***Neumann, Volker*: Demokratie und Völkerrecht.** Tübingen: Mohr Siebeck 2023. ISBN 978-3-16-162572-5. XVII, 174 S. 39,- €

Seit den frühen 1990er Jahren werden die beiden Schlagworte Demokratie und Völkerrecht vermehrt zusammen diskutiert. Die von Francis Fukuyama in den späten 1980er aufgestellte Transitionsthese[1] und die daran orientierte Praxis einiger Staaten veranlasste einige Völkerrechtler*innen dazu, dem Völkerrecht in dieser Transition eine Rolle zuzuweisen. Thomas Franck beobachtete als Erster ein „emerging right to democratic governance".[2] Die Frage, ob dieses nun tatsächlich „emerged" sei, hat die Völkerrechtswissenschaft der vergangenen 35 Jahre fortlaufend beschäftigt.[3] Die sich verstärkende Globalisierungskritik ab den späten 1990er Jahren hat hingegen eine andere Dimension in der Beziehung von Demokratie und Völkerrecht eröffnet. In der Proliferation völkerrechtlicher Regelungen sahen einige Stimmen eine zunehmende Einschränkung der Staaten in ihrer Regelungshoheit. Diese Debatte wird im Kontext des Interventionsverbots unter der Frage diskutiert, ob sich die *domaine réservé* der Staaten bis zur Unkenntlichkeit verkleinert hat. Aus einer demokratietheoretischen Sicht wird hingegen die Frage aufgeworfen, ob die zunehmende Regelungsdichte des Völkerrechts zu einer bedenklichen Einschränkung nationaler Demokratien führt.

In seinem 2023 erschienenen Buch „Demokratie und Völkerrecht" nimmt sich Volker Neumann dieser drei Fragen an, wobei die letztere Frage den Schwerpunkt bildet. Das Buch ist ausweislich des Vorworts eine Fortsetzung seines 2020 erschienen Werks zum „Volkswillen".[4] Neumann betrachtet die Beziehung zwischen Demokratie und Völkerrecht durchweg kritisch. Im ersten Abschnitt zur Demokratie im Völkerrecht (S. 5-34) spricht er sich gegen eine Verpflichtung zur Demokratie im Völkerrecht aus und attestiert, dass die seit den 1990er Jahren vorgebrachten „pragmatische[n] und politische[n] Argumente […] für den Nachweis eines völkerrechtlichen Demokratiegebots nichts hergeben" (S. 33).

Der zweite Abschnitt (S. 35-56) widmet sich sodann dem Zusammenspiel des Völkervertragsrechts und der Demokratie aus Perspektive des deutschen und schweizerischen Verfassungsrechts. Der Transformationsmechanismus des Art. 59 Abs. 2 GG wird dabei als vorbildlich eingeordnet, weil er eine

1 Francis Fukuyama, 'The End of History?', The National Interest 16 (1989), 3-18.

2 Thomas M. Franck, 'The Emerging Right to Democratic Governance', AJIL 86 (1992), 46-91

3 Gregory H. Fox and Brad R. Roth, *Democracy and International Law* (Edward Elgar 2020); Gregory H. Fox and Brad R. Roth, *Democratic Governance and International Law* (Cambridge 2000); Jean D'Aspremont, 'The Rise and Fall of Democracy in International Law: A Reply to Susan Marks', EJIL 22 (2011), 549-570

4 Volker Neumann, Volkswille – Das demokratische Prinzip in der Staatsrechtslehre vom Vormärz bis heute (Mohr Siebeck 2020).

DOI 10.17104/0044-2348-2026-1-417

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

demokratische Billigung von völkerrechtlichen Verträgen ermöglicht. Besonderes Lob erhält das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des „Treaty Overrides", weil hierdurch das Primat der nationalen demokratischen Entscheidung über völkerrechtliche Regeln fest etabliert wird (S. 40 ff.).

