



International Constitutional Law
University of Vienna

ICL-Working Paper 02/2006

Demokratiestandards im internationalen verfassungsrechtlichen Kontext

Das Problem einheitlicher demokratischer Standards in einem heterogenen europäischen Umfeld

LUKAS BAUER

WIEN

Zitervorschlag:

Bauer, Demokratiestandards im internationalen verfassungsrechtlichen Kontext. Das Problem einheitlicher demokratischer Standards in einem heterogenen europäischen Umfeld, ICL-WorkingPaper 02/2006 (www.icl-workshop.com)

Demokratiestandards im internationalen verfassungsrechtlichen Kontext

Das Problem einheitlicher demokratischer Standards
in einem heterogenen europäischen Umfeld

LUKAS BAUER

I. Problemaufriss

Den Ausgangspunkt dieses Beitrags bilden Auseinandersetzungen auf Ebene des Europarates um die (Nicht-)Einhaltung demokratischer Standards durch einzelne Mitgliedstaaten. Im Zuge der Diskussion um europäische demokratische Standards wurde einigen Mitgliedern vorgeworfen, diese Demokratiestandards zu verletzen bzw nicht einzuhalten und wurden aufgefordert, sich an bestehende europäische Standards der Demokratie zu halten. Auslöser der Debatte rund um Demokratiestandards im Europarat und seinen Mitgliedstaaten war u.a. die Reform der Verfassung von Liechtenstein im Jahr 2003.¹ Diese Verfassungsreform erweckte nach einem Antrag kritischer liechtensteinischer Institutionen² beim Europarat das Interesse der zuständigen Organe. Dieser zeigte sich besorgt, dass durch die Reformierung der bis dato bestehenden Verfassungsordnung in Liechtenstein, die demokratischen Standards des Europarates verletzt würden.³ Nach mehrjährigem rechtlichem und politischem Tauziehen um die Notwendigkeit eines Monitoring-Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung der demokratischen Standards durch den Europarat⁴ wurde die Auseinandersetzung mit Liechtenstein im Jahr 2005 beendet.⁵ Die Berücksichtigung der relevanten Demokratiestandards

¹ Vgl dazu ausführlich *G. Winkler*, Die Verfassungsreform in Liechtenstein (2003) 37ff, 367ff; *G. Winkler*, The Council of Europe – Monitoring Procedures and the Constitutional Autonomy of the Member States (2006).

² Vgl insb die Stellungnahme und Anzeige des Demokratie-Sekretariats beim Europarat. Siehe auch www.dese.li.

³ Vgl zur Chronologie der Auseinandersetzungen zwischen dem Europarat und Liechtenstein wegen der Verfassungsreform in Liechtenstein *G. Winkler*, Council of Europe, 1ff.

⁴ *M. Toberer*, Die Überwachung der Mitgliedstaaten durch den Europarat (2004); *G. Winkler*, Ein Monitoring des Europarates gegen das Volk von Liechtenstein? in FS H. Batliner, Liechtensteinisches Stiftungs- und Verfassungsrecht im Umbruch (2004) 10 (10ff).

⁵ Siehe dazu insb die folgenden Dokumente des Europarates, die sich mit der Frage der Verletzung der demokratischen Standards des Europarates durch die Verfassungsreform in Liechtenstein auseinandersetzen: (Opinion der Venedig-Kommission) Opinion on the amendments to the constitution of Liechtenstein proposed by the princely house of Liechtenstein, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) 16.12.2002, Opinion no 227/2002, CDL-AD (2002) 32. ([http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)032-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)032-e.asp)); (Resolutionsentwurf des Politischen Aus-

durch alle Mitgliedstaaten soll vom Europarat in den nächsten Jahren im Zuge spezieller Monitoring-Verfahren routinemäßig kontrolliert werden.⁶

Unter dem Aspekt europäischer Kriterien von Demokratie sind auch die jungen Demokratien Osteuropas zu erwähnen. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurden in den ehemals kommunistischen osteuropäischen Staaten demokratische Systeme etabliert. Diese Staaten befinden sich in einem Stadium der demokratischen Entwicklung. Für diese neuen Demokratien ist ein europäischer Standard der Demokratie, der sich nicht in staatlich geprägten Begriffen und zu detaillierten nationalen Auffassungen von Demokratiekriterien verfängt, als Orientierungshilfe bei der weiteren demokratischen Entfaltung von großer Bedeutung.

Das grundlegende Problem von Demokratiestandards liegt darin, dass von einem einheitlichen Sammelbegriff gesprochen wird, ohne dass einzelne Kriterien herausgegriffen und erläutert werden, um zu veranschaulichen, welche Elemente einer Demokratie als so wesentlich zu betrachten sind, dass sie als demokratischer Standard europäischer Prägung gelten können. Die verfassungsrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit einheitlichen Demokratiestandards entstehen auf internationaler Ebene bei dem Versuch, die im Detail unterschiedlichen nationalen demokratischen Standards in einem derart heterogenen Umfeld wie einer internationalen Organisation zu vereinheitlichen. Die Präsentation und Durchsetzung detaillierter – nach Umfang und Inhalt übereinstimmender – demokratischer Standards in einer heterogenen europäischen Umgebung stellt insbesondere internationale Institutionen bei der Festlegung ihrer demokratischen Grundprinzipien unter Zugrundelegung eines nationalen Begriffsverständnisses vor ein internationales verfassungsrechtliches Problem. Demokratiestandards werden unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten häufig als indifferenter Gesamtbegriff gesehen und dargestellt – eine Aufspaltung in einzelne demokratische Standards wird kaum vorgenommen. Bei genauerer Betrachtung wird offensichtlich, dass hinsichtlich der Kriterien für Demokratie starke nationale Unterschiede bestehen, die sich insbesondere aus dem jeweiligen kulturellen Hintergrund erklären lassen. Ziel dieses Beitrags ist die Auffächerung und Erläuterung einzelner Demokratiestandards in ihrem jeweiligen verfassungsrechtlichen Kontext. Besonders unter-

schusses der Parlamentarischen Versammlung) Proposal from the Princely House of Liechtenstein for amendments to the Liechtenstein Constitution, Parliamentary Assembly, Political Affairs Committee, Restricted AS/Pol (2003) 02, 25.1.2003; (Bericht des Monitoring Komitees) Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) Parliamentary Assembly, Confidential AS/Mon (2003) 29, 18.8.2003.

