	Mitherausgeber
m.N.	mit Nachweisen
Ms.	Manuskript
m.w.N	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweis
NEEDS	Network Enhanced Electoral and Democratic Support
NGO	Nichtregierungsorganisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKVD	Peoples Commissariat for Internal Affairs
NKWD	Narodny Kommissariat Wnutrennich Del (Volkskommissariat des Inneren)
No.	number
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRWO	Nationalrats- Wahlordnung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport oder ähnliche
o.ä.	oder ähnliche
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
ÖGZ	Österreichische Gemeindezeitung
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
para.	paragraph
Pkt.	Punkt
pp.	pages
Pr.GS	Preußische Gesetzessammlung
RF	Russische Föderation
RGBL	Reichsgesetzblatt

Ril/RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
RV	Regierungsvorlage
RWahlG	Reichswahlgesetz
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
sc./scil.	scilicet
SIAK-Journal	Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
sog.	so genannt
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
STAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGBI.	Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
u.	und
u.a.	und andere/unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom
UkrStBG	Gesetz über die Staatsbürgerschaft der Ukraine
UN	United Nations
unveränd.	unverändert
Urt.	Urteil
U.S.	United States
usw.	und so weiter
v.	vom/von
VerfSH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Ämtliche Sammlung des Verfassungsgerichtshofes (Österreich)
vgl.	vergleiche
VK	Vereinigtes Königreich
VKP(b)	Kommunistische Partei der Sowjetunion / Allunionistische Partei der Sowjetunion
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WK II	Zweiter Weltkrieg
YaleJIL	Yale Journal of International Law
Z.	Zeile
z.	zum
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

zit.	zitiert
ZK	Zentralkomitee
ZP	Zusatzprotokoll
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
zul.	zuletzt



# **Demokratie und Staatensouveränität: Das Wahlrecht im Völkerrecht**

Von *Christian Hillgruber*

## **I. Einleitung**

„In modernen Territorialstaaten verwirklicht sich die Selbstbestimmung eines Volkes hauptsächlich in der Wahl von Organen eines Herrschaftsverbandes, die die öffentliche Gewalt ausüben.“<sup>1</sup> Repräsentative Demokratien sind daher zwingend auf Wahlen angewiesen, und dabei gilt: Ohne freie Wahlen keine Demokratie.<sup>2</sup> Nur Wahlen, in denen sich der freie Wille des jeweiligen Staatsvolkes zu artikulieren vermag, vermögen demokratische Legitimation zu vermitteln, erlauben die normative Zurechnung des Handelns der Staatsorgane an das Volk.

Dass die Wahl den grundlegenden und unverzichtbaren demokratischen Legitimationsakt darstellt, mit dem Demokratien stehen oder fallen, ist daher unbestreitbar, und alle Demokratien garantieren daher verfassungsrechtlich – geschrieben oder ungeschrieben – die periodische Durchführung von Wahlen nach Grundsätzen, die einen authentischen Ausdruck des Volkswillens garantieren sollen.

Aber ist das Wahlrecht und seine Ausgestaltung auch ein Thema für das Völkerrecht? Das könnte wohl nur dann der Fall sein, wenn sich das Völkerrecht auch die innere Verfasstheit der Staaten als seiner primären Subjekte angelegen sein ließe, wenn es eine demokratische politische Ordnung in den Staaten gebieten würde.

Die Vorstellung, das Völkerrecht könne Demokratie als Staats- und Regierungsform vorschreiben, wäre noch vor 25 Jahren ins Reich der Phantasie verwiesen worden. Im Pluriversum demokratisch, autoritär und diktatorisch regier-

---

<sup>1</sup> BVerfGE 123, 267 (366) – Lissabon.

<sup>2</sup> Der Satz lässt sich nicht umkehren: Wahlen werden auch in Staaten durchgeführt, die keine Demokratien sind: Dabei handelt es sich entweder um „Wahlen“ ohne Auswahl nach Einheitslisten, die nur eine pseudodemokratische Scheinlegitimation eines in Wahrheit autokratischen politischen Systems verleihen sollen, oder aber um Wahlen von Organen, die keine entscheidende politische Macht besitzen.

ter Staaten verhielt sich das Völkerrecht gegenüber deren innerer Organisation und Verfassung neutral. Sie galten als klassische innere Angelegenheit, in die sich weder Drittstaaten noch internationale Organisationen einzumischen hatten. Noch 1986 urteilte der Internationale Gerichtshof im Nicaragua-Fall: „However the régime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any particular doctrine does not constitute a violation of customary international law; to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty, on which the whole of international law rests, and the freedom of choice of the political, social and cultural system of a State“.<sup>3</sup>

Demokratische Anforderungen an Staaten zu stellen, erschien nachgerade unvereinbar mit dem völkerrechtlichen Grundprinzip der Staatensouveränität. Wenige Jahre nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und der weltpolitischen Wende 1989/90 aber meinten US-amerikanische Autoren bereits ein „emerging right to democratic governance“ ausmachen zu können.<sup>4</sup> Hatte sich das Völkerrecht schlagartig geändert oder hatte das geltende Völkerrecht lediglich eine neue Lesart erfahren?