Der dritte Abschnitt (S. 57-122) untersucht die Transformation des Völkergewohnheitsrechts in das deutsche nationale Recht nach Maßgabe des Art. 25 S. 1 GG und den dabei von Neumann diagnostizierten Gefahren für die Demokratie. Schwerpunkt ist eine methodische Untersuchung des Völkerrechtgewohnheitsrechts und eine Kritik neuerer Ansätze zur Ermittlung von Völkergewohnheitsrecht (S. 63-105). Neumann ist der Auffassung, dass fundamentale Defizite in der Ermittlung von Völkergewohnheitsrecht bestehen und diese Defizite durch moderne Methoden vertieft werden. Insbesondere würden Gerichte und wissenschaftliche Beiträge äußerst selten die Praxis aller Staaten untersuchen, sondern eklektisch bei der Begründung von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln vorgehen. Modernere Ansätze würden zudem deduktiv vorgehen und damit die Bedeutung der Staatenpraxis noch weiter zurückdrängen. Aufgrund dieser Dynamik könnten nach der Auffassung Neumanns völkergewohnheitsrechtliche Regelungen entgegen des Willens eines Staates und seiner demokratisch legitimierten Organe entstehen (S. 105 ff.).

Dieses Ergebnis bereitet eine grundsätzliche Kritik des Völkerrechts aus Perspektive der nationalen (deutschen) Demokratie vor, die im vierten Abschnitt erfolgt (S. 127-144). Neumann vertritt dabei die Auffassung, dass es eines Schutzes der Demokratie gegen das Völkerrecht bedürfe, um eine „Fremdbestimmung durch Völkerrecht zu verhindern" (S. 130). Demokratische Strukturen jenseits des Nationalstaats und damit auch innerhalb völkerrechtlicher Mechanismen und internationaler Organisationen seien nicht möglich. Die zunehmende Globalisierung und Expansion völkerrechtlicher Normen „schwäche" daher die nationalstaatliche Demokratie (S. 137). Das Buch schließt dabei mit einer Fundamentalkritik der „Eliten", die das Völkerrecht maßgeblich gestalten. Diese als „frequent travellers" bezeichnete „globale Klasse" (S. 142-143), die sich aus Angehörigen Internationaler Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und internationaler Finanz- und Wirtschaftskonzerne zusammensetze, verfolge das Ziel, das Völkerrecht zu seinem eigenen (persönlichen) Nutzen umzugestalten. Der letzte Satz des Buches bringt dabei Neumanns Verständnis von „Demokratie und Völkerrecht" durchaus auf den Punkt (S. 144):

> „Und sie [die ‚frequent travellers'] wissen und wollen natürlich auch, dass auf diese Weise die nationale Demokratie als egalitäre, marktkorrigierende und auch einmal protektionistische Demokratie stillgelegt wird."

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-1-417

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Neumann formuliert mithin eine Kritik am Völkerrecht als Instrument von wenigen „Eliten", die nationale, demokratische Entscheidungsmechanismen durchbrechen oder umgehen wollen, um sich hierdurch selber einen Vorteil zu schaffen. Diese Kritik ist bereits aus den sogenannten „Critical Legal Studies" und „Third World Approaches to International Law" bekannt. Diese sehen im gesamten Völkerrecht oder in einigen seiner Regime, wie dem Welthandelsrecht und dem Recht der internationalen Finanzinstitutionen, vordergründig ein Beherrschungsinstrument zulasten der Staaten des Globalen Südens[5] und benachteiligter Gruppen.[6] Ihre Kritik bezieht sich dabei sowohl auf die hegemonialen Staaten des Globalen Nordens (zu denen auch Deutschland und die Schweiz gehören) als auch auf die Individuen, die als „globale Elite" das System steuern. Ein Bezug zu diesen Kritiken erfolgt in Neumanns Werk nicht.