⁶ Vgl die aktuellen Dokumente der Parlamentarischen Versammlung bezüglich der Ausweitung des Monitoring-Verfahrens: Revision of the terms of reference of Assembly committees, Resolution 1425 (2005); AS/Mon/Inf (2006), 17.8.2006.

suchungswürdig erscheint dabei die Frage nach der Möglichkeit einheitlicher demokratischer Standards in einem internationalen Zusammenhang. Gerade auf europäischer Ebene treten zahlreiche Staaten in unterschiedlichen europäischen Institutionen als rechtlich harmonische Einheit in Erscheinung. Diese Organisationen postulieren demokratische Elemente, die allen Mitgliedstaaten gemein sind und die als international verfassungsrechtliche Basis für demokratiepolitische Belange auf europäischer Ebene herangezogen werden. Durch die Verwendung des Oberbegriffs Demokratiestandards werden allfällige Unterschiede, die sich durch die differenzierten nationalen verfassungsrechtlichen Auffassungen der europäischen Staaten bei einzelnen demokratischen Kriterien ergeben, verdeckt. Nationale Unterschiede bei Demokratiestandards und die Unzulänglichkeit eines engen staatlich charakterisierten begrifflichen Verständnisses treten erst bei der Diskussion um die genaue inhaltliche Ausgestaltung eines solchen demokratischen Standards und seiner Anwendung im europäischen Kontext in Erscheinung.

II. Demokratietheorien & Demokratiestandards

Von verfassungsrechtlichem Interesse scheint in diesem Zusammenhang die Differenzierung und Analyse der einzelnen Standards einer Demokratie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklung einzelner Demokratiestandards im internationalen Kontext.⁷ Dabei ist zu bemerken, dass im Lauf der Zeit unterschiedliche Theorien zur Demokratie als Regierungsform entwickelt wurden und es stellt sich die Frage, ob sich – je nach der zu Grunde gelegten Demokratietheorie – unterschiedliche Demokratiestandards ergeben.

Die rechtliche, politische und philosophische Geschichte hat seit dem Altertum zahlreiche theoretische Konzepte zur Demokratie hervorgebracht. Auf diese Fülle von historischen Theorien soll hier nicht weiter eingegangen werden – erwähnenswert erscheinen im Zusammenhang mit aktuellen Standards der Demokratie vielmehr die modernen Demokratietheorien des 20. und 21. Jahrhunderts. Die Entwicklung des Demokratiebegriffs und der daraus resultierenden Standards war in den letzten 200 Jahren von der Ausweitung der Funktionen und Aufgaben des Staates geprägt. Bis dato können in den modernen Demokratietheorien grundsätzlich fünf Entwicklungsstufen unterschieden werden, die im Großen und Ganzen chronologisch nachvollziehbar sind:⁸

- Staatliche Souveränität und interne Friedenssicherung – Sicherheit als Hauptaspekt der Demokratieentwicklung

⁷ Im gegebenen Zusammenhang wird nur auf die europäische Ebene eingegangen. Siehe im Detail *T. Fleiner/L. Basta-Fleiner, Allgemeine Staatslehre*³ (2004) 418ff.

⁸ Siehe dazu auch *W. Marxer, Demokratie? Erscheinungsformen einer Idee* (2004) 3f.

- Verfassungsstaat, Gewaltenteilung und Grund- bzw Menschenrechte – Freiheitsaspekte der Demokratie
- Gleichheitsgedanken als neuer Aspekt und Standard der Demokratie
- Sozialer Staat – Solidaritätsaspekte als neue demokratische Kategorie
- Staat mit ökologischen und lebensweltlichen Aufgaben – Gesundheit und Nachhaltigkeit als Kriterien der modernen Demokratie

Dieser Fortschritt in der Ausgestaltung der Demokratie und ihrer Theorien weist schon darauf hin, dass sich auch die jeweils relevanten demokratischen Standards im Lauf der Geschichte weiterentwickelt und verändert haben. Im Gleichschritt mit der Zunahme an staatlichen Aufgaben in einer Demokratie sind auch die Erwartungen an die Demokratie – dh die Demokratiestandards – gewachsen. Sowohl der Umfang als auch der Inhalt von demokratischen Standards hängen direkt mit der rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklung des Demokratiebegriffs zusammen und unterliegen einer ständigen Änderung und Weiterentwicklung. Demokratiestandards, die vor 100 Jahren als "state of the art" angesehen wurden, gelten im 21. Jahrhundert als überholt und sind nicht mehr ausreichend, um den Demokratisierungsgrad eines Staates oder einer europäischen Institution ausreichend zu beschreiben.