## **II. Das (innere) Selbstbestimmungsrecht der Völker: Recht auf Demokratie?**

Es gab jedenfalls schon vor der weltpolitischen Wende 1989/90 Bestimmungen des universellen Völkerrechts, die demokratisch hätten interpretiert werden können, aber nicht demokratisch interpretiert worden sind, weil es keinen Staatenkonsens in Sachen Demokratie gab. Hier ist an erster Stelle das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu nennen. Es vermittelt nach Art. 1 Abs. 1 S. 2 der beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966, die 1976 in Kraft traten und seitdem auch die Ostblockstaaten banden und mittlerweile 167 Staaten<sup>5</sup> binden, allen Völkern das Recht, frei über ihren politischen Status zu entscheiden und in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten.

Das innere Selbstbestimmungsrecht gewährleistet also einem Staatsvolk die eigene, von dirigierender Einflussnahme dritter Mächte freie Entscheidung über die innere Organisation seines Staates, mithin Verfassungsautonomie als

---

<sup>3</sup> Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. U.S.), judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (133 para. 263).

<sup>4</sup> T. M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, 86 AJIL 46 (1992); G. H. Fox, The Right to Political Participation in International Law, 17 YaleJIL 539 (1992).

<sup>5</sup> Zu den prominentesten und volkreichsten „Abstinenzlern“ zählt China.

Ausdruck von Volkssouveränität.<sup>6</sup> Mit diesem Inhalt hatte das (innere) Selbstbestimmungsrecht der (Staats-)Völker 1945 Eingang in die Zielbestimmungen der Charta der Vereinten Nationen gefunden,<sup>7</sup> und es erfuhr insoweit durch die UN-Menschenrechtspakte eine Betätigung und Bekräftigung. Diese innere Seite des Selbstbestimmungsrechts der Völker geht ideengeschichtlich auf die Französische Revolution zurück, in der sich das Prinzip der Volkssouveränität durchsetzte.<sup>8</sup> Das innere Selbstbestimmungsrecht eines Volkes richtet sich gegen den eigenen Staat, für den es sich in äußerer Selbstbestimmung entschieden hat. Es steht daher dem jeweiligen Staatsvolk als alleinigem Rechtsträger zu.

Die durch das innere Selbstbestimmungsrecht der Völker garantierte Volkssouveränität berührt sich mit der überkommenen Staatssouveränität; sie erscheint gleichsam als der Zweck, zu dem Staatssouveränität gefordert wird. Hinter dem Schutz staatlicher Souveränität steht als neue völkerrechtliche Letztbegründung das Selbstbestimmungsrecht der Völker und damit – verfassungstheoretisch gesprochen – das Prinzip der Volkssouveränität, das im (inneren) Selbstbestimmungsrecht eine völkerrechtliche Anerkennung und Absicherung erlangt hat.<sup>9</sup>

Aber verpflichtet das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch zu Herstellung von Demokratie? Demokratie ist eine mögliche, unter den heutigen Bedingungen regelmäßig eintretende, aber keine zwingende Folge des Prinzips der Volkssouveränität. Mit Recht betont *Niels Petersen*, dass man unterscheiden müsse „between the act of framing the political system and its actual content, the *pouvoir constituant* and the *pouvoir constitué*. The right to self-determination only refers to the former, but not necessarily to the latter. History provides examples in which citizens opted by electoral means to delegate pow-

---

<sup>6</sup> Zutreffend neigt daher *D. Murswiek*, *Der Staat* 23 (1984), S. 523 (534 mit Fn. 35), dazu, das Selbstbestimmungsrecht auch als Garantie der verfassunggebenden Gewalt des Volkes zu begreifen.

<sup>7</sup> Der demokratische Aspekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker ist schon bei den Beratungen von San Francisco zur Sprache gekommen; vgl. Summary Report of the Sixth Meeting of Committee I/1, in: United Nations Conference on International Organisation, Documents, Vol. VI, S. 300: „(...) that an essential element of the principle in question is a free and genuine expression of the will of the people, which avoids cases of the alleged expression of the popular will“; *H. Kelsen*, *The Law of the United Nations*, 1950, S. 50 ff. Zur Entwicklung siehe *U. Fink*, Legalität und Legitimität von Staatsgewalt im Lichte neuerer Entwicklungen im Völkerrecht, *JZ* 1998, S. 330 (335 f.).

<sup>8</sup> Siehe dazu *C. Hillgruber*, in: H. Neuhaus (Hrsg.), *Sicherheit in der Welt heute – Geschichtliche Entwicklung und Perspektiven*, *Atzelsberger Gespräche* 2000, 2001, S. 27 (35 f.).

<sup>9</sup> Vgl. dazu *D. Murswiek* (Fn. 6), S. 534 mit Fn. 35; *B. Kempen*, Einige Bemerkungen zum völkerrechtlichen Begriff der Souveränität, in: D. Dörr u. a. (Hrsg.), *FS für H. Schiedermaier*, 2001, S. 783 (795 f.).