Die fehlende Einbettung in die kritischen Zugänge zum Völkerrecht sind jedoch nicht der einzige Kritikpunkt an Neumanns Buch. Bereits der erste Abschnitt kann nicht überzeugen. Zwar wirft der Autor viele berechtigte Fragen auf und setzt sich mit den wichtigen Konfliktfeldern zwischen Demokratie und Interventionsverbot auseinander. Seine pauschale These, dass es keine Nachweise für ein völkerrechtliches Demokratiegebot gibt, ist jedoch nicht tragfähig.

Erstens zieht Neumann die Entwicklungen innerhalb der Menschenrechtsregime nicht in Betracht. In ständiger Rechtsprechung interpretiert der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihre Zusatzprotokolle dahingehend, dass nur ein demokratisch organisierter Staat, den Anforderungen der EMRK genügen kann.[7] Der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte hat auf Grundlage der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und der Inter-Amerikanischen Demokratiecharta von 2001 eine parallele Rechtsprechungslinie entwickelt.[8] Die Entscheidungen beider Gerichtshöfe sind ohne Zweifel

5 Bhupinder S. Chimni, 'International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making', EJIL 15 (2004), 1-37; Sigrid Boysen, *Die postkoloniale Konstellation* (Mohr Siebeck 2021).

6 Martti Koskenniemi, 'Enchanted by the Tools? An Enlightenment Perspective', Am. U. Int'l L. Rev. 35 (2020), 405-426.

7 EGMR, *Socialist Party v. Turkey*, Urteil v. 25 Mai 1998, Nr. 26482/95, Rn 41-45, siehe Johannes Hendrik Fahner, 'Revisiting the Human Right to Democracy: a Positivist Analysis', International Journal of Human Rights 21 (2017), 321-341 (326); Anne Peters, 'Dual Democracy' in: Jan Klabbers, Anne Peters und Geir Ulfstein (Hrsg.), *The Constitutionalization of International Law* (Oxford University Press 2009), 263-341 (275).

8 Zuletzt IAGMR, *Case of Capriles v. Venezuela* (Preliminary Objection), Merits, Reparations and Costs, Urteil v. 10. Oktober 2024, Series C No. 541, Rn. 104.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

verbindlich und bilden eine autoritative Interpretation der jeweiligen Menschenrechtsverträge.

Zweitens haben zehn internationale Organisationen in ihren Gründungsstatuten die demokratische Organisation ihrer Regierungen als verbindlich vereinbart und hierfür auch Durchsetzungs- und Sanktionierungsmaßnahmen etabliert.[9] Diese nimmt Neumann teilweise zur Kenntnis. Mit Bezug auf demokratiebezogene Verträge innerhalb der Afrikanischen Union (AU), wie der African Charter on Elections, Democracy and Governance von 2007, erklärt Neumann pauschal, dass es sich um „kaum mehr als politische Versuche zur Stabilisierung defizitärer afrikanischer Demokratien" handele (S. 11). In der Tat funktionieren die Demokratieschutzmechanismen der AU nicht einwandfrei, zumal die Zahl der Autokratien die Zahl der Demokratien innerhalb der AU deutlich übersteigt.[10] Die Durchsetzungsschwierigkeiten und die Abweichung der Praxis von der Norm bewirken jedoch nicht, dass die völkerrechtliche Verbindlichkeit der Demokratienormen entfällt. Die Verbindlichkeit einer vertragsrechtlichen Norm bestimmt sich allein nach den Regelungen der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK). Folglich kann ein völkervertragsrechtliches Demokratiegebot durchaus bestehen, selbst wenn keine der Vertragsstaaten als Demokratie organisiert sind. Abweichende Praxis kann allenfalls eine Abänderung der Norm herbeiführen, soweit es sich um eine nachträgliche Übung im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK handelt. Eine nachträgliche Übung der Mitgliedstaaten der AU entgegen einer Demokratieverpflichtung besteht jedoch nicht. Der AU Peace and Security Council und die hierin vertretenen Staaten betrachten die Förderung von Demokratie innerhalb der AU als eine ihrer wichtigsten Aufgaben und setzen sich aktiv für die Durchsetzung des regionalen Demokratiegebots ein. Eine Reinterpretation der Demokratienormen ist nicht anzunehmen. Weiterhin wird den Demokratienormen innerhalb der AU auch empirisch eine positive Wirkung in der Reduzierung von Coups d'État zugeschrieben.[11]