Die Standards einer Demokratie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich des zeitlichen Zusammenhangs mit den zugrunde gelegten Demokratietheorien, sondern sie lassen sich auch nach der inhaltlichen Orientierung der herangezogenen Theorie differenzieren. Je nach rechtlicher, politischer und philosophischer Ausrichtung des demokratischen Konzepts weisen auch die relevanten Demokratiestandards hinsichtlich des Umfangs und des Inhalts teilweise erhebliche Unterschiede auf. Die vorherrschenden Demokratietheorien können nach verschiedenen historischen, rechtlichen, politischen ökonomischen und philosophischen Denkrichtungen eingeteilt werden. Diese politikwissenschaftlich geprägten Gliederungen können auch in einem verfassungsrechtlichen Kontext bei der genaueren Typologisierung hilfreich sein, um die Folgen für die Ausgestaltung demokratischer Standards deutlich zu machen. Es können folgende Demokratietheorien unterschieden werden:⁹

- *Traditionell-liberale Demokratietheorie (Bagehot, Mill)*¹⁰

Diese Theorie beschreibt den angelsächsischen Typ der repräsentativen Demokratie und vollzieht eine starke Trennung zwischen Staat und Gesellschaft. Die

⁹ Vgl dazu B. Guggenberger, Demokratie/ Demokratietheorie, in Nohlen (Hrsg), Wörterbuch Staat und Politik⁵ (1998) 80 (80ff); D. Held, Models of Democracy² (2002); M. Schmidt, Demokratietheorien – eine Einführung³ (2000), alle mwN.

¹⁰ W. Bagehot, The English Constitution (1867); J.S. Mill, Considerations on Representative Government (1861).

Herrschaft der Regierung ist durch hohe politische Verantwortlichkeit der Machthaber charakterisiert. Die Beteiligung des Volkes beschränkt sich auf den Wahlvorgang als zeitlich begrenzte Machtdelegation.

– *Elitistische Demokratietheorie (Weber, Schumpeter, Sartori)*¹¹

Zentrales Element dieser Theorie ist die Feststellung, dass auch in der Demokratie die politischen Entscheidungen von einer kleinen Personengruppe – der Elite – getroffen werden. Die Eliten erfüllen ihre politischen Aufgaben als Stellvertreter für die Mehrheit des Volkes. Die Demokratie konzentriert sich auf die Bestellung und Legitimierung der Entscheidungsträger.

– *Ökonomische Demokratietheorie (Downs)*¹²

Diese ökonomisch geprägte Theorie geht von der Übertragung ökonomischer Marktentscheidungen auf politische Entscheidungen aus. Die Demokratie wird auf ökonomisch rationales Denken und Handeln fokussiert.

– *Pluralistische Demokratietheorie (Dahl, Fraenkel)*¹³

Nach diesem System werden die vielfältigen Einzelinteressen durch die Demokratie in einem Gleichgewicht gehalten. Die politische Entscheidungsfindung wird als goldene Mitte zwischen den divergierenden Interessen gesehen. Der Parteienvielfalt kommt in dieser Theorie besondere Bedeutung zu.

– *Sozialistische Demokratietheorie (Lenin, Held, Hirst)*¹⁴

Die Demokratie gilt in dieser Theorie ebenso wie die kapitalistische Gesellschaft als vorübergehendes Phänomen, in dessen Rahmen der Klassenkampf zwischen Bourgeoisie und Proletariat stattfindet. Der sozialistische Gedankenansatz räumt sowohl den Gleichheitsrechten als auch den sozialen Grundrechten hohe Priorität innerhalb der Demokratie ein.

– *Kritische Demokratietheorie: Partizipatorische Demokratie (Macpherson, Bachrach)*¹⁵

Dieses Konzept der Demokratie sieht die Beteiligung des Volkes am politischen Entscheidungsprozess als entscheidend an. Zentral ist auch das Anliegen der Demokratisierung all jener Lebensbereiche, die von Herrschaft im weitesten Sinn gekennzeichnet sind.

¹¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922); J. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1950); G. Sartori, *Demokratietheorie* (1992).

¹² A. Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie* (1968).

¹³ R. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition* (1971); E. Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (1964).

¹⁴ P. Hirst, *New Forms of Economic and Social Governance* (1994); W. Lenin, *Staat und Revolution* (1918); D. Held, *Prospects for Democracy* (1992).

¹⁵ P. Bachrach, *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft* (1970); C.B. Macpherson, *Democratic Theory* (1973).

– *Kritische Demokratietheorie: Deliberative Demokratie (Fishkin, Habermas)*¹⁶

Das deliberative Element dieser Theorie beschreibt die politische Autonomie und Selbstentfaltung als Ziel der Demokratie. Durch den Abbau von Herrschaft sollen politische Entscheidungen insbesondere im Wege freier kommunikativer Prozesse getroffen werden. Die Beteiligung des Individuums an der politischen Entscheidungsfindung ist zentraler Bestandteil dieser demokratischen Kategorie.

– *Komplexe Demokratietheorie (Scharpf)*¹⁷

Diese Theorie sieht einerseits die Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen am demokratischen politischen Prozess als wichtigen Bestandteil der Demokratie und fordert andererseits die Demokratisierung zentraler Lebensbereiche. Die Verbreiterung der angesprochenen Bevölkerungsteile soll zu einer stärkeren politischen Aktivierung und zu einer intensiveren Demokratisierung führen. Knappe politische Mehrheitsverhältnisse und eine aktive politische Öffentlichkeit sind ebenfalls Bestandteil dieser Demokratietheorie.

– *Systemtheoretische Demokratietheorie (Luhmann)*¹⁸

Im Lichte dieser Theorie wird die Gesellschaft in einzelne Bereiche dh Systeme unterteilt. Die Demokratie wird auf Eigenschaften des Systems und Verfahrensabläufe reduziert. Grund- und Freiheitsrechte, Wahlen, direkte Demokratie, Teilnahme am politischen Prozess etc sind lediglich Bestandteile des Systems, die seiner Erhaltung dienen.

– *Performanzorientierte Demokratietheorie*

Dieses Demokratiekonzept stellt auf die Leistungsfähigkeit des politischen Systems der Demokratie ab. Als Kriterien der Leistungsfähigkeit kommen die politische Stabilität, das politische Problemlösungsmanagement, die Lösungsansätze zur Bedürfnisbefriedigung der Gesellschaft oder die Systemzufriedenheit in Frage. Die Art und Weise wie die Leistung erbracht wird, tritt dabei eher in den Hintergrund.

Dieses theoretische Vorverständnis ist für die weitere Debatte um Kriterien der Demokratie im nationalen Kontext und die Bedeutung einer europäischen Ebene von Demokratiestandards entscheidend. Die Typologisierung dieser zahlreichen Theorien von Demokratie macht schon deutlich, dass sich die relevanten Demokratiestandards an der jeweils vertretenen Theorie orientieren. Die einzelnen Demokratiestandards sind je nach Inhalt der zugrunde gelegten Demokratietheorie unterschiedlich stark gewichtet. Die Art und Weise sowie die Form und der In-

¹⁶ J. Habermas, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur Politischen Theorie (1999); J. Fishkin, Democracy and Deliberation (1991).

¹⁷ F. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung (1970).

¹⁸ N. Luhmann, Komplexität und Demokratie, PVS 10, 1969, 314ff.

halt der jeweiligen demokratischen Standards weisen bei den einzelnen demokratischen Konzepten markante Differenzen auf. Während einige Standards als Gemeinsamkeit der meisten Demokratietheorien angesehen werden können, bekommen andere Demokratiestandards teilweise eine besonders große Bedeutung bzw finden überhaupt keine Beachtung.

Daraus folgt, dass sich je nach angelegter Demokratietheorie auch unterschiedliche Demokratiestandards ergeben. Da die einzelnen nationalen Staaten teilweise auf unterschiedlichen Konzepten von Demokratie beruhen und dementsprechend different aufgebaut sind, ist es schon unter dem Gesichtspunkt verschiedener Demokratietheorien schwierig, mit den bisherigen staatlich geprägten Konzepten konkrete einheitliche demokratische Standards auf europäischer Ebene festzulegen.

III. Demokratiestandards in europäischen Institutionen

Demokratiestandards spielen nicht nur auf nationaler verfassungsrechtlicher Ebene eine Rolle. Aus internationaler verfassungsrechtlicher Sicht ist insbesondere das Aufeinandertreffen unterschiedlich ausgestalteter nationaler demokratischer Standards auf einer internationalen bzw supranationalen Ebene im Rahmen europäischer Institutionen von Interesse. Demokratiestandards werden hinsichtlich ihres Inhalts und Umfangs häufig auch von internationalen und supranationalen Organisationen thematisiert. Auf europäischer Ebene können in diesem Zusammenhang etwa die Europäische Union (EU), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europarat ins Treffen geführt werden. Diese europäischen Institutionen postulieren das demokratische Prinzip als einen ihrer zentralen Grundsätze und haben in ihren Gründungsverträgen, Satzungen etc teilweise relevante demokratische Standards festgelegt. Diese Kriterien sollen auf europäischer Ebene als Richtschnur für die Ausgestaltung der Demokratiestandards in den einzelnen Mitgliedstaaten dienen. Die Demokratiestandards setzen sich im Rahmen der europäischen Institutionen zumeist aus den entsprechenden charakteristischen verfassungsrechtlichen Elementen und Grundsätzen der rechtlich, rechtspolitisch und wirtschaftlich bedeutendsten Mitgliedstaaten bzw den Gründungsstaaten der jeweiligen Organisation zusammen.

Auf Ebene der OSZE (bis 1994 KSZE) wird im ersten Abschnitt der Schlussakte von Helsinki ein Katalog von Prinzipien dargestellt, der auch grundsätzlich formulierte demokratische Standards enthält. Die EU bekennt sich in Art 6 EUV allgemein zum Grundsatz der Demokratie. Die Auslegung dieses europäischen Demokratiebegriffs sorgt in der wissenschaftlichen Literatur hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung für erhebliche Diskussionen.¹⁹ Das demokratische Prinzip der EU

¹⁹ Vgl zur Diskussion im deutschsprachigen Raum insb *B. Beutler*, in *H. Von der Groben/J. Schwarze* (Hrsg), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar⁶ (2004) Art 6 EU Rz 27ff, mwN.

ist auch unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Demokratieverständnisses der Mitgliedsstaaten zu sehen und mit den europarechtlichen Besonderheiten des supranationalen Systems der EU in Verbindung zu setzen. Im Primärrecht finden sich auch konkrete Demokratieeriterien wie etwa die Betonung der demokratiepolitischen Bedeutung des europäischen Parteienpluralismus im Rahmen der EU in Art 191 Abs 1 EGV. Im Zusammenhang mit Kriterien der Demokratie ist auf Ebene der EU auch auf das Thema "Governance" und das Weißbuch der Kommission "Europäisches Regieren"²⁰ aus dem Jahr 2001 hinzuweisen, in dem Aspekte des "guten (demokratischen) Regierens" im Rahmen des europäischen Mehrebenensystem behandelt werden. Unter dem Gesichtspunkt der European Governance Debatte²¹ können auch Perspektiven eines europäischen Demokratiestandards ins Blickfeld gerückt werden: Die fünf Aspekte des "guten Regierens" Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz können auch unter der Perspektive demokratischer Kriterien für Europa Beachtung finden. Der Europarat normiert in den Art 1 und 3 seiner Satzung allgemeine demokratische Grundsätze und bekennt sich zur Herrschaft des Rechts und der Verteidigung der Grundfreiheiten. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bezieht in seinen Urteilen zu europäischen Standards der Demokratie Stellung: Er sieht insbesondere die Vielfalt politischer Parteien und die Garantie politischer Grundrechte wie etwa der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, der Meinungsfreiheit und der Pressefreiheit als zentrale Kriterien einer (europäischen) Demokratie an.²²