Drittens zieht Neumann aus der hohen und wachsenden Anzahl autokratisch organisierter Staaten, den apodiktischen Schluss, dass es keine völkergewohnheitsrechtliche Demokratienorm geben könne (S.12). Die innerstaatliche Organisation eines Staates kann zwar als relevante Staatenpra-

9 Tom Ginsburg, *Democracies and International Law* (Cambridge University Press 2021), 22.

10 Erika de Wet, 'The African Union's Struggle Against "Unconstitutional Change of Government": From a Moral Prescription to a Requirement under International Law?', EJIL 32 (2021), 199-226.

11 Issaka K. Souaré, 'The African Union as a Norm Entrepreneur on Military Coups d'État in Africa (1952-2012): an Empirical Assessment', J. M. A. S. 52 (2014), 69-94.

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-1-417

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

xis herangezogen werden. Es ist jedoch nicht die einzige Quelle für Staatenpraxis in diesem Feld. Sofern autokratisch regierte Staaten Wahlorganisationshilfe oder Wahlbeobachtungen zulassen und sich mit den dafür verantwortlichen Organisationen auf gemeinsame demokratische Prinzipien festlegen, kommt hierdurch jedenfalls zum Ausdruck, dass diese Staaten ein wichtiges Element der repräsentativen Demokratie nach internationalen Maßstäben gestalten wollen. Die Electoral Assistance Division der Vereinten Nationen, die Wahlunterstützung nach internationalen demokratischen Maßstäben anbietet, hat in den vergangenen Jahren in über 100 Staaten die Organisation von Wahlen unterstützt.[12] Darüber hinaus kann eine relevante Staatenpraxis darin gesehen werden, wie Staaten auf Transitionen oder demokratische Rückschritte in anderen Staaten reagieren. Sofern sie hierbei fordern, dass sich die jeweiligen Nationalstaaten in Demokratien wandeln oder diese ihre Demokratie wiederherstellen und diese Auffassung aus völkerrechtlichen Bezügen herleiten, kann dies als Staatenpraxis oder entsprechende Rechtsüberzeugung gewertet werden. Illustrativ ist das Beispiel der venezolanischen Proteste von 2019. In mehreren Sicherheitsratssitzungen stritten ca. 40 Staaten über die Lage in Venezuela. Dabei forderten jedoch alle Staaten, dass Venezuela aufgrund von internationalen Grundsätzen eine demokratische Regierung benötige.[13] Gerade autoritär regierte Staaten, einschließlich Russlands und China, sahen in der Demokratie auch ein völkerrechtliches Prinzip.[14] Dies zeigt zwar auch die Schwäche dieses Arguments. Schließlich bestehen divergierende Verständnisse davon, was eine Demokratie ist und welche Merkmale sie auszeichnen. Dennoch wird hierdurch deutlich, dass es innerhalb der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft der Staaten eine gewisse Erwartungshaltung gibt, dass Transitionsprozesse demokratisch gestaltet werden und antidemokratische Veränderungen umgekehrt werden. Einige Autor*innen sehen hierin Anhaltspunkte für eine Staatenpraxis und opinio juris zugunsten eines völkerrechtlichen Demokratieprinzips oder -gebots.[15]

12 The Electoral Knowledge Network, United Nations Electoral Assistance Division, 2020, abrufbar unter: <http://aceproject.org/about-en/ace-partners/UNEAD>, zuletzt besucht 26. November 2025).