Aus den eher programmatisch formulierten Prinzipien der genannten europäischen Institutionen werden demokratische Standards abgeleitet, deren Einhaltung durch die Mitgliedsstaaten als Aufnahme- bzw Teilnahmenvoraussetzung gefordert wird. Dabei stellt sich erstens das Problem, dass der Begriff "Demokratiestandards" häufig als undefinierter Gesamtbegriff verwendet wird. Im Rahmen der europäischen Institutionen ist rechtlich nicht geklärt, welche konkreten demokratischen Kriterien von den Mitgliedern in welchem Ausmaß zu berücksichtigen sind. Als zweite Schwierigkeit ist die Tatsache anzusehen, dass die Mitgliedsstaaten der genannten europäischen Institutionen unterschiedlichen Rechtstraditionen zuzuordnen sind. Dadurch ergeben sich national unterschiedliche Maßstäbe, die an europäische Demokratieeriterien angelegt werden. Ein europäischer Standard von Demokratie kann die staatlich geprägten Demokratiestandards der Mitgliedsstaaten aber nicht vollends verneinen, da die Entwicklung eines europäischen Demokratiestandards mit der Entstehung nationaler Demokratieeriterien

²⁰ Vgl KOM (2001) 428.

²¹ Siehe dazu ausführlich *H. Eberhard/C. Konrath/R. Trattnigg/S. Zleptnig, Governance – zur theoretischen und praktischen Verortung des Konzepts in Österreich*, JRP 2006, 35ff, mwN.

²² EGMR *Refah Partisi*, 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98; EGMR *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua*, 19392/92; EuGRZ 2003, 206ff.

eng verknüpft ist. Bei der Festlegung eines Demokratiestandards auf europäischer Ebene müssen allerdings die Besonderheiten des supranationalen bzw internationalen Rahmens berücksichtigt werden. Im Sinne eines beweglichen Systems²³ können einander im europäischen Rahmen national geprägte Teilkonzepte von Demokratie gegenübergestellt werden, die so eine Vergleichbarkeit der nationalen Demokratiesysteme ermöglichen und auch für supranationale bzw internationale Organisationen den Schluss auf einen verfassungsrechtlich neuartigen begrifflich weit gefassten europäischen Demokratiestandard ermöglichen.

V. Das Problem einheitlicher und eng definierter demokratischer Standards in einem heterogenen europäischen Umfeld

Im Zusammenhang mit der erwähnten Auseinandersetzung um die Verletzung europäischer demokratischer Standards auf Ebene des Europarates stellt sich erstens die Frage welche Demokratiestandards des Europarates von den Mitgliedstaaten in concreto zu berücksichtigen sind. Zweitens stellt sich das Problem der Einheitlichkeit der anzuwendenden demokratischen Standards für alle Mitgliedstaaten. Der Europarat fordert in seinen Dokumenten zur Causa Liechtenstein die Beachtung und Einhaltung der demokratischen Standards des Europarates, ohne zu definieren welche konkreten Demokratiestandards damit gemeint sind und ohne festzulegen woher diese europäischen Standards ermittelt werden. Die Satzung des Europarates bestimmt lediglich das allgemeine Erfordernis der Einhaltung der "rule of law" – der Herrschaft des Rechts – in allen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus werden keine konkreten demokratischen Standards genannt, die durch die Mitgliedstaaten realisiert werden könnten. Die fehlende Festlegung auf bestimmte Demokratiestandards im Rahmen dieser internationalen Organisation ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass die Definition einheitlicher Standards für alle Mitglieder des Europarates ein internationales verfassungsrechtliches Dilemma darstellt: Welche konkreten Standards der einzelnen Mitgliedstaaten sollen im welchem Ausmaß in einen europäischen Katalog von demokratischen Standards des Europarates einfließen? Die einzelnen Kriterien können mangels expliziter Aufzählung in der Satzung und ohne autonome Festlegung durch den Europarat ausschließlich aus den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten gewonnen werden. Da die Verfassungen der Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen staatlichen Systeme und des differenten kulturellen Umfelds zum Teil nach Umfang und Inhalt verschiedene demokratische Standards voraus-

²³ Siehe zum beweglichen System generell *W. Wilburg*, *The Development of a Flexible System in the Area of Private Law* (2000); zur Anwendung des beweglichen Systems im Verfassungsrecht vgl. *K. Korinek*, *Das Bewegliche System im Verwaltungs- und Verfassungsrecht*, in *F. Bydlinski, H. Krejci, B. Schilcher, V. Steininger* (Hrsg.), *Das Bewegliche System im geltenden und künftigen Recht* (1986) 243ff.

setzen, scheint die Bestimmung eines einheitlichen Katalogs von Demokratiestandards auf Ebene des Europarates rechtlich und politisch problematisch.²⁴

Bei der rechtlichen Analyse der Verfassungsordnungen der Mitglieder des Europarates zeigen sich in Bezug auf demokratische Standards zunächst große Differenzen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten. Die westeuropäischen Gründerstaaten und frühen Mitgliedstaaten konnten die rechtlichen und politischen Erwartungen des Europarates an demokratische Standards bereits mitgestalten und weisen zumeist einen umfangreichen Katalog an verfassungsrechtlichen Standards im Sinne der oben genannten Demokratiestandards auf. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs sind dem Europarat in den 1990er Jahren zahlreiche osteuropäische Staaten beigetreten, die im Zeitpunkt ihres Beitritts die materiellen Kriterien der Mitgliedschaft beim Europarat noch nicht erfüllen konnten. Zur Kontrolle der verfassungsrechtlichen und demokratiepolitischen Reformmaßnahmen und der Entwicklung von demokratischen Standards in diesen Staaten wurde beim Europarat ein Monitoring-Verfahren eingerichtet.²⁵ Die demokratischen Elemente dieser jungen großteils osteuropäischen Demokratien befinden sich in einem Entwicklungsprozess und weisen zum Teil noch nicht den Umfang und die Dichte der Demokratiestandards älterer westeuropäischer Mitgliedstaaten auf.²⁶