13 Florian Kriener, *Proteste und Intervention – Die staatliche Unterstützung gewaltfreier Protestbewegungen im Völkerrecht* (Nomos Verlagsgesellschaft 2024), 552.

14 Kriener (Fn. 13), 551-553.

15 Peters (Fn. 7), 275.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der erste Abschnitt des Buches kommt daher zu einem durchaus vertretbaren Ergebnis, das von zahlreichen anderen Stimmen geteilt wird.[16] Allerdings werden diese auf methodisch fragwürdige Weise erreicht und zeugen gerade mit Blick auf die Demokratieschutzmechanismen in Afrika und Amerika von einer zu starken Pauschalität. Dabei fällt insbesondere auf, dass überwiegend alte Literatur aus den frühen 2000er und späten 1990er Jahren und fast ausschließlich deutsche Literatur rezipiert wird. Die Debatte hat sich jedoch deutlich dynamischer gezeigt und hat sich in viele Teilbereiche untergliedert.[17] Kim Lane Scheppele spricht angesichts dieser Differenzierung bereits von einem Right to Democratic Governance 2.0.[18] Es wäre daher wünschenswert gewesen, wenn der erste Abschnitt nicht nur als Präludium für die darauf folgende Völkerrechtskritik konzipiert worden wäre. Dies hätte vielleicht das Gesamtergebnis nuanciert oder zumindest dessen Herleitung stärker gemacht.

Schließlich bereitet der im ersten Abschnitt gezogene Schluss, dass das Völkerrecht keine Demokratieverpflichtung kenne und die Rechtserzeugung im Völkerrecht auch fundamental undemokratisch sei, die These vor, dass das Völkerrecht grundsätzlich als Bedrohung für die nationalstaatliche organisierte Demokratie verstanden werden müsse.

Der Transformationsmechanismus für völkerrechtliche Verträge des Art. 59 Abs. 2 GG wird dabei als vorbildlich zum Schutz der Demokratie vor dem Völkerrecht eingeordnet. Probleme sieht Neumann insbesondere in der automatischen Eingliederung völkergewohnheitsrechtlicher Normen in das Bundesrecht nach Art. 25 S. 1 GG. Zwar ist Neumann darin zuzustimmen, dass die Ermittlung von Völkergewohnheitsrecht nach den Maßstäben des Art. 38 Abs. 1 lit. b des Statutes des Internationalen Gerichtshofs (IGH) sehr aufwendig ist und daher nur selten – nicht einmal durch den IGH[19] –

16 Sigrid Boysen, 'Remnants of a Constitutional Moment, The Right to Democracy in International Law' in: Andreas von Arnauld, Kerstin von der Decken und Mart Susi (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights, Recognition, Novelty, Rhetoric* (Cambridge University Press 2020), 465-480; D'Aspremont (Fn. 3).

17 Jan Klabbers et al., 'International Law and Democracy Revisited: Introduction to the Symposium', EJIL 32 (2021), 9-15; Samantha Besson, 'The Human Right to Democracy in International Law, Coming to Moral Terms with an Equivocal Legal Practice' in: Andreas von Arnauld, Kerstin von der Decken und Mart Susi (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights, Recognition, Novelty, Rhetoric* (Cambridge University Press 2020), 481-490; Fahner (Fn. 7); Olena Sihvo, *The Right to Democracy in the Age of Global Constitutionalism* (Abo Akademi University Press 2019).

18 Kim Lane Scheppele, 'Restoring Democracy Through International Law', Am. U. Int'l L. Rev. 39 (2024), 629-679.

19 Stefan Talmon, 'Determining Customary International Law: The ICJ's Methodology Between Induction, Deduction and Assertion', EJIL 26 (2015), 417-443.