Weiters sind Unterschiede bei den demokratischen Standards jener Staaten zu bemerken, die unterschiedliche Staatsformen aufweisen. Besonders offensichtlich werden diese Differenzen bezüglich des staatlichen Systems der Republik und der Monarchie. Diesen beiden Staatsformen liegen mitunter differente Demokratiestandards zugrunde, die sich aus der jeweiligen Staatsform ergeben. Divergenzen sind insbesondere bei der Wahl und teilweise bei den Kompetenzen des Staatsoberhauptes sowie hinsichtlich des Gesetzgebungsprozesses zu beobachten. Abweichungen können sich auch durch verschiedene Organisationsformen eines Staates ergeben. So sind etwa föderal organisierte Staaten teilweise durch andere Standards der Demokratie charakterisiert als Einheitsstaaten. Diese unterschiedlichen Demokratie Kriterien werden etwa bei der Ausgestaltung direkt und indirekt demokratischer Elemente sichtbar. Den verfassungsrechtlichen Divergenzen hinsichtlich der maßgeblichen Standards kann jedoch keine qualitative Wertung für die Festlegung eines Maßstabs zur Erstellung eines europäischen Katalogs demokratischer Standards entnommen werden.

²⁴ Vgl dazu auch *G. Winkler*, Council of Europe, 483ff.

²⁵ *A. Drzemczewski*, The prevention of Human Rights violations: Monitoring Mechanisms of the Council of Europe, Revised Paper for the International Colloquy, The Prevention of Human Rights, Panteion University Athens (1999); *A. Steenbecker*, Politisches Monitoring im Europarat, in *U. Holtz* (Hrsg), 50 Jahre Europarat (2000) 171 (171ff).

²⁶ *G. Winkler*, Council of Europe, 506f.

Die zahlreichen rechtlichen und kulturellen Unterschiede zwischen den einzelnen europäischen Staaten führen zu differenten Kriterien für die Ausrichtung des jeweiligen demokratischen Systems. Je nachdem welche Vergleichsmomente für die nationale Ausgestaltung demokratischer Standards gewählt werden, variieren die Gemeinsamkeiten und Unterschiede des angewandten Demokratiestandards. Die Erstellung eines einheitlichen europäischen Katalogs demokratischer Standards unter Zugrundelegung eines engen begrifflichen staatlich geprägten Maßstabes scheint unter dem Gesichtspunkt der erheblichen nationalen Differenzen bei der demokratischen Ausrichtung verfassungsrechtlich nicht sinnvoll. Die Funktionen der einzelnen Demokratiecriteria sind vielmehr in ihrem nationalen verfassungsrechtlichen und kulturellen Kontext zu sehen und mit einem begrifflich großzügigeren europäischen Demokratieverständnis in Verbindung zu setzen. Eine solche Betrachtungsweise ermöglicht die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten bei der Diskussion um europäische Demokratiestandards.

III. Demokratiestandards – ein who is who

Im Allgemeinen verfassungsrechtlichen Sprachgebrauch werden demokratische Standards häufig als Oberbegriff für alle Voraussetzungen und Kriterien verwendet, die ein demokratisch konzipiertes System grundsätzlich zu erfüllen hat, um als Demokratie bezeichnet zu werden. Sowohl die Existenz als auch die konkrete Ausgestaltung demokratischer Standards ist starken nationalen Eigenheiten unterworfen, sodass eine Aufzählung bzw. Erläuterung konkreter demokratischer Standards Schwierigkeiten aufwirft. Trotz der vorliegenden Differenzen durch die nationale Prägung demokratischer Kriterien ist es unter Berücksichtigung des kulturellen Umfeldes und der supranationalen Besonderheiten möglich, demokratische Standards auf europäischer Ebene herauszuarbeiten.

Als zentraler Demokratiestandard in einem engen Sinn ist die Herrschaft des Volkes und die verfassungsrechtliche Festlegung, dass alles Recht vom Volk auszugehen hat anzusehen.²⁷ Da ein moderner demokratisch organisierter Staat nicht in der Lage ist, die unmittelbare Volksherrschaft umfassend zu garantieren, weisen die meisten Demokratien einen großteils repräsentativen Charakter auf. Dieses repräsentative Element der Demokratie im Sinne einer parlamentarischen und mittelbaren Demokratie führt zu einem weiteren bedeutenden Demokratiestandard: Das Recht auf die Wahl der Volksvertreter (Parlament) durch das Volk. Diesem demokratischen Kriterium sind noch folgende Garantien des Wahlrechts hinzuzufügen:

²⁷ Vgl etwa Art 1 B-VG; Art 20 GG; Art 2 und 3 französische Verfassung; Art 1 italienische Verfassung; Art 1 spanische Verfassung.

- Allgemeines Wahlrecht: Es ist heute allgemein anerkannter demokratischer Standard, dass sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht allen Staatsbürgern zusteht, die ein bestimmtes Wahlalter erreicht haben.²⁸
- Gleiches Wahlrecht: Jeder gültig abgegebenen Stimme kommt der gleiche Zählwert zu – es stellt eine Verletzung dieses Demokratiestandards dar, den Zählwert einer Stimme an Kriterien wie der Steuerleistung, der Bildung oder dem Familienstand zu bemessen.
- Geheimes Wahlrecht: Die Stimmabgabe hat unter Bedingungen zu erfolgen, die es weder der Behörde noch anderen Personen ermöglicht, zu eruieren, wem die Stimme gegeben wurde. Dieses Element soll jegliche unerwünschte Einflussnahme auf das Wahlverhalten und das Wahlergebnis verhindern.
- Freies Wahlrecht: Mit diesem Element werden sowohl die Freiheit der Wahlwerbung als auch die Freiheit hinsichtlich des Wahl- und Abstimmungsverhaltens garantiert.

Diese Demokratiestandards sind von elementarer Bedeutung für das Bestehen und die Funktionstüchtigkeit einer modernen Volksherrschaft im Sinne einer repräsentativen Demokratie. Besteht auch nur hinsichtlich eines einzigen Elements eine Einschränkung, gerät das System der Herrschaft der Volksmehrheit aus dem Gleichgewicht.

Es ist grundsätzlich verfassungsrechtlich anerkannt, dass eine Demokratie im Sinne der Herrschaft des Volkes nicht nur mittelbar und repräsentativ ausgestaltet sein sollte, sondern auch direkt demokratische Elemente vorsehen sollte. Die Ausübung direkter Demokratie – dh die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Herrschaft bzw an der (rechtlichen und politischen) Willensbildung – war in letzter Zeit auf europäischer Ebene öfters Ausgangspunkt für Diskussionen um die Verbesserung von Demokratiestandards.²⁹ Das Verhältnis zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie ist sehr von der Ausrichtung des jeweiligen staatlichen Systems abhängig und innerhalb Europas von starken nationalen Unterschieden geprägt. Im Zusammenhang mit dem Standard der direkten Demokratie werden insbesondere folgende Themen problematisiert:

- Volksabstimmungen bei schwerwiegenden rechtlichen Veränderungen wie etwa weitreichende Verfassungsänderungen oder Angelegenheiten von besonderem rechtlichem oder politischem Interesse.

²⁸ Vgl dazu auch die Rsp des EGMR bei *C. Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention² (2005) 278f, mwN.

²⁹ Siehe die folgenden Dokumente des Europarates zur Forderung nach der Stärkung der direkten Demokratie: Motion for a resolution, "Future of democracy" Doc. 9113 vom 06.06.2001; Report, "Future of democracy: strengthening democratic institutions" Doc. 9951 vom 01.10.2003; Resolution 1353, "Future of democracy: strengthening democratic institutions" vom 25.11.2003.

- Möglichkeit zur Initiierung von gesetzlichen Regelungen durch das Volk.
- Mitwirkung des Volkes an der Gerichtsbarkeit – Laiengerichtsbarkeit.

Einem demokratischen Standard in Bezug auf unmittelbare und mittelbare Elemente der Demokratie kann auf europäischer Ebene keine enge Begrifflichkeit und Definition zugrunde gelegt werden. Je nach Ausgestaltung der staatlichen Organisation und des demokratischen Systems kommen auf nationaler Ebene unterschiedliche Erscheinungsformen unmittelbarer und mittelbarer Demokratie zur Anwendung. Als europäischer Demokratiestandard kann unter dieser Perspektive lediglich festgehalten werden, dass eine europäische Demokratie grundsätzlich sowohl direkt als auch indirekt demokratische Elemente enthalten sollte, deren genauer Umfang den nationalen verfassungsrechtlichen und kulturellen Besonderheiten Rechnung trägt.

Als weiteres demokratisches Kriterium im Zusammenhang mit der Herrschaft des Volkes in einem pluralistischen Europa ist die Vielfalt politischer Parteien zu nennen. Die Existenz und Vielfalt sowie die öffentliche Aktivität zahlreicher politischer Parteien kann im 21. Jahrhundert als Standard einer gelebten und pluralistischen Demokratie auf europäischer Ebene angesehen werden. Im Zusammenhang mit dem Parteienpluralismus sind auch einige "politische Grundrechte" zu nennen, denen als Demokratiekritерium auf europäischer Ebene große Bedeutung zukommt. Zur Ermöglichung der öffentlichen Ausübung der Demokratie sind demokratische Elemente wie die Versammlungsfreiheit, die Vereinsfreiheit, die Pressefreiheit oder die Meinungsfreiheit unabdingbar.³⁰

In einem weiteren Sinn kann auch der Gedanke der demokratischen Legitimation als Demokratiekritерium angesehen werden. Die – zumindest mittelbare – Legitimation eines demokratischen Systems und der darauf aufbauenden Institutionen und Organe durch die Mehrheit des Volkes kann ebenfalls als europäischer Standard der Demokratie angesehen werden.

Die vorgestellten konkreten demokratischen Standards stellen einen Katalog von Kriterien dar, die von den demokratisch organisierten Staaten Europas erfüllt werden. Die einzelnen Demokratiestandards weisen auf nationaler Ebene Unterschiede auf, die für die jeweiligen staatlichen Systeme charakteristisch sind. Bei der Suche nach gemeinsamen demokratischen Standards auf europäischer Ebene bleibt daher kein Platz für eng definierte staatlich charakterisierte Begriffe und Kriterien. Es ist vielmehr ein großzügiger europäischer Maßstab anzulegen, der – unter der begrifflichen Lösung von nationalen Prägungen – Raum für nationale Abweichungen hinsichtlich des konkreten Demokratiestandards lässt. Die Umset-

³⁰ Siehe dazu im Detail C. Grabenwarter, *Menschenrechtskonvention*², 231ff.

zung demokratischer Kriterien auf europäischer Ebene kann nur unter Berücksichtigung der nationalen rechtlichen und kulturellen Unterschiede erfolgen.

VI. Conclusio

Die Standards der Demokratie weisen einen Zusammenhang mit den unterschiedlichen Konzepten zur Ausgestaltung einer modernen Demokratie im 21. Jahrhundert auf. Die einzelnen Demokratietheorien wählen verschiedene Zugänge zur Erklärung und Legitimation eines demokratischen Systems. Diese differenten Lösungsansätze haben auch verfassungsrechtliche Rückwirkungen auf die Ausgestaltung demokratischer Standards. Auf nationaler Ebene stehen die jeweilige Organisation des Staates und die zugrunde liegende demokratische Theorie sowie die daraus resultierenden Demokratiestandards in einem Zusammenhang, sodass sich auf europäischer Ebene eine Vielzahl differenter nationaler Auffassungen von Demokratie und ihren Kriterien zeigen.

Der Begriff "Standards der Demokratie" wird in internationalen bzw. supranationalen Organisationen häufig als wenig detaillierter Oberbegriff verwendet. Trotz erheblicher nationaler Unterschiede bei der näheren Ausgestaltung derartiger Standards können im Wege der Rechtsvergleichung konkrete Kriterien ermittelt werden, die bei einem offenen begrifflichen Verständnis von demokratischen Standards den europäischen Staaten gemein sind. Die vorgestellten Demokratiestandards haben neben der nationalen auch eine bedeutende europäische Perspektive. Zahlreiche europäische Institutionen wie der Europarat, die EU oder die OSZE verwenden den Begriff europäischer Standards, um ihren Mitgliedstaaten eine europäische Ebene von grundlegenden demokratischen Elementen zu vermitteln. Als Kriterien eines europäischen Demokratieverständnisses kommen nur verfassungsrechtliche Begriffe in Frage, die einer europäischen Dimension demokratischer Standards gerecht werden können. Es erscheint nicht möglich, im heterogenen verfassungsrechtlichen Umfeld Europas einheitliche – dh nach Umfang und Inhalt gleiche – demokratische Standards im Sinne einer engen und staatlich geprägten verfassungsrechtlichen Auffassung zu postulieren. Europäischen Demokratiestandards ist nicht nur hinsichtlich ihrer Bedeutung, sondern auch bezüglich der Reichweite ein weites Verständnis zugrunde zu legen. Die Notwendigkeit einer derartigen Auffassung von demokratischen Kriterien ergibt sich aus den nationalen rechtlichen und kulturellen Unterschieden bei der Ausgestaltung des jeweiligen demokratischen Systems und den daraus resultierenden differenten Standards. Die national geprägten Demokratiestandards weisen untereinander zahlreiche Berührungs- und Schnittpunkte auf. Diese gemeinsamen Aspekte können unter Zugrundelegung eines offenen internationalen verfassungsrechtlichen Verständnisses von Demokratiekriterien als demokratische Standards auf europäischer Ebene angesehen werden.

Literaturverzeichnis

- B. Beutler*, in *H. Von der Groeben/J. Schwarze* (Hrsg), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar⁶ (2004) Art 6 EU
- A. Drzemczewski*, The prevention of Human Rights violations: Monitoring Mechanisms of the Council of Europe, Revised Paper for the International Colloquy, The Prevention of Human Rights, Panteion University Athens (1999)
- H. Eberhard/C. Konrath/R. Trattnigg/S. Zleptnig*, Governance – zur theoretischen und praktischen Verortung des Konzepts in Österreich, JRP 2006, 35
- T. Fleiner/L. Basta-Fleiner*, Allgemeine Staatslehre³ (2004)
- C. Grabenwarter*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001) 290
- C. Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention² (2005)
- B. Guggenberger*, Demokratie/Demokratietheorie, in *Nohlen* (Hrsg), Wörterbuch Staat und Politik⁵ (1998) 70
- D. Held*, Models of Democracy² (2002)
- U. Haltern*, Europarecht (2005)
- K. Korinek*, Das Bewegliche System im Verwaltungs- und Verfassungsrecht, in *F. Bydliniski, H. Krejci, B. Schilcher, V. Steininger* (Hrsg), Das Bewegliche System im geltenden und künftigen Recht (1986)
- H.C. Krüger*, Der Europarat im 21. Jahrhundert – seine Rolle und Aufgaben, ZEuS 1999, 367
- W. Marxer*, Demokratie? Erscheinungsformen einer Idee (2004)
- D. Nohlen* (Hrsg), Wörterbuch Staat und Politik⁵ (1998)
- T. Öhlinger*, Verfassungsrecht⁶ (2005)
- A. Pelinka*, Demokratietheorie, in *Holtmann/Everhard* (Hrsg), Politik-Lexikon (1991) 108
- M. Schmidt*, Demokratietheorien – eine Einführung³ (2000)
- G.F. Schuppert/I. Pernice/U. Haltern* (Hrsg), Europawissenschaft (2005)
- A. Steenbecker*, Politisches Monitoring im Europarat, in *U. Holtz* (Hrsg), 50 Jahre Europarat (2000)
- M. Toberer*, Die Überwachung der Mitgliedstaaten durch den Europarat (2004)
- M. Wadzyk*, Is it appropriate for the world bank to promote democratic standards in a borrower country? *Wis.Int'l L.J.* 1999, 185
- S. Wheatley*, Democracy in International Law: A European Perspective, *ICQL* 2002, 225
- B. Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005)
- W. Wilburg*, The Development of a Flexible System in the Area of Private Law (2000)
- G. Winkler*, Die Verfassungsreform in Liechtenstein (2003)
- G. Winkler*, Ein Monitoring des Europarates gegen das Volk von Liechtenstein? In *FS H. Batliner*, Liechtensteinisches Stiftungs- und Verfassungsrecht im Umbruch (2004)
- G. Winkler*, The Council of Europe – Monitoring Procedures and the Constitutional Autonomy of the Member States (2006)