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-1-417

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

umfassend ermittelt wird. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die Zahl völkergewohnheitsrechtlicher Regeln gering ist. Zudem begründet die grundsätzlich undemokratische Entstehungsform von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln nicht automatisch eine Gefahr für staatlich organisierte Demokratien. Für diese Annahme führt Neumann kein einziges Beispiel an, weshalb seine Bearbeitung an dieser Stelle abstrakt bleibt. Zumindest aus der deutschen Perspektive, die Neumann zuvorderst einnimmt, führt die Spannung zwischen (vermeintlich) undemokratischem Völkerrecht und demokratischem deutschen Recht kaum zu tatsächlichen Problemen und Widersprüchen. Deutsche Gerichte verwenden Art. 25 S. 1 GG nur äußerst selten.[20] Im Juni 2024 hat der Bundesgerichtshof in einem strafrechtlichen Urteil gegen einen ehemaligen Offizier der afghanischen Armee eine völkergewohnheitsrechtliche Regel herangezogen, um den Grundsatz der funktionalen Immunität für schwere völkerrechtliche Verbrechen (in dem zugrundeliegenden Fall Folter) zu durchbrechen.[21] Dabei widmete sich der BGH umfassend der relevanten Staatenpraxis und opinio juris.[22] Der BGH wertete eine beeindruckende Zahl an Quellen aus und arbeitete daher methodisch sorgfältig, entgegen den Befürchtungen von Neumann. Auch vom Ergebnis her kann in der Durchbrechung der funktionalen Immunität für schwere völkerrechtliche Verbrechen keine Umgehung des deutschen demokratischen Willens gesehen werden: Der Bundestag hat im Juli 2024 die Durchbrechung der funktionalen Immunität im Gesetz zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts für alle künftigen Verfahren vorgeschrieben.[23] Dieser Fall zeigt daher, dass sowohl in methodischer Hinsicht wie auch vom Ergebnis her die Befürchtungen von Neumann, dass Richter*innen durch die Verwendung von Art. 25 S. 1 GG und völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen den demokratisch legitimierten „Volkswillen" unterlaufen würden, zu pauschal sind.

Volker Neumann nimmt mit seiner Monographie zu Demokratie und Völkerrecht zu wichtigen Debatten Stellung. Seine zentrale These, dass das Völkerrecht eine Bedrohung für die staatlich organisierte Demokratie darstellt, ist jedoch zu pauschal, verkürzt die relevanten Debatten und ist mit wenigen bis gar keinen Beispielen unterlegt. Daher kann das vorgetragene Argument nicht überzeugen. Zumindest aus deutscher Perspektive besteht sehr geringer Anlass, im Völkerrecht eine Gefahr für die Demokratie zu

20 Das BVerwG hat seine Anwendung jüngst mit Blick auf die Rosneft-Treuhand abgelehnt, BVerwG Urt. v. 14. März 2023 – 8 A 2.22, Rn. 38.

21 BGH, Urteil v. 28. Januar 2021 – 3 StR 564/19.

22 BGH, Urteil v. 28. Januar 2021 – 3 StR 564/19, Rn. 17-49.

23 Gesetz zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts vom 30. Juli 2024, BGBl. 2024 I Nr. 255.

DOI 10.17104/0044-2348-2026-1-417

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sehen. Einen fundamentalen Widerspruch zwischen dem vom deutschen Volk durch seine repräsentativen Institutionen geäußerten Willen und der völkerrechtlichen Rechtslage hat es in den Jahrzehnten seit 1990 nicht gegeben. Deutschland hat vielmehr wie kaum ein anderer Staat von einer mehr oder weniger stabilen Völkerrechtsordnung profitiert und diese auch entschieden mitgestaltet. Eine Gefährdung der deutschen Demokratie durch eine derzeit drohende Abschwächung der Völkerrechtsordnung[24] ist daher erheblich wahrscheinlicher als die Bedrohung der deutschen Demokratie durch das Völkerrecht.

Florian Kriener, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Deutschland

24 Monica Hakimi and Jacob Katz Cogan, 'The End of the U. S.-Backed International Order and the Future of International Law', AJIL 119 (2025), 279-290.

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-1-417

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-1-417 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA