An die
Regierung des
Fürstentums Liechtenstein
Herrn Dr. Mario Frick
FL – 9490 Vaduz

Muttenz, den 31. Juli 2000

Rechtsgutachten

**zu den Verfassungsvorschlägen des
Fürstenhauses und der Verfassungskommission des
Landtages des Fürstentums Liechtenstein zur
Änderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein**

erstattet von

PD DR. Stephan Breitenmoser, Advokat,
Assistenzprofessor für Europarecht, Völkerrecht
und öffentliches Recht an der
Juristischen Fakultät der Universität Basel,
Richter am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt

Inhaltsübersicht

- A. Völker- und europarechtliche Anforderungen, denen europäische Staaten im Hinblick auf Demokratie und demokratische Elemente einschliesslich etwaiger Notstandsfälle unterliegen
 - I. Einleitung
 - II. Überblick
 - 1. Demokratiebegriff und Demokratieformen
 - 2. Demokratie nach der modernen Verfassungslehre
 - 3. Der demokratische Staat im Völkerrecht und die diesbezüglich bestehenden zwei demokratischen Dimensionen
 - 4. Die Demokratie als Verfassungsprinzip der internationalen Rechtsordnung
 - III. Völkerrechtliche Anforderungen
 - 1. Demokratie als völkerrechtliches oder völkergewohnheitsrechtliches Prinzip
 - 2. Demokratieanforderungen aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte
 - a) Art. 25 IPbürgR

- b) Der Begriff der „demokratischen Gesellschaft“ im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte
 - c) Die Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter gemäss Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPbürgR
 - d) Das Notstandsrecht nach Art. 4 IPbürgR
 - e) Das Selbstbestimmungsrecht der Völker
3. Demokratieanforderungen aus anderen völkerrechtlichen Übereinkommen und Resolutionen
- a) Auf universeller Ebene
 - b) Auf regionaler Ebene ausserhalb Europas

IV. Europarechtliche Anforderungen

- 1. Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention
 - a) Demokratieanforderungen für Mitgliedstaaten des Europarates nach der Satzung des Europarates
 - aa) Der Demokratiebegriff nach der Satzung des Europarates
 - bb) Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nach Art. 4 der Satzung des Europarates und das Institut des Monitoring
 - cc) Die Monitoring-Praxis des Europarates bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten
 - b) Aus der EMRK resultierende Demokratieanforderungen

- aa) Die Demokratie als leitendes Prinzip der EMRK
- bb) Art. 3 ZP I/EMRK
- cc) Der Begriff der „*demokratischen Gesellschaft*“ in der EMRK:
Die Schrankenbestimmungen der jeweiligen Absätze 2 in Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK sowie des Art. 2 Abs. 3 und Abs. 4 ZP IV/EMRK
- dd) Die Möglichkeit der vorübergehenden Auserkrafsetzung von EMRK-Verpflichtungen und -garantien in Notstandsfällen gemäss Art. 15 EMRK

2. Im Rahmen der KSZE/OSZE bestehende demokratische Anforderungen und Verpflichtungen

- a) Situation vor 1989/1990
- b) Situation nach 1990
 - aa) Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE
 - bb) Charta von Paris über ein neues Europa
 - cc) Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE
 - dd) Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen
 - ee) Helsinki-Dokument 1992
 - ff) Gipfel von Istanbul

gg) Verhaltenskodex betreffend die
politisch-demokratischen Aspekte der
Zusammenarbeit der OSZE-
Teilnehmerstaaten

3. Demokratische Grundsätze und
Demokratieanforderungen im Rahmen der
Europäischen Union
- a) Das Subsidiaritätsprinzip
 - b) Politische Erklärungen des Europäischen Rates
und der Aussenminister der Europäischen
Gemeinschaft im Zeitraum vor der Einheitlichen
Europäische Akte
 - c) Einheitliche Europäische Akte
 - d) EU-Vertrag
 - aa) Präambel des EU-Vertrags
 - bb) Art. 6 Abs. 1 EUV
 - cc) Art. 7 EUV i.V.m. Art. 6 EUV
 - dd) Art. 49 EUV
 - e) Demokratieanforderungen durch die
Beitrittskriterien der EU
 - aa) Die „Kopenhagener Kriterien“ als
Massstab für die Beitrittskandidaten
 - bb) Konkrete Kriterien aus der Praxis der
Kommission
 - f) Demokratieanforderungen in den
Aussenbeziehungen der EU/EG

- B. Folgerungen aus den völker- und europarechtlichen Demokratieanforderungen für die Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages zur Änderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein
 - I. Allgemeines
 - II. Die Austrittsmöglichkeit aus dem Fürstentum Liechtenstein zugunsten einzelner Gemeinden
 - III. Das allgemeine Sanktions- bzw. Vetorecht des Landesfürsten
 - IV. Das Vorschlags- und Ernennungsrecht des Landesfürsten für die Zusammensetzung der Gerichte
 - V. Die Kompetenz des Landesfürsten zur Absetzung der Regierung und zur Auflösung des Landtags sowie zur zwischenzeitlichen Alleinregierung im Wege von Notverordnungsrecht

A. Völker- und europarechtliche Anforderungen, denen europäische Staaten im Hinblick auf Demokratie und demokratische Elemente einschliesslich etwaiger Notstandsfälle unterliegen

I. Einleitung

Die im Völker- und Europarecht für das Fürstentum Liechtenstein massgeblichen Bezugnahmen auf die Demokratie und demokratische Grundsätze finden sich – entsprechend der Ratifizierung des Statuts internationaler Organisationen und von multilateralen Verträgen durch Liechtenstein – in verschiedenen völker- und europarechtlichen Quellen. Auf völkerrechtlicher Ebene massgeblich sind insbesondere die beiden UN-Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966, d.h. der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR)*¹ und der *Internationale Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte (IPwirtR)*.² Aus der regionalen Sicht des Europarechts von Bedeutung sind das *Statut des Europarates* vom 5. Mai 1949³, die im Rahmen des Europarates konzipierte *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* („Europäische Menschenrechtskonvention“ - EMRK) vom 4. November 1950⁴, die verschiedenen *Dokumente der KSZE und OSZE* (darunter insbesondere die *Charta von Paris* vom 21. November 1990), sowie schliesslich das *Recht der Europäischen Union (EU)* bzw. der *Europäischen Gemeinschaft (EG)*.

Mit Bezug auf die Demokratie und demokratische Grundsätze fehlen den völker- und europarechtlichen Instrumentarien, Organisationen und Verträgen zwar in der Regel sowohl allgemeine Begriffsdefinitionen als auch spezifische Kriterienkataloge. Den im Rahmen solcher

¹ SR (Systematische Sammlung des Bundesrechts der Schweiz) 0.103.2.

² SR 0.103.1. Zu den anderen völkerrechtlichen Bestimmungen vgl. unten III.3.

³ SR 0.192.030.

⁴ SR 0.101.

Organisationen beschlossenen Empfehlungen und Resolutionen fehlt zudem meistens auch die Rechtsverbindlichkeit. Ohnehin bestehen auf internationaler Ebene im Allgemeinen und im Bereich der Demokratie im Besonderen kaum obligatorische Kontroll- und zwingende Durchsetzungsmechanismen. Vielmehr wird auch in diesen Bereichen das Völkerrecht in erster Linie durch die Staaten umgesetzt und durchgeführt. Immerhin gilt es mit Bezug auf vertragliche Demokratieverpflichtungen auf die – einen gewohnheitsrechtlichen Charakter aufweisende – Bestimmung des Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969⁵ hinzuweisen, wonach eine Vertragspartei „sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen (kann), um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen“.

Trotz dieser *Lücken und Schwächen des Völkerrechts* sowohl beim *Standardsetting* als auch bei der nachfolgenden *Implementierung* kommt dem völker- und europarechtlichen Demokratisierungsprozess insbesondere seit der Öffnung der Berliner Mauer am 9. November 1989 gleichwohl eine mitunter beachtliche und in Zukunft ohne Zweifel wachsende Bedeutung zu.⁶ Gründe hierfür sind die zunehmende *Herausbildung und Verfestigung völkergewohnheitsrechtlicher Mindeststandards*, welche sich auch auf die zunächst als rechtlich unverbindlich beschlossenen Demokratiegrundsätze und -prinzipien, denen lediglich ein sog. „*soft law*“-Charakter zukommt, erstrecken können.⁷ Solche Standards bilden damit eine verbindliche Entscheidungsgrundlage sowohl in *gerichtlichen oder gerichtsähnli-*

⁵ SR 0.111.

⁶ *Jochen Abr. Frowein*, Demokratie und Völkerrecht in Europa, in: Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, Festschrift für Karl Zemanek, 1994, 365 ff. (369 ff.); *Dietrich Schindler*, Völkerrecht und Demokratie, in: Gerhard Hafner/Gerhard Loibl/Alfred Rest/Lilly Sucharipa-Behrmann/Karl Zemanek (Hrsg.), Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern, 1998, 611 ff. (612 ff.).

⁷ *Eibe Riedel*, Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, 25 ff. (29 ff.). Voraussetzung für eine – unter Umständen regional auf Europa beschränkte – Härtung dieses „*soft law*“ zu Völkergewohnheitsrecht bzw. zu regionalem Völkergewohnheitsrecht sind eine objektiv nachweisbare Staatenpraxis und das Vorhandensein einer subjektiven

chen Verfahren (z.B. der EMRK, des IPbürgR oder der EG) als auch in diplomatischen oder rechtspolitischen Berichts-, Kontroll-, Monitoring-⁸, Assessment-⁹ oder Benchmarkingsystemen¹⁰ (z.B. im Rahmen des Europarates, der OSZE oder der EU).¹¹

Selbst vor seiner Härtung zu Völkergewohnheitsrecht kann „soft law“ aufgrund seiner oft präziseren Qualität gleichwohl eine für das Völker- und Europarecht massgebliche Grundlage abgeben, das bei der *Auslegung völkerrechtlicher Verträge* nicht unberücksichtigt bleiben kann.¹² Wie verschiedene neuere Beispiele etwa im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche, der Korruption oder des organisierten Verbrechens zeigen, hängt die Beachtung und Durchsetzung solcher internationaler Mindeststandards oft weniger vom Vorhandensein einer internationalen Gerichtsbarkeit oder gar einer vollendeten Weltregierung¹³ als vielmehr vom *politischen Willen zur Durchsetzung* der vorhandenen Rechtsgrundlagen durch die Staatengemeinschaft ab.

Mit Bezug auf die Demokratie und demokratische Grundsätze lassen sich seit dem Ende des Kalten Krieges vor etwa 10 Jahren bemerkenswerte und in ihrer Vielfalt und Zahl kaum mehr überblickbare Entwicklungen auf völker- und europarechtlicher Ebene feststellen.¹⁴ Obwohl politische Beteiligungs- und Wahlrechte bereits früher in ver-

Rechtsüberzeugung. Vgl. *Rudolf Bernhardt*, Customary International Law, in: Encyclopedia of Public International Law, Vol. I 1992, 898 ff.

⁸ „Monitoring“ meint einen andauernden Prozess der Datenerhebung mit geringem Bewertungsgehalt.

⁹ Unter „assessment“ versteht man eine einmalige bewertende Begutachtung einer bestimmten Faktenlage.

¹⁰ „Benchmarks“ sind spezifische Messlatten wie z.B. Aktionspläne, genauer Zeitrahmen und Prioritätssetzungen, die es einem Vertragsorgan ermöglichen, echte Fortschritte oder Rückschritte anhand dieser „benchmarks“ feststellen und bewerten zu können.

¹¹ Vgl. *Riedel*, a.a.O. (Fn. 7), 49 ff. Vgl. auch *Gregory H. Fox/Georg Nolte*, Intolerant Democracies, Harvard International Law Journal 1995, 1 ff. (4 f.).

¹² *Frowein*, a.a.O. (Fn. 6), 367.

¹³ So noch *Erich von Kahler*, Das Schicksal der Demokratie, in: Ulrich Matz, Grundprobleme der Demokratie, 1973, 35 ff. (64).

¹⁴ *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 1 ff.; *Frowein*, a.a.O. (Fn. 6), 366 ff.; *Jörg Paul Müller*, Der politische Mensch – menschliche Politik, 1999, 118 ff.

schiedenen Übereinkommen normiert worden waren, nimmt deren Bedeutung und Beachtung seit dem Fall der Berliner Mauer markant zu. In der Lehre sind seither auch gewichtige Stimmen zu vernehmen, welche auf universeller Ebene die Anerkennung eines ausdrücklichen Rechts auf Teilnahme an der Regierung fordern,¹⁵ was letztlich auf die *Definition eines globalen Demokratiebegriffs* mit einem *Kernbereich an demokratischen Grundsätzen* hinauslaufen würde.¹⁶

Entsprechend dieser verfassungs- und völkerrechtlichen Wechselbeziehungen mit Bezug auf die Herausbildung und Verfeinerung demokratischer Grundsätze¹⁷ sollen nach einem kurzen Überblick über den verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff und die verschiedenen, heute gebräuchlichen Demokratieformen und -theorien die massgeblichen völker- und europarechtlichen Demokratienormen und -prinzipien aufgeführt werden, in deren Lichte danach die aktuellen Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages des Fürstentums Liechtenstein beurteilt werden können.

Der Gutachterauftrag lautet wie folgt:

- „1) *Überprüfung der Verfassungsvorschläge unter besonderer Berücksichtigung der EMRK sowie auf ihre Übereinstimmung mit weiterem, für Liechtenstein massgebendem Völkerrecht. Dabei zu berücksichtigen sind die UNO-Pakte zum Schutze der bürgerlichen und politischen Rechte, das Statut des Europarates, die Akten der OSZE und die Charta von Paris.*
- 2) *Darlegung, ob und inwiefern die Verfassungsvorschläge S.D. des Landesfürsten und die Verfassungsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages eine Stärkung oder Schwächung des demokratischen Elements und/oder eine Stärkung*

¹⁵ *Thomas M. Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *American Journal of International Law* 1992, 46 ff. Vgl. auch *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 2 ff.; *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 118 ff.

¹⁶ *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 2.

oder Schwächung des monarchischen Elements in der liechtensteinischen Verfassung mit sich bringen würden; wie sind die Vorschläge aus der Optik der modernen Verfassungslehre zu beurteilen.“

¹⁷ Schindler, a.a.O. (Fn. 6), 611 ff.

II. Überblick

1. Demokratiebegriff und Demokratieformen

Die Demokratie und die im Zusammenhang damit bestehenden Anforderungen und Kriterien für das demokratische Staatswesen weisen in der spezifischen Ausgestaltung des demokratischen Prinzips verschiedene Aspekte und Facetten auf, die nachfolgend zunächst als Überblick in einem allgemeinen Kontext dargestellt werden.

Unter dem aus dem Griechischen stammenden und bis heute unscharf gebliebenen Begriff „Demokratie“¹⁸ ist zunächst allgemein die „*Volksherrschaft*“ zu verstehen, d.h. eine Staats- und eine Lebensform¹⁹, die von der Gleichheit und Freiheit aller Bürger ausgeht und daraus die Forderung ableitet, dass nach dem Willen des – heterogen zusammengesetzten²⁰ – Volkes²¹ bzw. der Bürger²² regiert werde.²³ Seit der Antike wurde die Demokratie als *Alternative zur Mon-*

¹⁸ Vgl. *Walter Haller/Alfred Kölz*, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl. 1999, 53 ff.; *René A. Rhinow*, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 1984 II 111 ff. (137 ff.).

¹⁹ Als Staatsform bestimmt sie den Träger und die Ausübung der Staatsgewalt, als Lebensform betrifft sie die Art und Weise des Zusammenlebens im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich. Vgl. *Hartmut Maurer*, Staatsrecht, 1999, § 7 Rn. 1 ff.; *Rhinow*, a.a.O. (Fn. 18), 142 f.

²⁰ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 40, 106 ff. *Müller* führt u.a. aus: „Die Annahme, eine ethnisch, sprachlich oder religiös relativ homogene Bevölkerung innerhalb eines geschlossenen Territoriums sei Voraussetzung der Demokratie, entspringt einer Fixierung auf nationalstaatliches Denken, die etwa bei *Carl Schmitt* in der fatalen Forderung nach ‚Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen‘ gipfelte“ (a.a.O., 40).

²¹ Vgl. *Brockhaus – die Enzyklopädie*, Bd. 5, 20. Aufl. 1997, zum Begriff „Demokratie“; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 18: Das demokratische Prinzip, 583 ff.

²² *Peter Häberle*, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat, 1970, in: *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, 1980, 126 ff. (138); *Karl Albrecht Schachtschneider*, *Res publica res populi – Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre*, 1994, 207 ff.

²³ *Denise Brühl-Moser*, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, 1994, 284 f.

archie und Aristokratie begriffen,²⁴ wobei es seit jeher sog. „gemischte Staatsformen“ der Demokratie mit monarchischen und aristokratischen Elementen gibt.²⁵

Demokratie kann denn auch in unterschiedlichen Erscheinungs- und Staatsformen auftreten. Eine Demokratie ist nicht nur in Form einer Republik (als *demokratische Republik* oder als *republikanische Demokratie*²⁶) vorstellbar. Mischformen von Demokratie und Monarchie (*parlamentarische Monarchien* oder *konstitutionelle Monarchien*)²⁷ oder von Demokratie und Oligarchie sind möglich.²⁸ Stets wird aber auch in einer solchen Demokratie die geistige Freiheit sowohl in den Begegnungen von Mensch zu Mensch als auch in den Begegnungen zwischen den Führenden und den Geführten vorausgesetzt.²⁹

Eine Demokratie im herkömmlichen Sinne versteht sich als Legitimation der Herrschaft durch das Volk.³⁰ Sie ist durch das Vorhandensein einer Verfassung gekennzeichnet, die auf *Gewaltenteilung* beruht.³¹ Unter Gewaltenteilung ist hierbei die Verteilung der drei Hauptaufgaben staatlicher Machtausübung, d.h. der Unterscheidung von Gesetzgebung (*Legislative*), Regierung (*Exekutive*) und Rechtsprechung (*Judikative*) zu verstehen, die durch voneinander unabhängige Organe erfolgt. Demokratie ist somit praktisch untrennbar

²⁴ Theodor Maunz/Reinhold Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl. 1998, 64 f.; Walter Leisner, Demokratie. Betrachtungen zur Entwicklung einer gefährdeten Staatsform, 1998, 186; Werner Maihofer, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 12 Rn. 5 ff.; Stern, a.a.O. (Fn. 21), 592.

²⁵ Maunz/Zippelius, a.a.O. (Fn. 24), 65; Leisner, a.a.O. (Fn. 24) 186 ff.; Schachtschneider, a.a.O. (Fn. 22), 67 f.

²⁶ Schachtschneider, a.a.O. (Fn. 22), 23, 62 ff.; Stern, a.a.O. (Fn. 21), 567.

²⁷ Vgl. z.B. das Königreich Dänemark, das Fürstentum Liechtenstein, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden, das Königreich Spanien sowie das Vereinigte Königreich.

²⁸ Schachtschneider, a.a.O. (Fn. 22), 67 f.

²⁹ Vgl. Gerhard Möbus, Autorität und Disziplin in der Demokratie, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 271 ff. (278).

³⁰ Maunz/Zippelius, a.a.O. (Fn. 24), 67; Schachtschneider, a.a.O. (Fn. 22), 92 ff.

³¹ Leisner, a.a.O. (Fn. 24), 815 ff.; Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung, 1994, 238 ff.

verbunden mit der Gewaltenteilung.³² Die Ausübung dieser Gewalten im Sinne des amerikanischen Modells von „*checks and balances*“ erfordert gleichermassen Kontrolle, Verantwortung und Dialog.³³

Eine demokratische Verfassung gewährleistet den Bürgern zugleich *Grundrechte* und – in Übereinstimmung mit Art. 25 IPbürgR – *politische Rechte*, insbesondere ein *allgemeines, gleiches, wiederkehrendes, freies und geheimes Wahlrecht*, das *aktiv* und *passiv* sowie *regelmässig* ausgeübt werden kann.³⁴

Das Volk ist unter dem Aspekt der „*Volkssouveränität*“³⁵ in der Demokratie als ursprünglicher und eigentlicher Träger der Staatsgewalt dazu berufen, seinen (Volks-)Willen in Mehrheitsentscheidungen kundzutun.³⁶ Demokratie kann insoweit auch als „Selbstregierung des Volkes“ definiert werden.³⁷ Dies kann entweder unmittelbar (*unmittelbare Demokratie*)³⁸, etwa durch Volksentscheide (sehr ausgeprägt z.B. in der Schweizerischen Eidgenossenschaft³⁹ und im Für-

³² Vgl. *Andreas Auer*, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 1984 II 1 ff. (39 f.); *Albert Bleckmann*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 1993, 243 ff.; *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 157, 496; *Maihofer*, a.a.O. (Fn. 24), § 12 Rn. 28 ff.

³³ Siehe dazu *Seiler*, a.a.O. (Fn. 31), 253 ff.

³⁴ Vgl. etwa *Jörg Paul Müller*, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. 1999, 362; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 1. Aufl. 2000, 507.

³⁵ Historisch ist der Begriff der Volkssouveränität als Gegenbegriff zum Begriff der Fürstensouveränität gebildet worden und „wendet sich damit hauptsächlich gegen die absolutistische Erscheinungsform der Monarchie von Gottes Gnaden, die eine praktizierte Verantwortlichkeit der Obrigkeit gegenüber den Untertanen negierte“ (*Peter Badura*, Staatsrecht, 2. Aufl. 1996, D 6, 231). Vgl. auch *Schacht-schneider*, a.a.O. (Fn. 22), 21 ff.

³⁶ Vgl. *Rhinow*, a.a.O. (Fn. 18), 167 ff., 187 f.; *Seiler*, a.a.O. (Fn. 31), 242 ff.

³⁷ Siehe dazu *Roman Herzog/Hermann Kunst/Klaus Schlaich/Wilhelm Schneemelcher*, (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Band I (A-M), „Demokratie“, 462.

³⁸ Vgl. *Auer*, a.a.O. (Fn. 32), 1 ff.; *Rhinow*, a.a.O. (Fn. 18), 111 ff., 199 ff.; *Pierre Tschannen/Hansjörg Seiler*, Halbdirekte Demokratie: Verfassungskonzept und Herausforderungen, ZSR 1991 I 117 ff.

³⁹ Vgl. z.B. *Wolf Linder*, Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 1999; *Hans Nawiasky*, Von der unmittelbaren Demokratie; die Bereitschaft der Schweiz – die Zurückhaltung in Deutschland, in: *Ulrich Matz*, a.a.O. (Fn. 13), 147 ff.

stentum Liechtenstein⁴⁰) oder – was der heute verbreitetsten Form der Demokratie entspricht – durch Wahl von Vertretern zu einer Volksvertretung (*mittelbare* oder *repräsentative Demokratie*) erfolgen.⁴¹ Die so gewählte Volksvertretung beschliesst die Gesetze. An dem repräsentativen Charakter dieser Demokratieform ändern grundsätzlich auch plebiszitäre und durch die Massenmedien verstärkte Elemente nichts.⁴²

Volkssouveränität allein vermag jedoch als Legitimationsgrundlage staatlicher Herrschaft nicht zu genügen, wie das Beispiel von *Robespierre* gezeigt hat, der seine Tyrannei unter Berufung auf die „*volonté générale*“ gerechtfertigt hatte.⁴³ Vielmehr sind der Grundsatz und die Ausgestaltung der Teilhabe und Selbstbestimmung des Volkes bei der Ausübung der Staatsmacht die entscheidenden Kriterien für das Vorhandensein demokratischer Herrschaft.⁴⁴ Freilich darf diese Mitbestimmung des Volkes sich *nicht bloss* – wie dies insbesondere in den sog. „Volksdemokratien“ der früheren „Ostblockstaaten“ der Fall war – als *plebiszitärer Vorgang* zeigen, sondern sie muss einen *rechtlich abgesicherten Einfluss auf die Sach- und Personalentscheidung* ausüben können.⁴⁵

Der politische Wille des Volkes muss sich also in periodisch wiederkehrenden und an bestimmte Wahlrechtsgrundsätze gebundenen Abstimmungen oder Wahlen effektiv äussern können.⁴⁶ Die Volks-

⁴⁰ *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, in: Liechtenstein Politische Schriften, Heft 9, 1981, 23 f., 28, 146.

⁴¹ *Maunz/Zippelius*, a.a.O. (Fn. 24), 71 ff.; *Werner Weber*, Mittelbare und unmittelbare Demokratie, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 245 ff. Mit Bezug auf Österreich vgl. etwa *Manfred Nowak*, Politische Grundrechte, 1988.

⁴² Vgl. *Badura*, a.a.O. (Fn. 35), D 8, 233 ff.; *Kurt Eichenberger*, Beziehungen zwischen Massenmedien und Demokratie, in: Detlev-Christian Dicke/Thomas Fleiner-Gerster (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann, 1987, 405 ff. (420 ff.); *Stern*, a.a.O. (Fn. 34), 568.

⁴³ *Thomas Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, 1980, 295.

⁴⁴ Siehe dazu *Seiler*, a.a.O. (Fn. 31), 240 ff.

⁴⁵ *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 703 ff., 763 ff., 776 ff.; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 594.

⁴⁶ Siehe dazu BVerfGE 3, 19 (26 f.); 13, 54 (91); 18, 151 (154); 44, 125 (139). Vgl. auch *Seiler*, a.a.O. (Fn. 31), 257 ff.

vertretung muss dabei substantielle Aufgaben der Staatsführung wahrnehmen können.⁴⁷

Ist die Volksvertretung an der Bildung der Regierung beteiligt, spricht man von *parlamentarischer* Demokratie, dem heute häufigsten Unterfall der *repräsentativen* Demokratie.⁴⁸ In einer *Präsidialdemokratie* wird der Regierungschef durch das Volk auf bestimmte Zeit gewählt (z.B. in den USA, dort über den Zwischenschritt der Wahl von Wahlmännern und -frauen).⁴⁹ In der Präsidialdemokratie, in welcher beide Hauptgewalten unmittelbar auf das Volk zurückbezogen und damit demokratisch legitimiert sind, ist die Gewaltenteilung stark ausgeprägt, wodurch nach demokratischem Grundverständnis „eine größere Sicherheit für die Freiheit“ gewährleistet ist.⁵⁰ Wird dabei die parlamentarische Komponente durch monarchische Elemente zurückgedrängt, dann kommt es zu Formen einer *Fassadendemokratie*, welche die Volksherrschaft lediglich durch *plebiszitäre Akklamationen* aufrechterhält, in welcher aber die demokratische Legitimation der Freiheit verloren geht.⁵¹

In einer *repräsentativen bzw. parlamentarischen* Demokratie sind *Parteien* von wesentlicher Bedeutung, was mitunter durch den Begriff der „*Parteiendemokratie*“ zum Ausdruck gebracht wird.⁵² Parteien haben denn auch – oftmals bereits nach der Verfassungslage in ein-

⁴⁷ Haller/Közl, a.a.O. (Fn. 18), 70 f.; Schachtschneider, a.a.O. (Fn. 22), 637 ff., 788 ff.; Stern, a.a.O. (Fn. 21), 609.

⁴⁸ Badura, a.a.O. (Fn. 35), D 11, 235 f.

⁴⁹ Weil ein Präsidialsystem „stets zugleich auch parlamentarische Züge trägt, stellt es eine Form der konstitutionellen Monarchie auf Zeit dar“ (Leisner, a.a.O. (Fn. 24), 187).

⁵⁰ Leisner, a.a.O. (Fn. 24), 188.

⁵¹ Leisner, a.a.O. (Fn. 24), 189, verweist dabei auf französische und deutsche verfassungsgeschichtliche Beispiele und auf Entwicklungen in der sog. „Dritten Welt“.

⁵² Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1987, 250 ff.; Schachtschneider, a.a.O. (Fn. 22), 772 ff. Zum früher häufiger verwendeten Begriff des Parteienstaats vgl. etwa Gerhart Wielinger, Demokratisches Prinzip, Parteienstaat und Legalitätsprinzip bei Hans Kelsen, in: Werner Kra-wietz/Ernst Topitsch/Peter Koller (Hrsg.), Rechtstheorie, Beiheft 4: Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, 1982, 263 ff.

zelen Staaten – besonderen Anteil an der Bildung des Volks- oder Gemeinwillens im Sinne der von *Rousseau* beschriebenen „*volonté générale*“⁵³, was sich vor allem in Wahlen und bei der anschließenden Regierungsbildung konkretisiert. Das in einer Parteiendemokratie aufgrund des massgebenden Einflusses der Parteien auf die demokratische Willensbildung eigentlich vorauszusetzende *innerparteiliche Demokratiegebot* ist allerdings wohl nicht in allen europäischen Staaten verwirklicht worden, wobei sich Lücken nicht nur in den Reformstaaten des ehemaligen Warschauer Paktes, sondern auch in den sog. „etablierten“ Demokratien feststellen lassen.⁵⁴

Eine parlamentarische Demokratie setzt freilich in jedem Fall zugleich das freie Mandat der gewählten Abgeordneten voraus.⁵⁵

Wesentliche Elemente der Staatsform der parlamentarischen Demokratie sind die *Identität von Regierenden und Regierten, Gleichheit, Mehrheitsherrschaft, Toleranz, Pluralismus, Konkurrenz der Machtelementen, Interessenausgleich, Komplexität, Kompromiss und Partnerschaft*.⁵⁶ Weitere wesentliche, konstitutive Demokratieelemente stellen überdies die *politischen Grundrechte* und das Petitionsrecht zugunsten einer Mitwirkung und Teilnahme des Individuums an kollektiven und kooperativen Prozessen der Willensbildung dar, welche die verfassungsrechtliche Grundlage der *partizipatorischen* bzw. *Partizipationsdemokratie* bilden.⁵⁷ Dazu lassen sich u.a. die folgenden konkreten *Einzelausprägungen* feststellen: *regelmässige freie und geheime Wahlen zu den Volksvertretungen, Existenz einer für einen begrenzten Zeitraum gewählten substantiell entscheidungsbefugten*

⁵³ Vgl. *Gerhard Leibholz*, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 171 ff. (188 ff.).

⁵⁴ *Ewald Wiederin*, Information, Medien und Demokratie – Informationszugang im gesellschaftlichen Bereich, in: *Rainer Hofmann/Joseph Marko/Franz Merli/Ewald Wiederin* (Hrsg.), Information, Medien und Demokratie – Ein europäischer Rechtsvergleich, 1997, 17 (20).

⁵⁵ Vgl. *Stern*, a.a.O. (Fn. 34), 568.

⁵⁶ Vgl. *Martin Kriele*, VVDStRL, Heft 29 (1971), 48 (m.w.N.); *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 735 ff.; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 602.

⁵⁷ Siehe dazu *Badura*, a.a.O. (Fn. 35), D 14, 238 f.; *Herzog/Kunst/Schlaich/Schneemelcher*, (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 37), 467.

*Volksvertretung (Demokratie als „Herrschaft auf Zeit“), Mehrheitsprinzip einschliesslich der Chance der Minderheit, auf friedlichem Wege zur Mehrheit zu werden, unter Wahrung eines gewissen Mindestkonsenses für fundamentale Entscheidungen, staatsfreie Bildung der öffentlichen Meinung und ein Mehrparteiensystem.*⁵⁸

Der Begriff „Demokratie“ muss freilich nicht notwendigerweise ausdrücklich in der Verfassung eines Staates enthalten sein, d.h. mit anderen Worten, auch ohne die konkrete Nennung dieses Begriffes kann ein Staat durchaus eine demokratische Verfassung haben.⁵⁹

Neben einem beträchtlichen Mass an *ökonomischer Entwicklung*⁶⁰ und *sozialer Homogenität*⁶¹ verlangt Demokratie auch das Bestehen oder die Heranbildung eines Zustands *politischer Kultur*, in dem sich die demokratischen Institutionen trotz der Risiken demagogischer Lenkung ohne „Politisierung“ entwickeln können.⁶²

Voraussetzung einer *freiheitlichen* Demokratie ist der *Schutz oppositioneller politischer Minderheiten*. Die unbehinderte und ausreichende Beteiligung von Minderheitsparteien im politischen Alltag und bei der Wahrnehmung der verfassungsmässigen Aufgaben der Volksvertretung müssen gewährleistet sein.

Pluralismus ist heute als konstitutives Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie aufzufassen. Nicht-pluralistisch strukturierte Demokratien ohne Mehrparteiensysteme stellen eigentlich regelmässig autoritäre Staaten dar.⁶³

⁵⁸ Vgl. *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 1147 ff.; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 606.

⁵⁹ Zur Weimarer Republik vgl. *Stern*, a.a.O. (Fn. 34), 567.

⁶⁰ *Erich von Kahler*, Das Schicksal der Demokratie, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 35 ff. (62).

⁶¹ *Herman Heller*, Politische Demokratie und soziale Homogenität, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 7 ff. (12 ff.). Nach *Richard Thoma*, Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 66 ff., ist moderne Demokratie „die politische Emanzipation der ökonomischen und sozialen Unterschicht“ (68).

⁶² *Leisner*, a.a.O. (Fn. 24), 1011 ff.; *Maunz/Zippelius*, a.a.O. (Fn. 24), 72; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 595, 598.

⁶³ *Häberle*, Die Verfassung des Pluralismus, a.a.O. (Fn. 22); *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 617 ff.; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 619 f.

Die Demokratie ist vor diesem Hintergrund nicht nur zum Idealbegriff und Synonym der „guten“ Staatsform im aristotelischen Sinne geworden⁶⁴, sondern kann auch als eine Art *Globalkonzeption*⁶⁵ oder sogar als eine *Staats- und Lebensform*⁶⁶ aufgefasst werden.

Bereits dieser kurze Überblick macht deutlich, dass die Demokratie sowohl in einem *engen Zusammenhang* als auch in einem *wechselseitigen Spannungsverhältnis*⁶⁷ mit verschiedenen staats- und verfassungsrechtlichen Prinzipien steht, insbesondere mit dem *Rechtsstaatsprinzip*.⁶⁸ So können Bürger nur frei sein, wenn sie an der Gestaltung der Rechtsordnung, der sie unterworfen sind, teilhaben können. Dadurch, dass die Demokratie dabei die Gleichheit vor dem Gesetz bzw. der Verfassung verbürgt, was in der französischen Revolution mit dem Begriff „*égalité*“ umschrieben wurde, ist der demokratische Staat zugleich ein Rechtsstaat.⁶⁹ Wird der demokratische Gedanke aber zugunsten einer unbeschränkten Macht der Mehrheit gegenüber Minderheiten verabsolutiert,⁷⁰ so geht dies auf Kosten der Rechtsstaatlichkeit. Demokratie bedarf daher der *rechtsstaatlichen Fundierung und Eingrenzung*,⁷¹ mit der Folge, dass die einzelnen Elemente des Rechtsstaatsprinzips uneingeschränkt auch dem Demokratieprinzip zugrunde zu legen sind. Als *formelle Aspekte des Rechtsstaatsprinzips* gelten insbesondere die Gewaltenteilung, das Legalitätsprinzip, die rechtliche Verantwortlichkeit des Staates, sowie

⁶⁴ *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 14 ff., 42; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 588.

⁶⁵ *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 629.

⁶⁶ Vgl. *Maurer*, a.a.O. (Fn. 19), § 7 Rn. 1.; *Rhinow*, a.a.O. (Fn. 18), 142 f.; *Stern*, a.a.O. (Fn. 21), 630.

⁶⁷ Zu den Wechselwirkungen zwischen Demokratie und Menschenrechten vgl. *Brühl-Moser*, a.a.O. (Fn. 23), 286 ff.

⁶⁸ *Stephan Breitenmoser*, Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz, in: Rainer Hofmann/Joseph Marko/Franz Merli/Ewald Wiederin (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit in Europa*, 1996, 41 ff. (46 ff., 73 ff.).

⁶⁹ *Werner Kägi*, Rechtsstaat und Demokratie, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13) 107 ff.

⁷⁰ Vgl. *Dieter Eglin*, Demokratie und Minderheiten unter besonderer Berücksichtigung der Demokratie als Lebensform, der materiellen Schranken von Verfassungsrecht und der Diskurstheorie, 1996, 138 ff.

⁷¹ *Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 68), 73.

ein qualifizierter Rechtsschutz durch eine unabhängige Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Die *materiellen Aspekte des Rechtsstaatsprinzips* sind die Grundrechte und die Rechtsgleichheit.⁷²

2. Demokratie nach der modernen Verfassungslehre

Abgesehen von einzelnen, von der herrschenden Lehre und Praxis als Kernbestandteile anerkannten politischen Instituts- und Grundrechtsgarantien gibt es demzufolge (noch) keinen allgemein gültigen Begriff der Demokratie. Vielmehr tritt die Demokratie je nach Zeit und Ort und den dadurch bedingten Verhältnissen in unterschiedlicher Weise in Erscheinung und wird durch zahlreiche verschiedene Demokratietheorien zu erklären versucht.⁷³ Je nachdem, ob es dabei eher um die praktische Organisation der öffentlichen Gewalten oder um deren normativen Ursprung geht, lässt sich die Demokratie als ein *Organisationsprinzip* von der Demokratie als *Legitimationsprinzip* unterscheiden.⁷⁴ In der Lehre besteht denn auch Einigkeit darüber, dass die empirisch vorfindbare Demokratie keiner normativen Demokratietheorie entsprechen, sondern bestenfalls Elemente verschiedener verfahrens- oder zielorientierter Theorien in sich aufnehmen kann.⁷⁵ Diese Theorien werden in der wissenschaftlichen Diskussion aber in unterschiedlicher Weise erörtert, je nachdem, ob sie unter funktionalistischen, historischen, liberalistischen, philosophischen, politologischen oder prozessualen Gesichtspunkten betrachtet werden.⁷⁶

In der neueren *staats- und verfassungsrechtlichen Lehre* stehen als Elemente moderner Demokratietheorien, welche allgemein gültige

⁷² Breitenmoser, a.a.O. (Fn. 68), 53 ff. Vgl. auch Gerald Stourzh, Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechtsdemokratie – die historischen Wurzeln, 1991.

⁷³ Rhinow, a.a.O. (Fn. 18), 137 ff.

⁷⁴ Otfried Höffe, Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat, 2. Aufl. 1994, 448.

⁷⁵ Vgl. Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 7. Aufl. 1992, 193; Rhinow, a.a.O. (Fn. 18), 147 ff.

Kriterien für die Analyse, Sicherung und Weiterentwicklung demokratischer Handlungs- und Staatsformen liefern, die *diskursethischen Anforderungen an demokratische, freiheitliche sowie rechts- und sozialstaatliche Verfahren und Strukturen, der Pluralismus der Demokratieverständnisse sowie die staatsleitenden Prinzipien einer demokratischen, freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Verfassung* im Vordergrund.⁷⁷ Betont wird insbesondere auch die verstärkte *Einbeziehung des Menschen und wahlberechtigten Bürgers*⁷⁸ bzw. die Legitimität und Rückkoppelung des Demokratieprinzips auf den „republikanischen Bürger“.⁷⁹ So entwickelte auch *Habermas* seine „Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates“, welche der rationalen Begründung problematisierter Geltungsansprüche von Meinungen und Normen diene und „die durch Argumentation gekennzeichnete Form der Kommunikation“ beinhalte,⁸⁰ als eine Lehre von freien und gleichen „Bürgern“ und vom „Staatsbürger“.⁸¹

Um der bereits von der antiken Kreislauflehre aufgezeigten und in der neueren Lehre⁸² verstärkt thematisierten Tendenz und Gefahr, dass die Staatsform der Demokratie im modernen, auf hohe Effizienz

⁷⁶ *Hartmut Maurer*, a.a.O. (Fn. 19), § 7 Rn. 1.

⁷⁷ Vgl. *Höffe*, a.a.O. (Fn. 74), 180, 458 ff.; *Philippe Mastronardi*, Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie. Essay zu einer schweizerischen Demokratietheorie, ZSR 1998 II 317 ff. (379 ff.); *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 20 ff.; *Rhinow*, a.a.O. (Fn. 18), 151 ff.

⁷⁸ In seinem Maastricht-Urteil hat das deutsche Bundesverfassungsgericht dem „Bürger“, den es auch den „wahlberechtigten Deutschen“ nennt, ein subjektives Recht zuerkannt, „an der Wahl des Deutschen Bundestages teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen“ (BVerfGE 89, 155, 171 f., 182).

⁷⁹ Vgl. *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 207 ff. (m.w.N.).

⁸⁰ *Jürgen Habermas*, Wahrheitstheorien, in: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns, 1995, 127 ff. (130).

⁸¹ *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992, 109 ff., 324 ff. und 632 ff.

⁸² *Leisner*, a.a.O. (Fn. 24); *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 6 ff.

ausgerichteten Leistungsstaat verfallen⁸³ und in eine Staatsform der sog. entarteten Staatsformengruppe⁸⁴ umschlagen könne, werden von der Lehre u.a. – z.B. neben Appellen an die demokratischen Tugenden von Institutionen und komplementären Sozialgefügen⁸⁵ - auch die seit jeher anerkannten *sog. gemischten Staatsformen*, in welchen die brauchbaren Elemente aller drei traditionellen Staatsformen der Demokratie (oberste Gewalt beim „Volk“ als Ganzem), der Monarchie (an der Spitze „ein“ auf das Gemeinwohl bedachter Herrscher) und der Aristokratie (an der Spitze eine Elite) aufzunehmen wären, wieder verstärkt diskutiert und gefordert.⁸⁶

Zum Schutz des von Präsidialsystemen mit monarchischen Anleihen gefährdeten Parlamentarismus befürwortet etwa auch *Leisner* Mischformen von Demokratie und Aristokratie.⁸⁷ Weil letztere nicht nur Grundlage, sondern stets auch erbitterter Feind des Monarchismus war, erkennt er in ihr eine demokratische Alternative bzw. einen demokratischen Ausweg aus der historischen Ablaufgesetzlichkeit von der Demokratie zur sog. Persönlichen Gewalt bzw. Führung: Soweit die Volksherrschaft in „Formen der Aristokratisierung in Elitebildung oder Notablieren“ ausweichen und eine „wahre demokratische Führungsschicht“ im Rahmen einer Aristokratie auf Zeit in Ver-

⁸³ *Kurt Eichenberger*, Leistungsstaat und Demokratie, Rektoratsrede an der Universität Basel, 1969, 19.

⁸⁴ Hierzu zählen die Tyrannis (die Gewaltherrschaft eines Einzelnen), die Oligarchie (die Herrschaft einer eigensüchtigen Minderheit), die Plutokratie (die Herrschaft der Begüterten), und die Ochlokratie (die Herrschaft eines zuchtlosen Pöbels). *Maunz/Zippelius*, a.a.O. (Fn. 24), 64.

⁸⁵ *Kurt Eichenberger*, Wie sind Demokratien noch regierbar?, in: Probleme der Demokratie, Kulturhistorische Vorlesungen der Universität Bern 1980/81, 1983, 131ff.

⁸⁶ *Maunz/Zippelius*, a.a.O. (Fn. 24), 64 f.; *Leisner*, a.a.O. (Fn. 24), 186 ff.; *Schachtschneider*, a.a.O. (Fn. 22), 67 f.

⁸⁷ So hält *Leisner*, a.a.O. (Fn. 24), sogar fest, dass „die lebensfähige, die starke Demokratie letztlich nichts anderes als eine Form generalisierter Aristokratie (ist): keine Absage an die Elite, sondern deren optimale Öffnung zur grösstmöglichen Zahl“ (175).

bindung mit der Volksherrschaft herausbilden kann, bedarf sie nach dieser neueren Lehrmeinung keiner monarchischer Elemente.⁸⁸

Jörg Paul Müller wiederum knüpft am realen Einzelmenschen und dessen politischen Rechten an. Er postuliert einen fortdauernden Prozess der *Demokratisierung*, der – im Gegensatz zur Aristokratisierung – weiterhin von der philosophischen Utopie der Demokratie im Sinne einer kommunikativen und kooperativen Praxis der Freien und Gleichen ausgeht⁸⁹ und unter anderem auch den Kampf und die *Pflege und Sicherung demokratischer Institutionen* umfasst.⁹⁰ Entscheidende Weichenstellungen zu solcher Demokratisierung und damit zur Stärkung des Einzelmenschen mit dem Ziel der kommunikativen und koordinativen Bewältigung anfallender sozialer Probleme unter Gleichen und Freien auf dem anspruchsvollen Weg der Demokratie liegen nach Müller im Erziehungs- und Bildungswesen sowie im Schutz der Grundrechte.⁹¹ Für den diskursiven, die Zeitdimension einbeziehenden Prozess zwischen den Behörden und der Öffentlichkeit greift Müller auf das *Prinzip der Responsivität bzw. Korrespondenz*, d.h. die Forderung nach authentischer und gegenseitiger Antwortbereitschaft, zurück.⁹² In ähnlicher Weise zeigte bereits *Richard Thoma*, für den die Demokratie eine Oligarchie im Sinne einer Aristokratie der Leistung ist, auf, dass ein „*responsible government*“ im Gegensatz zu jeder Art von „*autocratic government*“ nur auf eine kleine Zahl von Jahren gewählt und in ihr Amt gesetzt sein darf.⁹³

Demgegenüber wird von zahlreichen Autoren eine Stärkung der politischen Beteiligung, des Minderheitenschutzes und damit des (internen) Selbstbestimmungsrechts postuliert.⁹⁴ Verfassungsrechtlich

⁸⁸ *Leisner*, a.a.O. (Fn. 24), 189 ff.

⁸⁹ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 5 ff.

⁹⁰ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 14. Vgl. auch *von Kahler*, a.a.O. (Fn. 13), 64.

⁹¹ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 13, 71 ff.

⁹² *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 54 ff., 89 ff.

⁹³ *Thoma*, a.a.O. (Fn. 61), 67.

⁹⁴ Vgl. *Jürgen Habermas*, Politische Beteiligung – ein Wert „an sich“?, in : Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 316 ff. (319); *Luzius Wildhaber*, Menschen- und Min-

könnte etwa die direkte Demokratie institutionell durch eine Verknüpfung von Bürgerteilhabe und Staatsleitung gestärkt werden, was - im Sinne einer „Verwesentlichung der Demokratie“ - sowohl durch eine differenzierte Weiterentwicklung der Volksrechte als auch durch Partizipationshandlungen jenseits der tradierten Volksrechte erreicht werden könnte.⁹⁵ Von Kritikern einer Verstärkung der unmittelbaren Demokratie werden indes deren Gefahren und Risiken betont, z.B. einer sinkenden Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen, der verminderten Qualität plebiszitärer Entscheidungen, einer Überforderung der Bevölkerung, der Verzögerungseffekte des Plebiszits, oder Eigeninteressen und Demagogie.⁹⁶

Zwecks Abgrenzung gegenüber *sog. Fassaden- oder Scheindemokratien* bzw. nicht-demokratischen Staatsformen liegen allen Demokratietheorien jedoch stets das Kriterium der Volksherrschaft, d.h. der Trägerschaft und Ableitbarkeit der Staatsgewalt durch das Volk und seiner Repräsentanten, sowie die Annahme grundlegender *Mindeststandards* zugrunde. Eine *echte und freiheitliche Demokratie* liegt insbesondere vor, wenn die folgenden Elemente des – nach heutigem Verständnis alle staatliche Tätigkeit umfassenden⁹⁷ - Demokratieprinzips im Sinne von Mindestanforderungen erfüllt sind⁹⁸:

- a) die Staatsgewalt muss tatsächlich, nicht nur scheinbar, vom Volk ausgehen, das entweder selbst entscheidet (*unmittelbare*

derheitenrechte in der modernen Demokratie, Rektoratsrede an der Universität Basel 1992.

⁹⁵ Kurt Eichenberger, Entwicklungstendenzen in der schweizerischen Demokratie, in: Ulrich Häfelin/Walter Haller/Dietrich Schindler (Hrsg.), Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift für Werner Kägi, 1979, 79 ff. (92 ff.); Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, 1995, 316 f., 446 ff. (m.w.N.).

⁹⁶ Peter Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 52), 313 ff. (333 ff.).

⁹⁷ Philippe Mastronardi, Strukturprinzipien der Bundesverfassung?, in: Beihefte zur ZSR, Nr. 7, 1988, 58.

⁹⁸ Vgl. Hartmut Maurer, a.a.O. (Fn. 19), § 7 Rn. 13; Sigmund Neumann, Der demokratische Dekalog: Staatsgestaltung im Gesellschaftswandel, in: Ulrich Matz, a.a.O. (Fn. 13), 347 ff.; Rhinow, a.a.O. (Fn. 18), 189.

- oder direkte Demokratie) oder eine Volksvertretung wählt, die an seiner Stelle entscheidet (*repräsentative Demokratie*);
- b) die Volksvertretung muss - entsprechend ihrer zentralen Bedeutung - nach den Grundsätzen der allgemeinen, wiederkehrenden, freien, unmittelbaren und geheimen Wahl gewählt werden (*Wahlprinzip*);
 - c) zwecks Gewährleistung einer echten Auswahl müssen mehrere, mindestens jedoch zwei regierungsfähige Parteien mit alternativen Programmen zur Verfügung stehen (*Mehrparteiensystem*);
 - d) alle staatlichen Organe und Behörden müssen demokratisch legitimiert sein, indem sie entweder unmittelbar durch das Volk oder durch ein – seinerseits demokratisch legitimiertes – Organ bestellt werden (*Prinzip der demokratischen Legitimation*);
 - e) die Amtszeit der massgeblichen politischen Verfassungsorgane muss zeitlich begrenzt sein, damit nach einem bestimmten Zeitablauf erneut über ihr Mandat entschieden werden kann (*Prinzip der Herrschaft auf Zeit und der demokratischen Rückkoppelung*);
 - f) Mehrheitsentscheide sind massgeblich und müssen von der Minderheit akzeptiert werden, sofern die Minderheit im Entscheidungsprozess eine reelle Chance hat, ihre Argumente vorzutragen und in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen (*Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*);
 - g) Einbezug aller Bürger und Gruppen im politisch-gesellschaftlichen Bereich und damit im Vorfeld des staatlichen Entscheidungsprozesses (*politische Grund- und Mitwirkungsrechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*).

Nach neuerer, mitunter auf *Kant* zurückgreifender Lehre⁹⁹ und Praxis¹⁰⁰ dient das Demokratieprinzip auch der Durchsetzung des inne-

⁹⁹ Vgl. *Bleckmann*, a.a.O. (Fn. 32), 133 f.; *Hans-Joachim Heintze*, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 1999, § 30 Rn. 6 (m.w.N.); *Konrad Hesse*, a.a.O. (Fn. 32),

ren *Selbstbestimmungsrechts des Volkes und des Individuums*. Im Vordergrund stehen dabei die freie Wahl der innerstaatlichen Ordnung, d.h. das Recht des Volkes, sich eine eigene Verfassung zu geben, sowie die politische Selbstverwaltung kommunaler Gebietskörperschaften in ihrem eigenen Wirkungskreis, hauptsächlich in Gestalt von öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften.¹⁰¹ Beispiele für eine erfolgreiche, d.h. in einem demokratischen und verfassungsrechtlichen Verfahren durchgeführte Zuerkennung von entsprechenden politischen Autonomiebestrebungen sind in der Schweiz die Gründung des Kantons Jura sowie die Kantonswechsel des Laufentals und der Gemeinde Vellerat.¹⁰² Demgegenüber dauern in Kanada die Diskussionen um Autonomie- und Sezessionsbestrebungen von Quebec weiter an.¹⁰³

3. Der demokratische Staat im Völkerrecht und die diesbezüglich bestehenden zwei demokratischen Dimensionen

Durch die Einbettung der Staaten als originäre und umfassende Völkerrechtssubjekte in der zunehmend auf materielle Grundprinzipien wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ausgerichteten internationalen Gemeinschaft und Rechtsordnung zeigt sich auch mit Bezug auf die Demokratie die *zweidimensionale Bedeutung*

Rn. 131 f.; *Maihofer*, a.a.O. (Fn. 24), § 12 Rn. 81 ff.; *Rhinow*, a.a.O. (Fn. 18), 161 ff., 186 f.

¹⁰⁰ BVerfGE 1, 14 (50); 5, 34 (42).

¹⁰¹ *Badura*, a.a.O. (Fn. 35), D 15, 239 (m.w.N.); *Brühl-Moser*, a.a.O. (Fn. 23), 110.

¹⁰² *Ulrich Häfelin/Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. 1998, 78 ff.; *Luzius Wildhaber*, Bestandesänderungen in Bundesstaaten, in: Ulrich Beyerlin/Michael Bothe/Rainer Hofmann/Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, 905 ff., ebenfalls abgedruckt in: ders., Wechselspiel zwischen Innen und Aussen, 1996, 93 ff. (101 ff.).

¹⁰³ *Luzius Wildhaber*, Le droit à l'auto-détermination et les droits des minorités linguistiques en droit international, in: Paul Pupier/José Woehrling (ed.), Langue et Droit, Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé des 27-29 avril 1988 à l'Université du Québec à Montréal, 1989, 117 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 102), 111 ff.

des Verhältnisses zwischen dem *Völker- und Europarecht* einerseits und dem *einzelstaatlichen Verfassungs- bzw. Landesrecht* andererseits. Dabei stellen sich die Demokratie und die demokratischen Grundsätze, Verfahren und Strukturen der inneren (Staats-)Verfassung mitunter als *Reflex* der äusseren, völker- und europarechtlichen Rechtslage dar und umgekehrt.¹⁰⁴

Dieses Verhältnis der gegen- und wechselseitigen *Interdependenz* und *Verschränkung* setzt jedoch das Bestehen konkreter völker- und europarechtlicher Verpflichtungen vertraglicher oder gewohnheitsrechtlicher Natur voraus. Soweit diese nicht bestehen, ist die Frage der Errichtung eines demokratischen Regierungssystems allein dem einzelstaatlichen Verfassungsrecht anheim gestellt.¹⁰⁵

Daraus folgt die Fragestellung, ob es ebenfalls dem einzelstaatlichen Verfassungsrecht überlassen bleibt, eine einmal eingegangene Verpflichtung zur Beachtung der Demokratie und demokratischer Grundsätze wieder rückgängig zu machen, oder ob nicht im Gegenteil die Verpflichtung zur weiteren Aufrechterhaltung der Demokratie abzuleiten ist.

Die Beantwortung scheint in einer Demokratie zunächst offensichtlich: Das Volk soll darüber durch Mehrheitsbeschluss entscheiden, und das Völker- und Europarecht wäre an diesem innerstaatlichen Gesellschaftsvertrag nicht beteiligt. Doch würde eine solche Lösung gerade die vom Völker- und Europarecht vorgegebene Verpflichtung ausser Acht lassen, *echte und wiederkehrende Wahlen* durchzuführen.¹⁰⁶ Denn durch das Eingehen der entsprechenden vertraglichen Verpflichtungen haben die Vertragsstaaten notwendigerweise und gleichzeitig auf die Möglichkeit verzichtet, dass das Volk bzw. die Mehrheit des Volkes diese Verpflichtung in einem bestimmten Mo-

¹⁰⁴ Vgl. dazu auch *Daniel Thürer*, Internationales „Rule of Law“ - innerstaatliche Demokratie, SZIER 1995, 455 ff.

¹⁰⁵ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Nicaragua v. USA*, Urteil vom 27.6.1986 (Hauptsache), I.C.J. Reports 1986, 14 (131).

¹⁰⁶ Zu Art. 25 IPbürgR vgl. unten A.III.2.a); zum Europarecht vgl. unten A.IV.

ment wieder beseitigen kann.¹⁰⁷ Mit anderen Worten haben die Vertragsstaaten eines Menschenrechtsübereinkommens mit echten und wiederkehrenden politischen Teilhabe- und Wahlrechten durch ihren Beitritt zugleich die internationale Gemeinschaft als mitbeteiligt an ihrem innerstaatlichen demokratischen Gesellschaftsvertrag und damit als Garant für die Kernbereiche der völkervertraglich gewährleisteten politischen Teilhabe- und Wahlrechte akzeptiert. Als *nicht einschränkbarer Kernbereich* rechtfertigt die *Garantie echter und wiederkehrender Wahlen* gerade auch die Beschränkung des Rechts einer Mehrheit von Stimm- und Wahlberechtigten – und damit auch des Staates selber – auf Gebrauch ihres politischen Teilhaberechts mit dem Ziel der Abschaffung echter und wiederkehrender demokratischer Rechte.¹⁰⁸ In diesem Sinne erscheint diese Interpretation als weiteres Beispiel der von *Jörg Paul Müller* beschriebenen *Souveränitätsbeschränkung* der Vertragsstaaten völker- und europarechtlicher *Menschenrechtsübereinkommen*.¹⁰⁹

II. Die Demokratie als Verfassungsprinzip der internationalen Rechtsordnung

Trotz der beschriebenen Wechselwirkungen zwischen innerstaatlicher und internationaler Ebene haben das Demokratieprinzip und die daraus abgeleiteten Mindestanforderungen auf internationaler Ebene eine *eigenständige, autonome Bedeutung*. Dies bedeutet, dass internationale Gerichte und Kontroll- oder Überwachungsorgane die massgeblichen Demokratie Kriterien und –voraussetzungen im Einzelfall nicht allein mittels Verweises („*renvoi*“) auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Staates auslegen bzw. prüfen. In diesem

¹⁰⁷ In diesem Sinne auch *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 61.

¹⁰⁸ So *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 61.

¹⁰⁹ *Jörg Paul Müller*, Wandel des Souveränitätsbegriffs im Lichte der Grundrechte – dargestellt am Beispiel von Einwirkungen des internationalen Menschenrechtsschutzes auf die schweizerische Rechtsordnung, in: René Rhinow/Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Fragen des internationalen Menschenrechtsschutzes, Symposium zum 60. Geburtstag von Luzius Wildhaber, Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 25, 1997, 45 ff.

Sinne haben die Demokratie und die demokratischen Prinzipien für die Zwecke der anwendbaren völkerrechtlichen Norm vielmehr eine eigene Tragweite, die gerade nicht vom jeweiligen nationalen Recht abhängt.¹¹⁰

International gesehen stellt die Demokratie nicht nur einen grossen Wert für die Menschheit und deren Zusammenleben dar, sondern sie erweist sich heute zugleich als ein sich inzwischen allgemein verfestigendes Rechtsprinzip.¹¹¹ Eine wesentliche Rolle spielen dabei das Verhältnis und die Zusammenhänge zwischen der Demokratie, den Menschenrechten und dem Rechtsstaatsprinzip. So wird die demokratische und die Gewaltenteilung berücksichtigende Staats- und Regierungsform inzwischen als *die* legitime Regierungsform und damit als Bestandteil sowohl der Menschenrechte als auch des Rechtsstaatsprinzips angesehen.¹¹² Gleiches gilt für das Recht der Bürger auf politische Beteiligung im demokratischen Staat.¹¹³

Die Demokratie umfasst aus völkerrechtlicher Sicht demgemäss auch das *innere Selbstbestimmungsrecht der Völker*.¹¹⁴ Und umgekehrt wird das innere Selbstbestimmungsrecht gerade aufgrund des wachsenden Bekenntnisses zu Demokratie, Gleichheit und Teilhabe akzeptiert.¹¹⁵

¹¹⁰ Mit Bezug auf die autonome Auslegung im Rahmen der EMRK vgl. *Luzius Wildhaber/Stephan Breitenmoser*, Kommentierung zu Art. 8 EMRK, in: Heribert Golsong/Wolfram Karl/Herbert Miehsler/Herbert Petzold/Kersten Rogge/Theo Vogler/Luzius Wildhaber/Stephan Breitenmoser (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Lieferung, 1992, Rz. 21 f.

¹¹¹ Vgl. *Henry J. Steiner/Philip Alston*, International Human Rights in Context, 1996, 207, 658 ff.

¹¹² *Kägi*, a.a.O. (Fn. 69), 107 ff.; *Steiner/Alston*, a.a.O. (Fn. 111), 658 ff., 672 ff., unter Zitierung von *Franck*, a.a.O. (Fn. 15). Vgl. ferner *Heintze*, a.a.O. (Fn. 99), § 30 Rn. 12.

¹¹³ *Steiner/Alston*, a.a.O. (Fn. 111), 661 ff.

¹¹⁴ Vgl. dazu *Heintze*, a.a.O. (Fn. 99), § 30 Rn. 1 ff.

¹¹⁵ *Hans-Joachim Heintze*, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt: zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Einzelstaaten?, 1997, 16 ff. (27).

Aus europarechtlicher Sicht ist die pluralistische Demokratie inzwischen als allgemeines „europäisches Verfassungs- bzw. Teilverfassungsprinzip“¹¹⁶ anerkannt.¹¹⁷

¹¹⁶ *Frowein*, a.a.O. (Fn. 6), 369 ff.; *Peter Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, 261 (263). Vgl. ebenfalls *Peter Häberle*, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozess der europäischen Einigung, EuGRZ 1992, 429 (432); *Peter-Christian Müller-Graff/Eibe Riedel (Hrsg.)*, Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998.

¹¹⁷ Dazu unten A.IV.

III. Völkerrechtliche Anforderungen

1. Demokratie als völkerrechtliches oder völkergewohnheitsrechtliches Prinzip

Die Demokratie hat in den verschiedenen Erdteilen heute weite Verbreitung gefunden. Demokratische Prinzipien und Grundsätze bilden in sehr vielen Staaten wesentliche, tragende Säulen bzw. die Basis der jeweiligen Verfassung. Dennoch stellt das Demokratieprinzip bislang weder zwingendes Völkerrecht noch Völkergewohnheitsrecht dar¹¹⁸, wenngleich dahingehende Tendenzen durchaus erkennbar sind. So wird in der neuesten Lehre die Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Partizipation an der Regierung als Menschenrecht gefordert¹¹⁹, was letztlich einem Aufruf zur Definition der Demokratie auf globaler Ebene durch die Identifizierung eines internationalen Konsenses über demokratische Grundsätze gleichkommt.¹²⁰

2. Demokratieanforderungen aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte

Im Rahmen der geltenden UN-Verpflichtungen stehen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR)¹²¹ und der Internationale Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte (IPwirtR)¹²² im Vordergrund.¹²³ Anforderungen an die Ausgestaltung der

¹¹⁸ *Karl Doehring*, Völkerrecht, 1. Aufl. 1999, Rn. 117.

¹¹⁹ *Franck*, a.a.O. (Fn. 15), 53 ff. Vgl. auch *Frowein*, a.a.O. (Fn. 6), 365 ff.

¹²⁰ *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 2.

¹²¹ A.a.O. (Fn. 1).

¹²² A.a.O. (Fn. 2).

¹²³ Aufgrund des generelleren, da universell angelegten Charakters von IPbürgR und IPwirtR im Verhältnis zur regional konzipierten EMRK, der Tatsache, dass die EMRK 16 Jahre älter als die beiden Pakte ist und schliesslich der bestehenden Präferenz zugunsten des – auch effektiveren – Schutzsystems der EMRK (siehe dazu *Entschliessung (70) 17 des Ministerkomitees des Europarates* vom 15. Mai 1970 sowie Art. 55 EMRK; vgl. ferner *Stefan Trechsel*, Inflation im Bereich der Men-

Demokratie enthält vorab Art. 25 IPbürgR. Aber auch Art. 21 IPbürgR, Art. 22 Abs. 2 Satz 1 IPbürgR und Art. 14 Abs. 1 Satz 3 IPbürgR sind zu berücksichtigen, soweit in ihnen Bezug genommen wird auf die „*demokratische Gesellschaft*“. Eine dazu vergleichbare Bestimmung bildet Art. 8 IPwirtR. Das Erfordernis richterlicher Unabhängigkeit besteht gemäss Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPbürgR. Einschränkungen der nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte resultierenden Rechte und Verpflichtungen sind für den öffentlichen Notstandsfall gemäss Art. 4 IPbürgR möglich. Das *Selbstbestimmungsrecht* schliesslich wird speziell im jeweiligen Art. 1 sowohl des IPbürgR als auch des IPwirtR gewährleistet.

a) Art. 25 IPbürgR

Art. 25 IPbürgR lautet:

„Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;*
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;*
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben“.*

Art. 25 IPbürgR, welcher eine rechtliche Legitimitätsschwelle gewählter Regierungen aufstellt,¹²⁴ beinhaltet somit drei unterschiedli-

schenrechte?, ZEuS 1998, 371 ff.) wird an dieser Stelle nur auf allgemeine Grundlagen – unter Verweis nach hinten auf die entsprechenden Ausführungen zu den einschlägigen Bestimmungen EMRK – sowie auf Besonderheiten des IPbürgR gegenüber der EMRK eingegangen.

¹²⁴ Fox/Nolte, a.a.O. (Fn. 11), 3.

che Verbürgungen demokratischer Elemente als politische und staatsbürgerliche¹²⁵ Rechte¹²⁶:

- das Recht, an der Gestaltung der „öffentlichen Angelegenheiten“ teilzuhaben (lit. a);
- ein umfassendes Wahlrecht (lit. b);
- die Gewährleistung des Zugangs zu innerstaatlichen öffentlichen Ämtern unter allgemeinen Gleichheitsgesichtspunkten (lit. c).

Diese deutliche Aufzählung wirksamer politischer Willensäußerung durch Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist eine „Konkretisierung jener Menschenwürde, die in der Präambel der UN-Charta feierlich zu einem Grundpfeiler der neuen Weltordnung erklärt wird“¹²⁷.

Den Vertragsstaaten obliegt es nicht nur, den Staatsbürgern die politischen Rechte einzuräumen, sondern auch, den Staatsbürgern die Wahrnehmung dieser Rechte tatsächlich zu ermöglichen.¹²⁸

Die Ausübung des Rechts, an der Gestaltung der „öffentlichen Angelegenheiten“ unmittelbar oder durch frei gewählte Volksvertreter teilzuhaben, ist praktisch untrennbar mit dem Prinzip der *Volkssouveränität* verknüpft, auf dem es aufbaut. Die jeweilige Regierung ist demnach verantwortlich gegenüber dem Volk, wird durch dieses kontrolliert und kann von diesem auch seiner Macht enthoben wer-

¹²⁵ Vgl. dazu *Alberto Achermann/Martina Caroni/Walter Kälin*, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, in: *Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak*, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl. 1997, 155 (224).

¹²⁶ Art. 25 IPbürgR weist somit die gleichen Inhalte auf wie Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948) und Art. 23 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) vom 22. November 1969; vgl. dazu auch *Steiner/Alston*, a.a.O. (Fn. 111), 643, 662 f.

¹²⁷ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 172.

¹²⁸ *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 225.

den.¹²⁹ Staaten, deren politische und tatsächliche Machtausübung auf absolut monarchistischen oder vergleichbaren autokratischen Strukturen gründen, missachten mithin Art. 25 lit. a IPbürgR.¹³⁰

Der Konzeption des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte liegt zwar kein konkretes Demokratiemodell zugrunde.¹³¹ Dennoch bestehen einige Mindestanforderungen. So ist an eine auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung basierende parlamentarische Demokratie gedacht, bei der sich die „Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten“ nach herrschender Lehre und Praxis auf die Wahl der gesetzgebenden Gewalt und die Verpflichtung der Regierungsmacht zur Einhaltung der parlamentarisch legitimierten Gesetze beschränkt.¹³² So soll nach herrschender Auffassung kein Verstoss gegen Art. 25 lit. a IPbürgR vorliegen, wenn Justiz- und Verwaltungsämter autokratisch vorgeschlagen und bestimmt werden,¹³³ obwohl dies vom Wortlaut her offen ist. Ebenso verhält es sich mit der Möglichkeit der monarchistischen Erbfolge bezüglich des Staatsoberhauptes in parlamentarischen Monarchien.¹³⁴ Allerdings bedarf das Staatsoberhaupt, sofern es in öffentlichen Angelegenheiten weitgehend eigenständig und unabhängig von einer gesetzgebenden Gewalt handelt (etwa in einer Präsidialdemokratie), einer direkten oder allenfalls indirekten Legitimation durch das Volk.¹³⁵ Das Teilnahmerecht der Staatsbürger umfasst in direkten Demokratien auch Referenden und Initiativen.¹³⁶ In Demokratien, in denen das Modell der Gewaltenteilung nicht besteht, ist es zwingend erforderlich, dass es

¹²⁹ Vgl. dazu *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 1. Aufl. 1993, Art. 25, Rn. 11. Eine mit Art. 25 lit. a IPbürgR vergleichbare ausdrückliche Vorschrift ist in der EMRK nicht zu finden.

¹³⁰ *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 11; *Charlotte Schoder*, Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen, 1999, 187.

¹³¹ Vgl. *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 225.

¹³² Vgl. *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 225.

¹³³ *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 12. Zu Art. 14 IPbürgR und die darin enthaltene Garantie der richterlichen Unabhängigkeit vgl. aber unten A.III.2.c).

¹³⁴ *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 12.

¹³⁵ *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 12.

¹³⁶ *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 225 (m.w.N.).

den Bürgern ermöglicht wird, zumindest indirekt Einfluss auf die „öffentlichen Angelegenheiten“ zu nehmen, in dem Wahlen zu Räten oder ähnlichen Staatsgewalt ausübenden Organen garantiert sind.¹³⁷

In diesem Sinne erfasst die Art. 25 lit. a IPbürgR zugrunde liegende demokratische Konzeption auch *plebiszitäre* Demokratieformen.¹³⁸

Das in Art. 25 lit. b IPbürgR verbürgte *Wahlrecht* ist zweifelsohne das wichtigste politische Recht überhaupt. Jedes demokratische System basiert – sofern es nicht schon eine direkte Demokratie darstellt – auf (mindestens) einer Volksvertretung, die durch die Wahl von Volksvertretern in Parlamente, Räte oder vergleichbare Organe geschaffen wird.¹³⁹ Durch Art. 25 lit. b IPbürgR soll dem Wahlvolk eine umfassende Meinungsfreiheit in Wahlangelegenheiten gewährt werden.¹⁴⁰

Im Gegensatz zu Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK (ZP), der auf die Wahlen zu den „gesetzgebenden Organen“ abstellt¹⁴¹, ist die Formulierung von Art. 25 lit. b IPbürgR mit Rücksicht auf die verschiedenen denkbaren Demokratiemodelle bewusst offen und damit weitergehend formuliert worden.¹⁴² Wahlen im Sinne von Art. 25 lit. b IPbürgR müssen unmittelbaren, regelmässig wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen, geheimen und freien Charakter aufweisen.¹⁴³ Nicht nur die eigentliche Willensäusserung des Wahlvolkes durch gelegentliche Wahlhandlungen, sondern auch die vorgelagerte Willensbildung ist frei zu gewährleisten.¹⁴⁴ Solche Wahlen umfassen sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht, das nach dem

¹³⁷ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 12.

¹³⁸ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 13.

¹³⁹ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 15.

¹⁴⁰ *Giorgio Malinverni*, Les Pactes et la protection des droits de l’homme dans le cadre européen, in: *Kälin/Malinverni/Nowak*, a.a.O. (Fn. 125), 41 ff. (99).

¹⁴¹ Siehe dazu unten A.IV.1.b)aa).

¹⁴² *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 15. Vgl. auch *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 226.

¹⁴³ Zu Einzelheiten siehe *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 226 f. (m.w.N.).

¹⁴⁴ *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 226.

Wortlaut des Art. 25 IPbürgR („ohne unangemessene Einschränkungen“) nur in sehr engen Grenzen¹⁴⁵ begrenzt werden kann.¹⁴⁶

Das Recht auf gleichen Zugang zu Ämtern des öffentlichen Dienstes nach Art. 25 lit. c IPbürgR stellt wie das in Art. 25 lit. a IPbürgR enthaltene Recht auf Teilhabe an „öffentlichen Angelegenheiten“ ein positivrechtliches „Mehr“ gegenüber den in der EMRK und deren Zusatzprotokollen enthaltenen Rechten dar.¹⁴⁷ Art. 25 lit. c IPbürgR stellt bewusst primär auf den *Zugang zum* und nicht auf das Innehaben des innerstaatlichen öffentlichen Amtes ab. Hintergrund dieser Bestimmung ist das Bemühen, eine Monopolisierung von öffentlichen Ämtern in allen drei Gewalten durch privilegierte Bevölkerungsgruppen zu verhindern.¹⁴⁸ Die „*allgemeinen Gleichheitsgesichtspunkte*“ im Sinne von Art. 25 lit. c IPbürgR, die Derartiges verhindern sollen, können etwa sein: ein bestimmtes Minimal- oder Maximalalter, Unbescholtenheit, ein bestimmter Ausbildungsstand und besondere Qualifikationen.¹⁴⁹ Da die im Bereich von Verwaltung und Justizwesen zu vergebenden Ämter überwiegend noch immer mit einer langfristigen Anstellung oder gar Verbeamtung verbunden sind, erscheint

¹⁴⁵ Dazu gehören Einschränkungen bezüglich Minderjähriger und Geisteskranker sowie Einschränkungen bezüglich gewisser Wohnsitzanforderungen und Personen, die wegen bestimmter (in der Regel sogenannter „politischer“) Straftaten rechtskräftig verurteilt worden sind. Dagegen können Analphabeten, Militärangehörige, Beamte, Untersuchungshäftlinge, Oppositionsmitglieder sowie andere „sozial unwürdige“ Personen legitimer Weise nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, wobei für Militärangehörige und Beamte Einschränkungen bezüglich des passiven Wahlrechts in besonderen Situationen denkbar sind; vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 23 f., 42. Siehe dazu auch *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 230.

¹⁴⁶ Vgl. auch *Manfred Nowak*, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, in: *Kälin/Malinverni/Nowak*, a.a.O. (Fn. 125), 3 ff. (39) (zulässige Einschränkung des passiven Wahlrechts gemäss Art. 25 lit. b IPbürgR für einen Polizisten bei Gemeinderatswahlen unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten); *Malinverni*, a.a.O. (Fn. 140), 72 f. (m.w.N.). Siehe zum Ganzen ferner *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 16 ff.

¹⁴⁷ Vgl. *Malinverni*, a.a.O. (Fn. 140), 54 und 55. Siehe dazu auch *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 225; *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 32 Fn. 61.

¹⁴⁸ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 32, 34.

¹⁴⁹ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 32. Siehe dazu auch *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 228

es legitim, für solche Ämter strengere Zugangskriterien anzuwenden als für die vom Volk – regelmässig nur auf eine gewisse Zeitdauer – in die Legislativorgane gewählten Vertreter. Zwar verleiht Art. 25 lit. c IPbürgR dem Einzelnen keinen Rechtsanspruch auf Zugang zu einem öffentlichen Amt, jedoch sind die Vertragsstaaten zur Schaffung eines gewissen institutionellen Rahmens verpflichtet, mit dem das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern verfahrensmässig konkretisiert wird. Dazu gehören u.a. Ausschreibungsverfahren für freie Stellen, die Festlegung objektiver Auswahlkriterien und u.U. auch ein gewisser Rechtsschutz für unterlegene Bewerber.¹⁵⁰ Obwohl der Wortlaut des Art. 25 lit. c IPbürgR primär auf den Zugang zu öffentlichen Ämtern abstellt, kann die Bestimmung auch Schutzwirkungen im Falle rechtsmissbräuchlicher Entlassung aus dem öffentlichen Amt entfalten.¹⁵¹ Dies ist jedoch, wie auch die Frage zulässiger Beschränkungen, nach der jeweiligen Situation im Einzelfall und insbesondere auch unter Berücksichtigung der konkreten – auch politischen – Verhältnisse in den einzelnen Staaten von Fall zu Fall zu untersuchen und zu bewerten.¹⁵²

b) Der Begriff der „demokratischen Gesellschaft“ im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte

Demokratische Bezüge bestehen auch an anderen Stellen der beiden Pakte. So findet sich der Begriff der „*demokratischen Gesellschaft*“ z.B. in Art. 21 IPbürgR (Versammlungsfreiheit), der wie folgt lautet:

„Das Recht, sich friedlich zu versammeln, wird anerkannt. Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetz-

¹⁵⁰ Vgl. *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 229 (m.w.N.).

¹⁵¹ Vgl. dazu *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 37 (m.w.N.).

¹⁵² *Achermann/Caroni/Kälin*, a.a.O. (Fn. 125), 225. Siehe dazu auch *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 25, Rn. 41.

lich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“

Der Begriff der „demokratischen Gesellschaft“ bildet in diesem Zusammenhang einen *Bestandteil der Schrankenregelung*. Das bedeutet, dass ein Eingriff in das Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 21 IPbürgR „*notwendig in einer demokratischen Gesellschaft*“ sein muss, um als verhältnis- und rechtmässig angesehen werden zu können.

Ähnliche Bezugnahmen auf die „*demokratische Gesellschaft*“ im Sinne einer Schrankenbestimmung sind in Art. 22 Abs. 2 Satz 1 IPbürgR (Vereinigungsfreiheit), in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 IPbürgR (Recht auf faires Verfahren) sowie Art. 8 Abs. 1 lit. c IPwirtR (freie Betätigung von Gewerkschaften) zu finden.

Der Wortlaut der Formulierungen und die Bezugnahme auf die Notwendigkeit oder Erforderlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft entspricht zwar Schrankenregelungen der jeweiligen Absätze 2 von Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK sowie Art. 2 Abs. 3 und Abs. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK, jedoch sind inhaltliche Unterschiede aufgrund der regionalen Konzeption der EMRK gegenüber der universellen Ausrichtung der UN-Pakte nicht auszuschliessen. So wurde mit Bezug auf die „demokratische Gesellschaft“ und die beiden UN-Pakte vorgebracht, dass es unmöglich sei, ein einheitliches, allen Staaten der Welt gemeinsames Verständnis von Demokratie festzustellen.¹⁵³ Zudem stellt der Aspekt der „Notwendigkeit“ in einer „demokratischen Gesellschaft“ nur einen konkretisierenden Bestandteil des Verhältnismässigkeitsprinzips dar. Staatliche Massnahmen, welche die Versammlungsfreiheit nach Art. 21 IPbürgR oder die Vereinigungsfreiheit nach Art. 22 IPbürgR einschränken, müssen zugleich

einem allgemeinen minimalen demokratischen Standard entsprechen. Dieser Standard ist in einem universellen internationalen Vertrag möglicherweise geringer als in einer regionalen völkerrechtlichen Vereinbarung wie der EMRK.¹⁵⁴ Dennoch können Elemente wie *Pluralismus, Toleranz, Offenheit* und die *Souveränität des Volkes* als *allgemeiner Standard für demokratische Gesellschaften* angesehen werden.¹⁵⁵ Souveränität des Volkes bedeutet in diesem Zusammenhang Beteiligung des Volkes am politischen Entscheidungsprozess, ausserdem Achtung und Schutz der Menschenrechte, insbesondere demokratische Gleichberechtigung. Für den *Staat* wiederum impliziert dies die *Verpflichtung zum Schutz vor antidemokratischen Kräften und Aktivitäten* wie etwa antidemokratischen Versammlungen, soweit es „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft“ ist, um die Demokratie aufrecht zu erhalten.¹⁵⁶

Mit Bezug auf die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien, die Art. 14 IPbürgR normiert, und konkret das in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 IPbürgR enthaltene Prinzip der Öffentlichkeit des Verfahrens ist von Bedeutung, dass dieses Prinzip nicht nur das Recht auf eine öffentliche Verhandlung und Urteilsverkündung umfasst, sondern zugleich auch das Recht der Öffentlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft beinhaltet, selbst am Verfahren als unmittelbarer Beobachter teilzuhaben.¹⁵⁷ Die Bestimmung ist mithin eine Absage an jede Form von „Kabinettsjustiz“. Der Ausschluss der Öffentlichkeit vom Verfahren ist nur im Ausnahmefall, d.h. unter den in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPbürgR aufgeführten Voraussetzungen – wie etwa den Kriterien „Sittlichkeit“, „öffentliche“ oder „nationale Sicherheit“ oder „Privatleben der Verfahrensparteien“ – möglich. Diese Schrankenregelungen stehen – insbesondere im Hinblick auf die Kriterien „öffentliche Sicherheit“ und „nationale Sicherheit“ – wiederum selbst insofern unter einem Vorbe-

¹⁵³ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 21, Rn. 19 (m.w.N.).

¹⁵⁴ Vgl. dazu Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 21, Rn. 21.

¹⁵⁵ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 21, Rn. 21 (m.w.N.); Art. 22, Rn. 21.

¹⁵⁶ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 21, Rn. 21.

halt, als Einschränkungen nur zulässig sind, soweit dabei die Grundprinzipien einer demokratischen Gesellschaft gewahrt bleiben.¹⁵⁸ Demokratie wirkt in diesem Zusammenhang somit als Schranken-Schranke.

c) Die Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter gemäss Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPbürgR

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPbürgR hat jedermann Anspruch darauf, *„dass über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage oder seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird“*.

Die Bestimmungen des Art. 14 IPbürgR sind Ausfluss der liberalrechtsstaatlichen Grundsätze der Gewaltentrennung und der Unabhängigkeit der Gerichte gegenüber der Exekutive. Darauf weist neben dem Wortlaut auch die Entstehungsgeschichte von Art. 14 IPbürgR hin.¹⁵⁹ Eine primäre institutionelle Garantie des Art. 14 IPbürgR besteht insofern in dem Recht, dass über „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ oder über eine „strafrechtliche Anklage“ nicht von politischen Instanzen oder weisungsgebundenen Verwaltungsbehörden verhandelt und entschieden wird, sondern von einem „zuständigen“, „unabhängigen“, „unparteiischen“ und „auf Gesetz beruhenden Tribunal“. Der Begriff des Tribunals im Sinne von Art. 14 IPbürgR ist vor allem insofern inhaltlich bestimmt, als er materielle Anforderungen an die Eigenschaften eines entscheidenden Gremiums stellt. Nicht entscheidend ist in formeller Hinsicht die innerstaatliche Bezeichnung als „Gericht“, denn im Ausnahmefall können auch Verwaltungsbehörden den Anforderungen eines Tribunals im Sinne von Art. 14 IPbürgR genügen, sofern sie weisungsfrei und

¹⁵⁷ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 24.

¹⁵⁸ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 25, Fn. 75.

weitgehend, d.h. insbesondere in der Sachentscheidung, unabhängig handeln. Essentiell erfüllt sein müssen also – unabhängig von der Bezeichnung der verhandelnden und entscheidenden Instanz – die beiden Kriterien der *Unabhängigkeit* und der *Unparteilichkeit* des Tribunals.¹⁶⁰

Das in dieser grundlegenden rechtsstaatlichen Verfahrensgarantie enthaltene Erfordernis der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte bezieht sich auch auf die Bestellung der einzelnen Richter.¹⁶¹ Die Bestellung von Richtern soll nicht durch politische Behörden erfolgen, also nicht durch die Exekutive¹⁶², sondern in Form von Richterwahlen durch unabhängige, demokratisch legitimierte Organe ohne übermässigen Einfluss bestimmter sozialer Gruppierungen realisiert werden.¹⁶³ Richterwahlen können in zulässiger Weise auch durch das Volk erfolgen.¹⁶⁴ Wesentlich ist dabei in allen Fällen die Gewährleistung demokratischer Legitimation.

Ebenso wird die besondere Ausprägung des fundamentalen Rechtsstaatsprinzips in Art. 14 IPbürgR belegt durch die deutliche Betonung, dass ein Tribunal im Sinne von Art. 14 IPbürgR „zuständig“ und „durch Gesetz eingerichtet“ sein muss. Mittels dieser Anforderungen soll gewährleistet werden, dass die Jurisdiktionsgewalt eines Tribunals generell und losgelöst von konkreten Einzelfällen gewährleistet und nicht etwa willkürlich durch individuelle Anordnungen bestimmt wird.¹⁶⁵ Somit unterliegt auch diesbezüglich die Bestellung des einzelnen Richters dem allgemeinen Legalitäts- und Rechtsstaatserfordernis. Unter „Gesetz“ ist in diesem Zusammenhang das generell-abstrakte parlamentarische, jedem Rechtsunterworfenen

¹⁵⁹ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 1 f.

¹⁶⁰ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 15.

¹⁶¹ Vgl. Achermann/Caroni/Kälin, a.a.O. (Fn. 125), 192. Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 2, 17 f.

¹⁶² Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 17 (m.w.N.).

¹⁶³ Achermann/Caroni/Kälin, a.a.O. (Fn. 125), 192 (m.w.N.). Vgl. auch Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 17.

¹⁶⁴ Achermann/Caroni/Kälin, a.a.O. (Fn. 125), 192 (m.w.N.).

¹⁶⁵ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 16.

zugängliche Gesetz zu verstehen. Die Einrichtung der Tribunale sowie deren örtliche und sachliche Zuständigkeit sind im Voraus durch das Gesetz genau zu bestimmen.¹⁶⁶ Allerdings kann es dem so geschaffenen unabhängigen Tribunal selbst vorbehalten bleiben, durch eine abstrakte Geschäftsverteilung die Zuweisung der einzelnen Rechtssachen objektiv auf einzelne Spruchkörper oder Richter zu verteilen. Die Unabhängigkeit der Gerichte in ihren Entscheidungen und ihrer Zusammensetzung ist somit nicht nur vor allem gegenüber der Exekutive, sondern in gewissem Ausmass auch gegenüber der Legislative zu gewährleisten.¹⁶⁷ Zwar können die unabhängig und unparteilich bestimmten Mitglieder eines Tribunals durchaus – jedoch nur unter besonderen Umständen und unter eingeschränkten Voraussetzungen – absetzbar und ebenso versetzbar sein, in jedem Fall müssen sie auf einen längeren Zeitraum (für mehrere Jahre) gewählt sein und dürfen in der Ausübung ihres Amtes keinesfalls weisungsgebunden oder in sonstiger vergleichbarer Weise von Dritten, insbesondere staatlichen Organen, abhängig sein. Sondergerichte verstossen daher grundsätzlich gegen Art. 14 IPbürgR und sind nur in Ausnahmefällen, etwa für bestimmte Berufsgruppen zulässig, sofern sie keinen diskriminierenden Charakter aufweisen.¹⁶⁸ Über das Erfordernis der Einhaltung der verfassungsmässigen staatlichen Gewaltenteilung hinausgehend soll die Unabhängigkeit ausserdem soweit wie möglich mit Bezug auf Einflussnahmen von gesellschaftlichen Machtgruppen bestehen. Insofern können dem *Staat* auch *objektive Verpflichtungen zur Gewährleistung der demokratischen Anforderungen* obliegen.¹⁶⁹ Darüber hinaus muss auch die *Unparteilichkeit* eines Tribunals im Sinne von Art. 14 IPbürgR garantiert sein, d.h. im konkreten Einzelfall dürfen Richter nicht befangen sein.¹⁷⁰ Abhängigkeiten im Zusammenhang mit der Bestellung von Richtern

¹⁶⁶ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 16.

¹⁶⁷ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 17.

¹⁶⁸ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 17.

¹⁶⁹ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 17.

¹⁷⁰ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 14, Rn. 18.

oder bei der Zusammensetzung eines Spruchkörpers verstossen nicht nur gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit des Tribunals, sondern implizieren zugleich eine Parteilichkeit im Einzelfall.

Aus der langjährigen Praxis des UN-Ausschusses für Menschenrechte zum IPbürgR, zu einzelnen Bestimmungen des IPbürgR „Allgemeine Bemerkungen“ (*General Comments*) mit *soft-law*-Charakter auszuarbeiten und zu veröffentlichen, ist mit Bezug auf die Unabhängigkeit der Gerichte und die Unparteilichkeit der Richter die *Allgemeine Bemerkung 13 [21] aus dem Jahr 1984* relevant.¹⁷¹ Nach Nr. 3 dieser Allgemeinen Bemerkung sollen die Vertragsstaaten in künftigen Berichten nach Art. 41 IPbürgR genauere Angaben über die Massnahmen machen können, die von ihnen getroffen worden sind, um unter anderem zu gewährleisten, dass die Zuständigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichtsbarkeit gesetzlich begründet und in der Praxis garantiert sind. Dabei sollen die Vertragsstaaten insbesondere die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen genau angeben, welche die Einsetzung der Gerichte vorsehen und deren Zuständigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit garantieren. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Art und Weise, wie die einzelnen Richter ernannt werden, die von ihnen verlangten Qualifikationen, die Dauer ihres Mandates, die Voraussetzungen für ihre Beförderung, ihre Versetzung und die Beendigung ihrer Funktionen sowie betreffend die tatsächliche Unabhängigkeit der Judikative von Exekutive und Legislative.

d) Das Notstandsrecht nach Art. 4 IPbürgR

Das Notstandsrecht ist ein Verfassungsrecht des Staates. In gewisser Weise mit dem individuellen strafrechtlichen Notwehr- oder Notstandsrecht vergleichbar, ermöglicht es den demokratisch legitimierten höchsten Verfassungsorganen, ausserordentlich grossen und möglicherweise sogar irreparablen Schaden abzuwenden, welcher

den Fortbestand des Staates¹⁷² durch grenzüberschreitenden Krieg, Bürgerkrieg oder durch sonstige Formen innerer Unruhen, Umsturzversuchen sowie schwere Natur- oder Umweltkatastrophen bedroht.¹⁷³

Art. 4 IPbürgR enthält dazu die für Notstandsfälle massgeblichen Regelungen und Voraussetzungen:

- „(1) Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, können die Vertragsstaaten Massnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, ausser Kraft setzen, vorausgesetzt, dass diese Massnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten.*
- (2) Auf Grund der vorstehenden Bestimmung dürfen die Artikel 6, 7, 8 (Absätze 1 und 2), 11, 15, 16 und 18 nicht ausser Kraft gesetzt werden.*
- (3) Jeder Vertragsstaat, der das Recht, Verpflichtungen ausser Kraft zu setzen, ausübt, hat den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er ausser Kraft gesetzt hat und welche Gründe ihn dazu veranlasst haben. Auf demselben Wege ist durch eine weitere Mitteilung der Zeitpunkt anzugeben, in dem eine solche Massnahme endet.*

¹⁷¹ In deutscher Übersetzung wiedergegeben in: *Kälin/Malinverni/Nowak*, a.a.O. (Fn. 125), 372 ff.

¹⁷² *Fox/Nolte*, a.a.O. (Fn. 11), 54 ff.

¹⁷³ *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 1.

Bürgerkrieg oder andere Formen gewalttätiger innerer Unruhen stellen bei weitem den häufigsten Grund für die Inanspruchnahme der in Menschenrechtsverträgen enthaltenen Notstandsklauseln dar.¹⁷⁴

Art. 4 Abs. 1 IPbürgR enthält – im Gegensatz etwa zu den Notstandsbestimmungen von Art. 15 EMRK¹⁷⁵ und Art. 27 AMRK¹⁷⁶ – allein eine tatbestandliche Bezugnahme auf einen „öffentlichen Notstand“.¹⁷⁷

Problematisch ist der in der Praxis wiederholt auftretende Missbrauch des Notstandsrechts, der vor allem in Militärdiktaturen die reguläre Art staatlicher Machtausübung darstellt.¹⁷⁸

Aus der Sicht des Völkerrechts besteht das Problem, zwischen dem legitimen Recht souveräner Staaten zur Verteidigung ihrer verfassungsmässigen, demokratischen Ordnung und dem Bemühen, vor einem Missbrauch des Notstandsrechts zu schützen, einen Mittelweg zu finden. Daher enthalten internationale Menschenrechtsverträge häufig allgemeine Notstandsklauseln, die es den Staaten unter gewissen Bedingungen ermöglichen, *zeitweise* ihre Verpflichtungen der entsprechenden Menschenrechtsverträge unter gleichzeitiger internationaler Beobachtung ruhen zu lassen.¹⁷⁹

Die einzelnen Notstandsklauseln der verschiedenen internationalen Menschenrechtsverträge unterscheiden sich zum Teil beträchtlich.¹⁸⁰

Ein – verglichen mit Art. 4 Abs. 2 IPbürgR und Art. 15 Abs. 2 EMRK – sehr weitreichendes Verbot der Ausserkraftsetzung ist etwa in Art. 27 AMRK enthalten. Danach sollen u.a. neben dem Recht auf eine Staatsangehörigkeit und einen Namen oder den Rechten der Familie und des Kindes auch die staatsbürgerlichen, d.h. politischen Rechte

¹⁷⁴ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 13.

¹⁷⁵ Vgl. unten A.IV.1.b)cc).

¹⁷⁶ Art. 27 Abs. 2 AMRK gestattet keine Ausserkraftsetzung des Rechts auf politische Teilnahme. Vgl. unten A.III.3.

¹⁷⁷ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 12.

¹⁷⁸ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 2.

¹⁷⁹ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 3.

¹⁸⁰ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 4.

des Art. 20 AMRK, darunter das Wahlrecht, im Notstandsfall *nicht* ausser Kraft gesetzt werden können.¹⁸¹ Obwohl der Katalog der nichtderogierbaren Rechte nach Art. 4 Abs. 2 IPbürgR weiter reicht als etwa die auf vier Ausnahmen beschränkte Bestimmung des Art. 15 Abs. 2 EMRK¹⁸², können im Rahmen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, wie Art. 4 Abs. 2 IPbürgR mittelbar zu entnehmen ist, die politischen Rechte im Notstandsfall zeitweilig ausser Kraft gesetzt werden.

Als völkerrechtlich wirksam werden Einschränkungen der Menschenrechte jedoch nur dann angesehen, wenn der Notstandsfall gegenüber den anderen Staaten der zugehörigen internationalen Organisation – etwa gemäss Art. 4 Abs. 3 IPbürgR – bekannt gegeben wird und von diesen oder der entsprechenden internationalen Organisation im Hinblick auf die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen überwacht wird. Im Rahmen der Überwachung kann auch die Frage, ob tatsächlich ein Notstandsfall besteht, von Organen internationaler Organisationen überprüft werden.¹⁸³ Von einem Notstandsfall kann möglicherweise dann ausgegangen werden, wenn eine wirkliche, unmittelbare Bedrohung für eine Nation vorliegt, welche die Fortsetzung des bisherigen, gemeinschaftlich organisierten Lebens unsicher erscheinen lässt und die nicht im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten, individuelle (Menschen-) Rechte einzuschränken, abgewendet werden kann.¹⁸⁴ Je länger der Notstandsfall nach Ansicht und Aussage des betreffenden Staates aufrechterhalten werden soll, desto mehr Zweifel am Vorliegen eines tatsächlichen Notstandes im Sinne menschenrechtlicher Verträge können gerechtfertigt sein.¹⁸⁵

In jedem Falle unterliegt das Ausserkraftsetzen von Menschenrechten nach Art. 4 IPbürgR den Erfordernissen des Verhältnismässigkeitsprinzips, was sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1

¹⁸¹ Vgl. dazu *Steiner/Alston*, a.a.O. (Fn. 111), 678.

¹⁸² Siehe dazu unten A.IV.1.b)cc).

¹⁸³ Vgl. dazu *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 5 f. (m.w.N.).

¹⁸⁴ Vgl. *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 14 (m.w.N.).

IPbürgR („in dem Umfang, der die Lage unbedingt erfordert“) entnehmen lässt. Auch darf ein Ausserkraftsetzen keine diskriminierenden Wirkungen mit alleinigem Bezug auf Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder sozialer Herkunft entfalten.

Nach Art. 4 Abs. 1 IPbürgR darf ein Ausserkraftsetzen von völkerrechtlichen Menschenrechtsverpflichtungen zudem nicht unvereinbar mit anderen bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen sein.

Schliesslich enthält bereits der IPbürgR selbst mit Art. 5 Abs. 1 eine Bestimmung, die eine Schranke für die Reichweite ausserkraftsetzender Massnahmen darstellt. Nach Art. 5 Abs.1 IPbürgR darf keine Bestimmung des Paktes dahin ausgelegt werden,

*„dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt“.*¹⁸⁶

Art. 5 Abs. 1 IPbürgR ist zwar in dieser Hinsicht offener formuliert als die vergleichbare Bestimmung des Art. 29 AMRK, die unter lit. c einen ausdrücklichen Ausschluss von Rechten und Garantien vorsieht, *„die der menschlichen Persönlichkeit innewohnen oder sich aus der Regierungsform der repräsentativen Demokratie ergeben“*. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass zu den Schranken des Art. 5 Abs. 1 IPbürgR auch die Demokratie gehört.

¹⁸⁵ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 15.

¹⁸⁶ Vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 27 (m.w.N.).

e) Das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, welches ebenfalls Ausfluss des Gedankens der Volkssouveränität ist¹⁸⁷, ist durch die *UN-Charta*, die *Friendly-Relations-Declaration* und die beiden UN-Menschenrechtspakte *IPbürgR* und *IPwirtR* festgelegt.

In Art. 1 Ziff. 2 UN-Charta wird die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen im Hinblick auf die Verwirklichung von Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Teil der Ziele der Vereinten Nationen erwähnt. Auch in Art. 55 UN-Charta wird die Erreichung bestimmter wirtschaftlicher und sozialer Ziele an die Achtung des Grundsatzes des Selbstbestimmungsrechts der Völker gebunden. In Art. 76 lit. b UN-Charta wird dann speziell die Förderung der Völker von nicht selbständigen oder Treuhandgebieten zur Selbstregierung und Unabhängigkeit geregelt. Aus der Verknüpfung des Grundsatzes der Selbstbestimmung mit der Souveränität kann gefolgert werden, dass das Selbstbestimmungsrecht im Rahmen der UN-Charta nur unter Einhaltung des Grundsatzes der staatlichen Souveränität verwirklicht werden kann, und nicht in Widerspruch zu dieser.

In den gleichlautenden Bestimmungen von Art. 1 *IPbürgR* und Art. 1 *IPwirtR* wird das Selbstbestimmungsrecht wie folgt umschrieben:

- „(1) *Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.*
- (2) *Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwach-*

¹⁸⁷ *Fleiner-Gerster*, a.a.O. (Fn. 43), 295.

sen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.

- (3) *Die Vertragsstaaten, einschliesslich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, haben entsprechend den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung dieses Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten“.*

Unter den zahlreichen Resolutionen der verschiedenen UN-Organe zum Selbstbestimmungsrecht¹⁸⁸ ist insbesondere die *Friendly-Relations-Declaration*¹⁸⁹ hervorzuheben, nach welcher jede Form der Geldendmachung des Selbstbestimmungsrechts unter dem Vorbehalt der Respektierung der anderen in dieser Resolution genannten Grundsätzen des Völkerrechts steht. Diese Grundsätze sind insbesondere das *Gewaltverbot*, die *territoriale Unversehrtheit* und die *politische Unabhängigkeit von Staaten*, die *friedliche Streitbeilegung*, die *Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates*, die *Kooperationspflicht*, die *Rechtsgleichheit* und die *Gleichheit souveräner Staaten*.

Bei Fragen des Selbstbestimmungsrechts ist stets zu unterscheiden zwischen dem *äusseren* Selbstbestimmungsrecht (Art. 1 Abs. 1 Satz

¹⁸⁸ Vgl. z.B. Die Resolution über „das Selbstbestimmungsrecht der Völker und Nationen“ vom 16.12.1952 (Res. 637(A/VII) der Generalversammlung); die „Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker“ vom 14.12.1960 (Res. 1514 (XV) der Generalversammlung); die Resolution über „die Aggressionsdefinition“ vom 14.12.1974 (Res. 3314 (XXIX) der Generalversammlung). Vgl. deren Abdruck jeweils bei *Dietrich Rauschnig/Katya Wiesbrock/Martin Lailach*, Key Resolutions of the United Nations General Assembly 1946-1996, 1997. Vgl. auch die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte vom 25.6.1993 (UN.Doc.A./CONF. 157/23).

¹⁸⁹ „Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts, über freundschaftliche Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen“ vom 24.10.1970, Res. 2625(XXV) der Generalversammlung, UN Doc. A/L. 600, Annexe, 8 ff., auch abgedruckt in: *Rauschnig/Wiesbrock/Lailach*, a.a.O. (Fn. 188), 3 ff.; *Jörg Paul Müller/Luzius Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl. 1982, 493 ff. Vgl. *Gaetano Arangio-Ruiz*, Friendly Relations Resolution, in: *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. II, 1995, 485 ff. (m.w.N.).

1) und dem *inneren* Selbstbestimmungsrecht (Art. 1 Abs. 1 Satz 2).¹⁹⁰ Unter dem äusseren Selbstbestimmungsrecht wird allgemein verstanden, dass jedes Volk das Recht hat, seinen äusseren politischen Status frei von äusseren Einwirkungen zu wählen.¹⁹¹ Trotz der juristischen Gleichwertigkeit des äusseren Selbstbestimmungsrechts mit den in der *Friendly-Relations-Declaration* aufgeführten Grundsätzen tendiert die Staatengemeinschaft zu einer stärkeren Gewichtung der staatlichen Souveränität als Basis für *Stabilität, Frieden und Rechtssicherheit in den zwischenstaatlichen Beziehungen*.¹⁹² Ein allgemeines *Sezessionsrecht* wird denn auch überwiegend abgelehnt¹⁹³ und lediglich unter restriktiven Voraussetzungen, insbesondere bei systematischen und schwerwiegenden Verletzungen von Menschen- und Minderheitenrechten sowie bei fortdauernder Vorenthaltung des inneren Selbstbestimmungsrechts, nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁹⁴

Um einen Konflikt zwischen dem Anspruch auf Durchsetzung des äusseren Selbstbestimmungsrechts und dem Interesse zur Erhaltung eines bestehenden Territorialstatus zu vermeiden, wird versucht, durch die Anerkennung eines *inneren Selbstbestimmungsrechts* ethnischen Gruppen, die sich aufgrund ihrer Rasse, Sprache oder Religion von der übrigen Bevölkerung eines Staates unterscheiden, *Autonomierechte zur Selbstregierung und -verwaltung* sowie spezielle *politische Teilhaberechte* zu gewähren.¹⁹⁵ In diesem Sinne stellt das

¹⁹⁰ Vgl. dazu *Brühl-Moser*, a.a.O. (Fn. 23), 108 ff.; *Heintze*, a.a.O. (Fn. 115), 19 ff.; *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 1, Rn. 32 ff.; *Schoder*, a.a.O. (Fn. 130), 143. Als Ausdruck des inneren Selbstbestimmungsrechts kann auch Art. 27 IPbürgR gewertet werden, welcher kollektive und individuelle Minderheitenschutzrechte gewährt.

¹⁹¹ *Brühl-Moser*, a.a.O. (Fn. 23), 108 f.

¹⁹² Vgl. *Heintze*, a.a.O. (Fn. 115), 19 f.

¹⁹³ *Brühl-Moser*, a.a.O. (Fn. 23), 109 (m.w.N.). Vgl. auch *Françoise J. Hampson*, Staatsbürgerschaft, Ethnizität, Nationalität: Haben Nationen ein Recht auf Staatenbildung, in: *Heintze*, a.a.O. (Fn. 115), 60 ff. (63 f.).

¹⁹⁴ *Thilo Marauhn*, Anspruch auf Sezession?, in: *Heintze*, a.a.O. (Fn. 115), 105 ff.; *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 1, Rn. 32; *Stefan Oeter*, Selbstbestimmungsrecht und Bundesstaat, in *Heintze*, a.a.O. (Fn. 115), 73 ff.

¹⁹⁵ *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 1, Rn. 34.

Recht auf politische Selbstbestimmung im Rahmen funktioneller, territorialer, personaler und kultureller Autonomie ein wesentliches demokratisches Element dar.¹⁹⁶ Eine innere Selbstbestimmung ist zudem stets im Zusammenhang mit anderen politischen Menschenrechten und Grundfreiheiten – wie etwa der Meinungsäusserungsfreiheit – zu sehen und bildet somit eine Grundvoraussetzung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme anderer Menschenrechte. So gesehen kann das Recht auf interne politische Selbstbestimmung auch die Basis für ein Recht auf Widerstand gegenüber Diktaturen und Regierungssystemen sein, in denen Menschenrechte systematisch und in grossem Umfang verletzt werden.¹⁹⁷

Mit Bezug auf die Trägerschaft des Selbstbestimmungsrechts ist für den Begriff des „Volkes“ als unbestimmtem Rechtsbegriff des Völkerrechts keine abschliessende Definition vorhanden.¹⁹⁸ Aufgrund der fließenden Übergänge zwischen Volk und dem ebenso unbestimmten Begriff der Minderheiten werden mitunter auch Minderheiten im Sinne von Art. 27 IPbürgR¹⁹⁹ als Träger des inneren Selbstbestimmungsrechts anerkannt.²⁰⁰

Gemeinden kommen – wegen ihrer *fehlenden Völkerrechtssubjektivität*²⁰¹ – von vornherein nicht als Träger des äusseren, sondern nur des *inneren Selbstbestimmungsrechts* in Frage. Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Gewährung innerstaatlicher Autonomierechte ergeben sich aufgrund der Anerkennung einer zahlenmässig unterlegenen, nicht dominanten, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gruppe bzw. Gemeinde als Minderheit oder Volksgruppe im Sinne

¹⁹⁶ Heintze, a.a.O. (Fn. 115), 22 ff.

¹⁹⁷ Vgl. dazu Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 1, Rn. 34.

¹⁹⁸ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 1, Rn. 27 ff. Das Fehlen einer solchen Definition ist unter anderem auch auf den unterschiedlichen Gebrauch des Begriffes „Volk“ in den verschiedenen geisteswissenschaftlichen Disziplinen wie etwa der Soziologie und der Ethnologie zurückzuführen; vgl. Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 27, Rn. 11.

¹⁹⁹ Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 27, Rn. 11 ff. (m.w.N.).

²⁰⁰ Brühl-Moser, a.a.O. (Fn. 23), 275 ff. Vgl. demgegenüber Nowak, a.a.O. (Fn. 129), Art. 1, Rn. 29 ff., Art. 27, Rn. 11.

²⁰¹ Vgl. Müller/Wildhaber, a.a.O. (Fn. 189), 136.

von Art. 27 IPbürgR²⁰² oder aufgrund völkervertraglicher Übereinkommen.²⁰³ Das Konzept der kollektiven Rechte wurde im Völkerrecht bis anhin jedoch eher über den Grundrechtsschutz des Individuums als über den Schutz kollektiver Gruppenrechte anerkannt.²⁰⁴

Unabhängig vom Völkerrecht können die Voraussetzungen und Verfahren für die Wahrnehmung und Durchführung von Autonomierechten im Rahmen des *inneren* Selbstbestimmungsrechts vom jeweiligen Verfassungsrecht festgelegt werden. Wie die Beispiele aus dem schweizerischen Verfassungsrecht mit der Neugründung des Kantons Jura und dem Kantonswechsel des Laufentals und der Gemeinde Vellerat gezeigt haben,²⁰⁵ sind Abtretungen und Abspaltungen von Gemeinden sowie Grenzbereinigungen auf der verfassungsmässigen Grundlage einer entsprechenden Willensbildung des Gemeindevolkes und nach Zustimmung des Gesamtstaates durchaus möglich.²⁰⁶

²⁰² Die von *Capotorti* vorgeschlagene und allgemein als Diskussionsgrundlage akzeptierte Definition der Minderheit lautet: „Un groupe numériquement inférieure au reste de la population d’un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l’Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestement même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l’effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue“ (*Francesco Capotorti*, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, 1979, 102, Rn. 568). Vgl. auch *Brühl-Moser*, a.a.O. (Fn. 23), 275 f.

²⁰³ Vgl. z.B. die – u.a. auch von Liechtenstein ratifizierte (vgl. BBl 2000, 1156) – Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985 (BGBl. 1987 II 66; BGBl. 357/1988).

²⁰⁴ *Heintze*, a.a.O. (Fn. 115), 34; *Schoder*, a.a.O. (Fn. 130) 169 ff.

²⁰⁵ A.a.O. (Fn. 102).

²⁰⁶ Vgl. z.B. *Häfelin/Haller*, a.a.O. (Fn. 102), 78 ff.; *Luzius Wildhaber*, *Ederswiler und Vellerat – zur Gebietsveränderung im Bundesstaat*, in: *Recht als Prozess und Gefüge*, Festschrift für Hans Huber, 1981, 343 ff.; ders., *Bestandesänderungen in Bundesstaaten*

3. Demokratieanforderungen aus anderen völkerrechtlichen Übereinkommen und Resolutionen

Neben den beiden UN-Menschenrechtspakten IPbürgR und IPwirtR, jedoch weniger weitreichend als in diesen, werden politische Beteiligungs- und Wahlrechte auf universeller Ebene u.a. in der *Rassendiskriminierungskonvention*, im *Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau* und in der „*Friendly Relations Resolution*“ der UN-Generalversammlung²⁰⁷ gewährleistet. Durch die *Warschau-Deklaration „Towards a Community of Democracies“* vom 27. Juni 2000 haben die Vorarbeiten zur Verabschiedung einer entsprechenden Resolution der UN-Generalversammlung begonnen. Auf regionaler Ebene ausserhalb Europas enthalten auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker entsprechende Bestimmungen.²⁰⁸

a) Auf universeller Ebene

Art. 5 des *Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* vom 21. Dezember 1965²⁰⁹ gewährleistet gemäss lit. c die folgenden Rechte:

„die politischen Rechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen, das Recht auf Beteiligung an der Regierung und an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten auf jeder Ebene sowie das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst“.

Art. I des *Übereinkommens von New York über die politischen Rechte der Frau*²¹⁰ lautet wie folgt:

„Frauen sind bei allen Wahlen unter den gleichen Bedingungen wie Männer ohne irgendeine Zurücksetzung stimmberechtigt.“

²⁰⁷ A.a.O. (Fn. 189).

²⁰⁸ Vgl. Schindler, a.a.O. (Fn. 6), 621 f.; zum Europarecht vgl. unten A.IV.

²⁰⁹ SR 0.104.

Am 27. Juni 2000 wurde in Warschau von Aussenministern und Vertretern von mehr als 100 Regierungen die sog. *Warschauer Erklärung* („Auf dem Weg zu einer Gemeinschaft von Demokratien“ – „Towards a Community of Democracies“) verabschiedet²¹¹, in der erstmals auf universeller Ebene alle wesentlichen Aspekte der Demokratie umfassend, konzentriert und in Form einer völkerrechtlichen Erklärung mit *soft-law*-Charakter zusammengefasst sind. Die Erklärung bringt gleichermassen den Anspruch und die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten zum Ausdruck, die Demokratie *zu fördern, zu verstärken, zu stabilisieren* und *zu bewahren*. Die polnische Regierung beabsichtigt, die *Warschauer Erklärung* als offizielles Dokument und damit als Resolutions-Entwurf in die diesjährige *Millenium-Generalversammlung* der Vereinten Nationen einbringen zu lassen. In der Erklärung heisst es in der englischen Fassung u.a.:

„We [...] in the Community of Democracies Ministerial Meeting convened in Warsaw, 26 - 27 June 2000:

[...]

Emphasizing the interdependence between peace, development, human rights and democracy,

Recognizing the universality of democratic values,

Hereby agree to respect and uphold the following core democratic principles and practices:

- *The will of the people shall be the basis of the authority of government, as expressed by exercise of the right and civic duties of citizens to choose their representatives through regular, free and fair elections with universal and equal suffrage, open to multiple parties, conducted by secret ballot, monitored by independent electoral authorities, and free of fraud and intimidation.*

²¹⁰ BGBl. 1969 II 1930; 1970 II 46.

²¹¹ Im Internet z.B. über http://www.state.gov/www/global/human_rights/democracy/cdi_index.html abrufbar.

- *The right of every person to equal access to public service and to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives.*
- *The right of every person to equal protection of the law, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.*
- *The right of every person to freedom of opinion and of expression, including to exchange and receive ideas and information through any media, regardless of frontiers.*
- *The right of every person to freedom of thought, conscience and religion.*

[...]

- *The right of the press to collect, report and disseminate information, news and opinions, subject only to restrictions necessary in a democratic society and prescribed by law, while bearing in mind evolving international practices in this field.*

[...]

- *The right of every person to freedom of peaceful assembly and association, including to establish or join their own political parties, civic groups, trade unions or other organizations with the necessary legal guarantees to allow them to operate freely on a basis of equal treatment before the law.*
- *The right of persons belonging to minorities or disadvantaged groups to equal protection of the law, and the freedom to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, and use their own language.*

[...]

- *That the aforementioned rights, which are essential to full and effective participation in a democratic society, be enforced by a competent, independent and impartial judiciary open to the public, established and protected by law.*

- *That elected leaders uphold the law and function strictly in accordance with the constitution of the country concerned and procedures established by law.*
- *The right of those duly elected to form a government, assume office and fulfill the term of office as legally established.*
- *The obligation of an elected government to refrain from extra-constitutional actions, to allow the holding of periodic elections and to respect their results, and to relinquish power when its legal mandate ends.*
- *That government institutions be transparent, participatory and fully accountable to the citizenry of the country and take steps to combat corruption, which corrodes democracy.*
- *That the legislature be duly elected and transparent and accountable to the people.*
- *That civilian, democratic control over the military be established and preserved.*
- *That all human rights -- civil, cultural, economic, political and social -- be promoted and protected as set forth in the Universal Declaration of Human Rights and other relevant human rights instruments.*

The Community of Democracies affirms our determination to work together to promote and strengthen democracy, recognizing that we are at differing stages in our democratic development. We will cooperate to consolidate and strengthen democratic institutions, with due respect for sovereignty and the principle of non-interference in internal affairs. Our goal is to support adherence to common democratic values and standards, as outlined above.

To that end, our governments hereby agree to abide by these principles in practice, and to support one another in meeting these objectives which we set for ourselves today.

We will seek to strengthen institutions and processes of democracy. We appreciate the value of exchanging experiences

in the consolidation of democracy and identifying best practices. We will promote discussions and, where appropriate, create forums on subjects relevant to democratic governance for the purpose of continuing and deepening our dialogue on democratization. [...] We resolve jointly to cooperate to discourage and resist the threat to democracy posed by the overthrow of constitutionally elected governments. We resolve to strengthen cooperation to face the transnational challenges to democracy, such as state-sponsored, cross-border and other forms of terrorism; organized crime; corruption; drug trafficking; illegal arms trafficking; trafficking in human beings and money laundering, and to do so in accordance with respect for human rights of all persons and for the norms of international law.

We will encourage political leaders to uphold the values of tolerance and compromise that underpin effective democratic systems, and to promote respect for pluralism so as to enable societies to retain their multi-cultural character, and at the same time maintain stability and social cohesion. [...] We will also promote civil society, [...] and independent media in their exercise of their democratic rights. Informed participation by all elements of society, men and women, in a country's economic and political life, including by persons belonging to minority groups, is fundamental to a vibrant and durable democracy.

We will help to promote government-to-government and people-to-people linkages and promote civic education and literacy, including education for democracy. In these ways we will strengthen democratic institutions and practices and support the diffusion of democratic norms and values.

We will work with relevant institutions and international organizations, civil society and governments to coordinate support for new and emerging democratic societies.

[...] We also recognize the mutually-reinforcing benefits the democratic process offers to achieving sustained economic growth. To that end, we will seek to assist each other in eco-

conomic and social development, including eradication of poverty, as an essential contributing factor to the promotion and preservation of democratic development.

We will collaborate on democracy-related issues in existing international and regional institutions, forming coalitions and caucuses to support resolutions and other international activities aimed at the promotion of democratic governance. This will help to create an external environment conducive to democratic development.“

b) Auf regionaler Ebene ausserhalb Europas

Art. 23 der *Amerikanischen Menschenrechtskonvention* vom 22. November 1969²¹² ist überschrieben mit „Staatsbürgerliche Grundrechte“ und lautet in seinem – gegenüber Art. 3 ZP I/EMRK weiterreichenden²¹³ – Wortlaut wie folgt:

„1. Jeder Staatsbürger muss die folgenden Rechte und Möglichkeiten haben:

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;*
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;*
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit Zugang zum öffentlichen Dienst seines Landes zu haben.*

2. Die Ausübung der Rechte und Möglichkeiten nach Abs. 1 darf nur von solchen gesetzlich geregelten Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die Alter, Staatsangehörigkeit, Wohnsitz, Sprache, Bildung, Innehabung der bürgerlichen Eh-

²¹² In deutscher Übersetzung wiedergegeben in EuGRZ 1980, 435 ff.

²¹³ Art. 23 AMRK reicht weiter, weil dort – neben dem Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst – nicht nur das Recht auf freie Wahlen, sondern auch das Recht

renrechte, Zurechnungsfähigkeit oder eine Verurteilung durch ein zuständiges Gericht in Strafsachen betreffen.“

Die *Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker* vom 26. Juni 1981, die sog. Banjul-Charta,²¹⁴ enthält mit Bezug auf das Wahlrecht die folgende Bestimmung:

„Artikel 13. Rechte des Staatsbürgers

- 1. Alle Bürger haben das Recht, frei an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten ihres Landes teilzunehmen, sei es direkt oder sei es durch freigewählte Vertreter, dies unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen. ...“*

Demgegenüber umfasst das in Art. 20 der Banjul-Charta aufgeführte Existenz- und Selbstbestimmungsrecht lediglich den Befreiungskampf der (ehemaligen) kolonisierten und unterdrückten Völker gegen ausländische Beherrschung.

auf Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch Repräsentanten gewährleistet ist. Zu Art. 3 ZP I/EMRK vgl. unten IV.1.b)aa).

²¹⁴ In deutscher Übersetzung wiedergegeben in EuGRZ 1990, 348 ff.

IV. Europarechtliche Anforderungen

1. Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention

Die Rechtsordnung des Europarates mit seinen heute rund 180 Konventionen stellt regionales Völkerrecht dar und ist insofern als „Europarecht im weiteren Sinne“ aufzufassen.²¹⁵ Dabei ist insbesondere im Bereich der Grund- und Menschenrechte durch zunehmende Wechselbezüge eine immer stärkere Verflechtung des Rechts des Europarates und des Rechts der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einerseits und des Rechts der Europäischen Union (EU) andererseits festzustellen.

Für die Mitgliedstaaten des Europarates ist die Errichtung demokratischer Staatsordnungen sowohl eine wesentliche Voraussetzung als auch eine völkerrechtliche Verpflichtung. Im Verlaufe der Ausdehnung des Europarates auf die früheren sozialistischen Staaten und die Möglichkeit der Überprüfung der Einhaltung dieser sich in erster Linie aus der EMRK ergebenden Verpflichtungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Bedeutung des Demokratieprinzips neue Impulse erfahren und weiter an Bedeutung gewonnen.²¹⁶

Bereits nach dem zweiten Weltkrieg hat der 1949 geschaffene Europarat „drei wichtige Stabilitätsanker“²¹⁷ geworfen. Neben der Aussöhnung der Erbfeinde Frankreich und Deutschland, u.a. bedingt durch die rasche Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat, und neben der Zielsetzung, Gemeinsamkeiten der europäischen multikulturellen Identität in kultureller Vielfalt zu bewahren und zu entfalten, ist hierbei vor allem die *demokratische Sicherheit* dank der *Kernaufgaben des Europarates*, namentlich dem Schutz, der Förderung und der Weiterentwicklung von Demokratie, Rechts-

²¹⁵ Stephan Breitenmoser/Stefan P. Bühler, Europarecht, 1998, N. 2 f.

²¹⁶ Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, a.a.O. (Fn. 99), § 30 Rn. 13 (m.w.N.).

²¹⁷ Uwe Holtz, 50 Jahre Europarat – Eine Einführung, in: Uwe Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, 2000, 11 ff. (12).

staat und Menschenrechten, zu erwähnen.²¹⁸ Letztere Prinzipien, d.h. *Demokratie, Rechtsstaatlichkeit* und der *Schutz der Menschenrechte* waren nicht nur im Nachkriegseuropa essentiell, sondern gehören auch heute zu den „permanenten Prioritäten“²¹⁹, deren „Garant“²²⁰ im europäischen Kontext der Europarat ist.²²¹

Hauptverantwortlich handelnde Institutionen im Zusammenhang mit der Schaffung, der Stabilisierung und Weiterentwicklung sowie dem Schutz der Demokratie mit Blick auf die Errichtung eines einheitlichen europäischen Rechtsraumes sind im Rahmen des Europarates neben dem *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* vor allem die *Kommission für Demokratie durch Recht* („Venedig-Kommission“) und der seit Anfang des Jahres 2000 agierende neue *Menschenrechtskommissar des Europarates*.²²²

Auch im Rahmen der Neudefinition der Aufgaben des Europarates in den 90er Jahren kam der Demokratie eine wesentliche Rolle zu. So beinhaltet der anlässlich des zweiten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs am 10./11. Oktober 1997 in Strassburg neben der Abschlusserklärung verabschiedete *Aktionsplan*²²³ die vier massgeblichen Themenbereiche zur Stärkung der demokratischen Stabilität in den Mitgliedstaaten²²⁴:

²¹⁸ Vgl. *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 12. Vgl. ferner *Leni Fischer*, Drei Jahre an der Spitze der Parlamentarischen Versammlung, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 91 ff. (98).

²¹⁹ *Bruno Haller*, Das paneuropäische Mandat des Europarats, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 51 ff. (58 f.).

²²⁰ *Walter Schwimmer*, Zwölf Sterne für Europa – Warum der Europarat für ein friedliches und demokratisches Europa unersetzlich ist, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 71 ff. (75).

²²¹ Siehe dazu auch die Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs anlässlich des ersten Gipfels des Europarates vom 7. bis 9. Oktober 1993 in Wien sowie die Abschlusserklärung zum zweiten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 10./11. Oktober 1997 in Strassburg, in deutscher Übersetzung wiedergegeben bei *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 317 ff. und 321 ff.

²²² Vgl. dazu auch *Fischer*, a.a.O. (Fn. 218), 94 f.

²²³ In der deutschen Übersetzung des Europarates wiedergegeben bei *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 321 ff. (324 ff.).

²²⁴ Vgl. *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 22 f.

- *Demokratie und Menschenrechte* (ein einziger Menschenrechtsgerichtshof, ein Kommissar für Menschenrechte; Überprüfung der Erfüllung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen durch Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung; Verbot des Klonens von Menschen; Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz; Schutz nationaler Minderheiten).
- *Sozialer Zusammenhalt* (Förderung sozialer Rechte, wie sie in der Sozialcharta und anderen Instrumenten des Europarates niedergelegt sind; Ermutigung, ein Programm zugunsten der Kinder anzunehmen; Stärkung der Aktivitäten des Sozialen Entwicklungsfonds und Aufstockung der Mittel).
- *Sicherheit der Bürger* (Bekämpfung von Terrorismus, Korruption und organisiertem Verbrechen, Drogenprävention, Schutz der Kinder vor allen Formen der Ausbeutung).
- *Demokratische Werte und kulturelle Vielfalt* (Erziehung zum demokratischen Staatsbürger; Stärkung des europäischen Erbes unter Berücksichtigung der neuen Informationstechnologien).

Durch den Bericht des Ausschusses der Weisen an das Ministerkomitee aus dem Jahr 1998²²⁵ wurde die Bedeutung der Demokratie erneut betont und darüber hinaus für die Zukunft empfohlen, der Verantwortung der Organisation für demokratische Stabilität noch mehr Nachdruck zu verleihen.

Auch in den Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen betont der Europarat als „Hüter der demokratischen Werte“ immer wieder die Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.²²⁶ Gemeinsam mit UNO, EU und OSZE ist der Europarat wiederholt für die demokratische Stabilität in Europa eingetreten.²²⁷ Zur Konfliktvermeidung und zur Wahrung des Friedens bietet das

²²⁵ In der deutschen Übersetzung des Europarates wiedergegeben bei *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 329 ff.

²²⁶ Vgl. *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 34.

²²⁷ Siehe dazu *Gabriela Quarg*, Die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 257 ff. (268 ff.).

vom Europarat auf dem ersten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Wien 1993 vorgestellte *Konzept der „Demokratischen Sicherheit“* einen adäquaten Rahmen für die Zusammenarbeit im europäischen und transatlantischen Kontext.²²⁸

Die vom Europarat geschaffenen Mechanismen zur Überprüfung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit finden auch Anwendung bei gemeinsamen Missionen des Europarates mit der OSZE sowie im Wege der Einbeziehung von Vertretern des Europarates bei OSZE-Einsätzen. Eine sehr erfolgreiche Form der Kooperation stellen die „Dreiparteien-Missionen“ dar, die aus je einem Vertreter des Europarates, der OSZE und des Europäischen Parlaments bestehen. Derartige Troiken überwachen etwa die Durchführung von Parlamentswahlen und wirken in politischer und rechtlicher Hinsicht an deren Vorbereitung mit.²²⁹ Der Europarat arbeitet auch im Bereich seiner Hilfs- und Unterstützungsprogramme für die mittel- und osteuropäischen (MOE-)Staaten („*Themis*“ und „*Demo-Droit*“) mit der EU zusammen²³⁰, so etwa in Russland.²³¹ Ferner wird seitens der EU geprüft, inwieweit diese sich an der Umsetzung des zuvor erwähnten Aktionsplans²³² mitwirken kann.²³³ Die Arbeiten des Europarates zur Förderung der Demokratie korrespondieren somit vorbildlich mit der gemeinsamen Politik anderer internationaler Organisationen und der verschiedenen massgeblichen Einzelstaaten.

Die Bedeutung der Demokratie und der diesbezüglichen Arbeiten des Europarates zeigt sich auch im Zusammenhang mit dem *Stabilitätspakt für Südosteuropa*. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde auf Initiative der EU am 27. Mai 1999 als Entwurf auf dem

²²⁸ Vgl. *Quarg*, a.a.O. (Fn. 227), 269.

²²⁹ Vgl. *Quarg*, a.a.O. (Fn. 227), 269 f.

²³⁰ Vgl. *Quarg*, a.a.O. (Fn. 227), 264.

²³¹ *Heinrich Klebes*, Demokratieförderung durch den Europarat, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 111 ff. (120).

²³² In der deutschen Übersetzung des Europarates wiedergegeben bei *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 321 (324 ff.).

Petersberger Treffen unter deutschem Vorsitz vorgestellt und am 10. Juni von den Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Gipfeltreffen von Köln angenommen. Mit dem Stabilitätspakt sollen Sicherheit, Wohlstand und Demokratie in der Region gefördert werden. Die Wiederherstellung der Menschenrechte und die Verhinderung weiterer Menschenrechtsverletzungen, die Einrichtung und Stabilisierung demokratischer Institutionen sowie die Entwicklung einer demokratischen Kultur über vertrauensbildende Massnahmen, Zivilgesellschaft und unabhängige Medien gehören zu den Hauptaktivitäten, die der Stabilisierung der Demokratie und der demokratischen Institutionen dienen sollen.²³⁴ Daneben zielt der Stabilitätspakt u.a. darauf ab, funktionierende Marktwirtschaften auf der Basis einer gesunden Volkswirtschaft zu schaffen, wozu die Öffnung des Außenhandels, Privatisierung, transparente zollrechtliche und gewerbliche Regeln sowie starke Kapitalmärkte gehören. Wirtschaftliche Fragen des Stabilitätspaktes selbst blieben zunächst einer separaten Geberkonferenz vorbehalten. Am 30. Juli 1999 hat in Sarajevo eine Gipfelkonferenz, an der die Staats- und Regierungschefs von mehr als dreißig Staaten sowie Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen teilnahmen, den Stabilitätspakt für Osteuropa verabschiedet. Obwohl die Bedeutung der OSZE im Stabilitätspakt stärker hervorgehoben wird, kommt dem Europarat eine formal gleichberechtigte Rolle im Verhältnis zu den anderen Akteuren zu.²³⁵ Der Stabilitätspakt für Südosteuropa zeigt, dass wirtschaftliche Entwicklung ohne stabile Demokratie mit funktionierenden Institutionen und einem demokratisch organisierten Rechtswesen kein Modell für Europa sein kann.²³⁶

²³³ *Quarg*, a.a.O. (Fn. 227), 265.

²³⁴ Vgl. *Wolfgang Behrendt*, Die Rolle des Europarats im Wirtschafts- und Sozialbereich am Beispiel der Balkanregion, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 249 ff. (252 ff.). Siehe auch *Haller*, a.a.O. (Fn. 219), 66.

²³⁵ *Behrendt*, a.a.O. (Fn. 234), 254.

²³⁶ *Behrendt*, a.a.O. (Fn. 234), 254. Vgl. ferner *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 34.

a) Demokratieanforderungen für Mitgliedstaaten des Europarates nach der Satzung des Europarates

aa) Der Demokratiebegriff nach der Satzung des Europarates

Im Bereich des Europarates ist zunächst das Statut (die Satzung) des Europarates [EuR-Satzung]²³⁷ relevant, aus dem sich mit Bezug auf Demokratie politische wie rechtliche Anforderungen und Verpflichtungen ergeben.

In der Präambel der EuR-Satzung heisst es dazu:

„Die Regierungen [...] haben [...] in unerschütterlicher Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker sind und der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts zugrunde liegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht [...] beschlossen, einen Europarat zu gründen [...] und zu diesem Zweck diese Satzung angenommen.“

Art. 3 EuR-Satzung lautet:

„Jedes Mitglied des Europarates erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an, dass jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll. Es verpflichtet sich, bei der Erfüllung der in Kapitel I bestimmten Aufgaben aufrichtig und tatkräftig mitzuarbeiten“.

Kapitel I EuR-Satzung, auf den sich Art. 3 EuR-Satzung bezieht, besteht ausschliesslich aus Art. 1 EuR-Satzung, in dem es u.a. heisst:

„(a) Der Europarat hat zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.

(b) Diese Aufgabe wird von den Organen des Rates erfüllt durch Beratung von Fragen von gemeinsamem Interesse,

durch den Abschluss von Abkommen und durch gemeinschaftliches Vorgehen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet und auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung sowie durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. [...]“

Nach Art. 8 Satz 1 EuR-Satzung ist bei schweren und massiven Verletzungen der vorgenannten, aus der Satzung resultierenden Verpflichtungen durch einzelne Mitgliedstaaten zunächst die vorläufige Suspendierung des Vertretungs- und Stimmrechts der betreffenden Mitgliedstaaten möglich, die mit der Aufforderung des Ministerkomitees zum Austritt aus dem Europarat verbunden werden kann. Neben der „Grundsatztriptyk“ von Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gehören auch die Einhaltung der finanziellen Verpflichtungen und die effektive Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee zu den allgemeinen Pflichten aller Mitgliedstaaten des Europarates.²³⁸ In einer zweiten Stufe kann das Ministerkomitee gemäss Art. 8 Satz 2 EuR-Satzung den Ausschluss eines solchen Mitgliedstaats beschliessen. Zu einem Ausschluss ist es bislang – trotz verschiedener entsprechender Diskussionen und Vorstösse im Ministerkomitee und in der Parlamentarischen Versammlung – noch nie gekommen.

Von Beginn an verstand sich der Europarat als „Gemeinschaft“ demokratischer Institutionen.²³⁹ Der „Demokratiebegriff“ des Europarates beinhaltet nicht nur die Demokratieförderung durch Aufbau und Konsolidierung demokratischer Regierungssysteme, sondern auch die stabilisierende Kohabitation echter Demokratien innerhalb einer Region.²⁴⁰ Dies ist zuletzt durch die Erklärung der Aussenminister der Mitgliedstaaten des Europarates aus Anlass ihres Treffens zum

²³⁷ A.a.O. (Fn. 3).

²³⁸ Klebes, a.a.O. (Fn. 231), 115.

²³⁹ Klebes, a.a.O. (Fn. 231), 112.

²⁴⁰ Klebes, a.a.O. (Fn. 231), 111.

fünfzigjährigen Bestehen des Europarates vom 7. Mai 1999 in Budapest zum Ausdruck gebracht worden.²⁴¹ Auch wenn der Begriff der „Demokratie“ in der Satzung des Europarates nur an einer Stelle, in der Präambel, genannt wird, bildet er die Grundlage des gesamten Statuts und der Konzeption des Europarates. Die grosse Zahl der zwischenzeitlich rund 180 Europaratskonventionen hat massgeblich zur Präzisierung demokratischen Rechts beigetragen. Da – historisch bedingt – auch heute noch keine gerichtliche Instanz besteht, welche dazu berufen sein könnte, einzelne Bestimmungen der Satzung auszulegen, bleibt solches der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee vorbehalten.²⁴²

bb) Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nach Art. 4 der Satzung des Europarates und das Institut des Monitoring

Für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten ist zunächst einmal Art. 4 EuR-Satzung einschlägig:

„Jeder europäische Staat, der für fähig und gewillt befunden wird, die Bestimmungen des Artikels 3 zu erfüllen, kann vom Ministerkomitee eingeladen werden, Mitglied des Europarates zu werden. Jeder auf diese Weise eingeladene Staat erwirbt die Mitgliedschaft mit der in seinem Namen erfolgenden Hinterlegung einer Urkunde über den Beitritt zu dieser Satzung beim Generalsekretär.“

Aus Art. 4 EuR-Satzung i.V.m. Art. 3 EuR-Satzung ergeben sich demnach die massgeblichen Aufnahmekriterien für beitrittswillige Staaten. Es muss sich dabei um Staaten²⁴³ handeln. Diese Staaten beruhen auf der Vorherrschaft von Demokratie und Recht. Schliesslich müssen sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten anerken-

²⁴¹ Erklärung (99) 1, im Internet unter <http://www.coe.fr/cm> zu finden.

²⁴² Vgl. Klebes, a.a.O. (Fn. 231), 113.

²⁴³ Zum Begriff des Staates vgl. grundlegend Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, 396. Vgl. auch Kay Hailbronner, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekt, in: Wolfgang Graf Vitzthum, Völkerrecht, 1997, 188 ff. (204 ff., Rn. 63 ff.).

nen. Das hat zur praktischen Konsequenz, dass jeder beitretende Staat verpflichtet ist, mit der Unterzeichnung und Ratifikation der Satzung des Europarates zugleich auch die EMRK zu unterzeichnen und zu ratifizieren.²⁴⁴

Über den Wortlaut von Art. 4 EuR-Satzung hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Ministerkomitee nach ständiger und gefestigter Praxis eine Einladung zum Beitritt nur dann ausspricht, wenn zuvor eine dahingehende positive Empfehlung seitens der Parlamentarischen Versammlung des Europarates im Rahmen des heute praktizierten Aufnahmeverfahrens vorliegt.

Das Aufnahmeverfahren neuer Mitgliedstaaten in den Europarat weist ähnliche Elemente auf wie das für den Beitritt der EU geltende; dem *Screening* der EU-Kommission entspricht im Europarat das *Monitoring*, das sowohl auf der Ebene der Parlamentarischen Versammlung des Europarates als auch auf der des Ministerkomitees erfolgt. Das Monitoring im Rahmen des Europarates basiert auf *konstruktivem Dialog*. Zu ihm gehört auch die Durchführung von Wahlbeobachtungen. Das *Monitoring* des Ministerkomitees findet im Gegensatz zu dem der Parlamentarischen Versammlung unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.²⁴⁵

Im Rahmen des Europarates gibt es das *Monitoring* in ausgeprägter Form seit der durch die ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes ausgelösten Beitrittswelle der 1990er Jahre. Der Europarat stand damals unter dem politischen Druck insbesondere der EU und deren Mitgliedstaaten, neue Mitgliedstaaten schnell aufzunehmen, um diese angesichts der neuen politischen Weltlage bislang aussenstehenden Staaten nicht zu isolieren, sondern vielmehr Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte in diesen Staaten im Sinne einer

²⁴⁴ Vgl. Klebes, a.a.O. (Fn. 231), 112.

²⁴⁵ Klebes, a.a.O. (Fn. 231), 119. Vgl. dazu aber auch *Council of Europe – Monitoring Unit of the Secretariat General, Compliance with commitments entered into by member states: vade-mecum on the Committee of Ministers’ thematic monitoring procedure*, Dokument monitor/Inf (2000) 4 rev. vom 4.5.2000, abzurufen über die Homepage des Europarates unter <http://www.coe.fr/cm>.

„*adhésion thérapeutique*“ zu fördern. Als *Minimalkonsens* unter den „alten“ Mitgliedstaaten wurde dabei angesehen, dass Beitrittskandidaten *freie Wahlen, demokratisch legitimierte Regierungen* sowie eine umfangreiche *Sicherung von Menschenrechten* gewährleisten mussten. Weil damals einige Beitritte zum Europarat so schnell erfolgten, dass in den beitretenden Staaten noch nicht alle Bedingungen vorlagen, die hätten erfüllt sein müssen, wurde das *Monitoring* auch nach dem Beitritt fortgeführt. Die Parlamentarische Versammlung verabschiedete und verabschiedet in diesem Zusammenhang *Resolutionen* und *Entschliessungen*, die präzise und detaillierte Auflistungen der von den neu beigetretenen Mitgliedstaaten jeweils noch zu erfüllenden Bedingungen enthalten.

In besonderem Masse hat sich die Parlamentarische Versammlung dabei um die notwendigen Neuerungen und Anpassungen des Aufnahmeverfahrens verdient gemacht. Sie hat die einzelnen Schritte zur Vorbereitung auf eine Mitgliedschaft im Europarat verbessert und weiterentwickelt, vor allem im Zusammenhang mit der Prüfung von Beitrittsgesuchen. Zunächst wurden von der Parlamentarischen Versammlung die Methoden und Instrumentarien für die Behandlung von Aufnahmeanträgen erweitert. Dies ist konkret geschehen durch die Einführung von Wahlbeobachtungen in den Bewerberländern und die Beiziehung von Menschenrechtsexperten des Europarates – unter ihnen regelmässig Mitglieder des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und der früheren Europäischen Kommission für Menschenrechte – zur Erstellung von Gutachten, in denen untersucht wird, inwieweit die rechtliche und verfassungsmäßige Ordnung der Bewerberländern den Prinzipien des Europarates entspricht. Zudem führte sie neue politische Kriterien für die Aufnahme in den Europarat ein. So hat die Parlamentarische Versammlung Mindestnormen festgelegt, die im Bereich des Minderheitenschutzes zu erfüllen sind. Dadurch ist eine Art „*acquis*“ des Europarates definiert worden, der von den Bewerberländern prinzipiell zu erfüllen ist, um nicht das bisher erreichte Niveau der Zusammenarbeit innerhalb des Europarates abzusenken. Somit bilden, ähnlich wie früher bei der Schaffung

des westeuropäischen Rechtsraums, die bedeutenden Rechtsinstrumente des Europarates den wesentlichen Massstab für die Einbindung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in den europäischen Einigungsprozess. Des Weiteren hat die Versammlung die Beitrittsbedingungen allgemein präzisiert. Eine Liste der prinzipiell mit den Beitrittskandidaten zu erörternden Fragen ist erstellt worden. Im Lauf der Zeit haben sich daraus Verhandlungen mit den Vertretern der Bewerberländer im Sinne eines konstruktiven Dialogs über die im einzelnen zu erfüllenden Bedingungen entwickelt. Die Grundlage für diesen Dialog bilden die von den Menschenrechtsexperten jeweils festgestellten Defizite.²⁴⁶ Vor diesem Hintergrund und angesichts der vielfältigen, spezifischen Aufgaben im Rahmen des *Monitoring-Verfahrens* hat die Parlamentarische Versammlung schliesslich einen besonderen Ausschuss für das *Monitoring* eingerichtet (*Monitoring Committee*).²⁴⁷

Vor der eigentlichen und endgültigen Aufnahme eines neuen Mitgliedstaats fordert das Ministerkomitee von der Parlamentarischen Versammlung eine Stellungnahme an. Die Parlamentarier sollen darin klären, ob der Beitrittskandidat die Bedingungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllt. Für diese Entscheidung ist eine Art Bestandsaufnahme ausschlaggebend, die den länderspezifischen Demokratisierungsgrad beurteilt und in den Stellungnahmen der Versammlung an das Ministerkomitee begründet wird. Der Europarat ist zumeist zur Wahlbeobachtung in den Kandidatenländern eingeladen und kann die „wahre Demokratie“ in diesem Bereich vor Ort überprüfen. Expertenteams untersuchen die betreffenden Staaten im Hinblick auf Rechtssystem, Rechtsstaatlichkeit und den Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten.²⁴⁸ Anschliessend besuchen Berichterstat-

²⁴⁶ Vgl. zum Ganzen *Haller*, a.a.O. (Fn. 219), 60 f. Siehe ferner *Bruno Haller*, The honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe: the monitoring procedure followed by the Parliamentary Assembly, Dokument des Europarates, September 1999.

²⁴⁷ Entschliessung 1115 (1997) vom 29. Januar 1997, zu finden unter <http://www.coe.fr>. Siehe dazu auch *Haller*, a.a.O. (Fn. 246).

²⁴⁸ Vgl. dazu auch oben A.IV.1.a)bb), S. 63 und unten A.IV.1.a)cc), S. 67 ff.

ter der Parlamentarischen Versammlung mindestens einmal das Land, um vor Ort in „*Fact-Finding-Missions*“ durch Gespräche und Besichtigungen ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten.²⁴⁹

Inzwischen wird das *Monitoring* auch für „*Altstaaten*“ erwogen. Im Zusammenhang mit dem 1999 in Österreich erfolgten Regierungswechsel wurde in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats ein Antrag auf *Monitoring* Österreichs gestellt, der jedoch mehrheitlich abgelehnt worden ist.²⁵⁰

Ein Vergleich der verschiedenen bisher durchgeführten *Monitoring*-Verfahren ergibt, dass es keinen besonderen oder festen Kriterienkatalog gibt, der die zuvor dargestellten Bestimmungen der EuR-Satzung konkretisieren könnte. In der Praxis werden Kriterien entwickelt und herangezogen, die der jeweiligen Situation des beitragswilligen Staates angepasst sind. In diesem Zusammenhang werden allerdings häufig einzelne Bestimmungen der EMRK als partiell konkreter Massstab herangezogen.²⁵¹

Das *Monitoring* wird begleitet durch die Bereitstellung von Expertenwissen, mit dem im fortwährenden gedanklichen Austausch vor Ort in den Bewerber- und neuen Mitgliedstaaten die Vermittlung und Sicherung einer gemeinsamen Wertebasis bewirkt werden soll. Die Vermittlung dient einerseits der Bekanntgabe von generellen politischen Richtlinien für jedes europäische Land, andererseits der Verbreitung der Überzeugung, dass die vermittelten Inhalte mindestens für die Völker Europas allgemeingültige Grundsätze darstellen. Die wichtigsten dieser Grundsätze und damit zugleich der Säulen des Europa-

²⁴⁹ *Andrea Steenbrecker*, Politisches Monitoring im Europarat, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 171 ff. (172).

²⁵⁰ Der Europarat ist insofern an der Untersuchung der derzeitigen demokratischen Situation Österreichs beteiligt, als der Präsident des EGMR, Luzius Wildhaber, – einvernehmlich von Österreich und den weiteren 14 Mitgliedstaaten der EU gebeten – drei Persönlichkeiten benannt hat, die als Experten die Lage in Österreich unabhängig begutachten sollen.

²⁵¹ Siehe dazu etwa den Bericht bezüglich des Fürstentums Monaco, *Antonio Pastor Ridruejo/Georg Ress*, Report on the conformity of the legal order of the Principality of Monaco with Council of Europe fundamental principles, Dokument

rates sind *echte pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit* und *die Achtung der sich in einem fortlaufenden Entwicklungsprozess befindenden Menschenrechte*.²⁵² Mit der Vertiefung und Festigung dieser Grundsätze in den – in erster Linie neuen – Mitgliedstaaten erfüllt der Europarat als das „demokratische Fangnetz“²⁵³ zugleich die Rolle eines „Vorzimmers“ für die Europäische Union.²⁵⁴ Das Anliegen der Demokratieförderung gilt insofern zwar insbesondere für neue oder zukünftige Mitglieder des Europarates, aber auch für die „alten“, unabhängig davon, ob sie bereits EU-Mitglieder sind oder nicht.²⁵⁵ Die Parlamentarische Versammlung des Europarates ist und bleibt wohl ohne Zweifel neben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte das wesentliche Instrument des Europarates, das für eine breite Kooperation der Europaratsstaaten und für die Stärkung demokratischer Sicherheit und Stabilität in Europa sorgen wird, was durch die Wahrung der *Grundprinzipien des Europarates* zu geschehen hat: *parlamentarische pluralistische Demokratie, Rechtsstaat* und *Schutz der Menschenrechte*.²⁵⁶

Konkretisiert werden diese Grundsätze in verschiedenen Programmen. Bei der Erfüllung der Verpflichtungen zu demokratischen Reformen werden die betroffenen Staaten unterstützt durch das vom Ministerkomitee geschaffene zwischenstaatliche Programm *ADACS (Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability)*. U.a. hat dabei das *Democratic Leadership Programme* die Stärkung der politischen Fähigkeiten junger Politiker zum Ziel, die bereits eine besondere Bindung an Demokratie, Rechtsstaat und

AS/Bur/Monaco (1999) 1 rev.27 vom 25. Juni 1999, zur Veröffentlichung in HRLJ und RUDH vorgesehen.

²⁵² *Klebes*, a.a.O. (Fn. 231), 113. Siehe ferner *Detlev Karsten*, die Rolle des Europarats bei der Transformation der zentral- und osteuropäischen Länder, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 237 ff. (238).

²⁵³ *Fischer*, a.a.O. (Fn. 218), 93.

²⁵⁴ *Schwimmer*, a.a.O. (Fn. 220), 72.

²⁵⁵ Vgl. *Holtz*, a.a.O. (Fn. 217), 28.

²⁵⁶ *Joern Stegen*, Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung als Motor des Europarats, in: Uwe Holtz, a.a.O. (Fn. 217), 79 ff. (81). Vgl. auch den von der

Menschenrechte gezeigt haben. Das Programm *LODE (Local Democracy)* hat die Entwicklung demokratischer Selbstverwaltung und die Ausbildung des entsprechenden Personals zum Gegenstand.²⁵⁷

cc) Die Monitoring-Praxis des Europarates bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten

Aus der Praxis der Menschenrechtsexperten des Europarates, die im Verlauf verschiedener *Monitoring*-Verfahren tätig geworden sind, lassen sich im Hinblick auf Demokratieanforderungen in gewissem Umfang einige *Mindestkriterien* entnehmen.

Unter der Überschrift „*Demokratische Strukturen und Institutionen*“ spielen etwa im Expertenbericht zu *Litauen* neben allgemeinen Erwägungen konkret *Wahlen, politische Parteien, die Unabhängigkeit von gewählten Organen* und das *Fortbestehen früherer undemokratischer Strukturen* eine wesentliche Rolle.²⁵⁸ Andere Berichte, etwa zur *Tschechischen Republik*²⁵⁹, zu *Albanien*²⁶⁰ oder zu *Russland*²⁶¹ sind mit Bezug auf Demokratie und demokratische Anforderungen sehr viel allgemeiner gehalten und orientieren sich konkret an den spezifischen Gegebenheiten des jeweils untersuchten Beitrittskandidaten.

Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat unterbreiteten Bericht vom 18.3.1999, in: *StenBull Ständerat* 1999, 241 ff. (242 ff.).

²⁵⁷ Siehe dazu *Klebes*, a.a.O. (Fn. 231), 118; *Detlev Karsten*, a.a.O. (Fn. 252), 242.

²⁵⁸ Siehe dazu *Rudolf Bernhardt/Henry Schermers*, *Lithuanian Law and International Human Rights Standards*, Dokument AS/Ad hoc-Bur-EE (43) 3 vom 16. Januar 1992, wiedergegeben in: *HRLJ* 1992, 249 und *RUDH* 1992, 195.

²⁵⁹ Siehe *Franz Matscher/Jane Liddy*, *Report on the legislation in the Czech Republic*, Dokument AS/Bur/Czech (44) 1 vom 1. März 1993, wiedergegeben in: *HRLJ* 1993, 442 ff. (444): „*The rule of law and a pluralistic democracy*“.

²⁶⁰ *Loukis G. Loucaides/Jerzy Makarczyk*, *Report on the legislation in the Republic of Albania*, Dokument AS/Bur/Albania (44) 1 vom 15. Oktober 1993, wiedergegeben in: *HRLJ* 1994, 242 ff. (245): „*Principle of democracy*“.

²⁶¹ *Albert Weitzel*, in: *Rudolf Bernhardt/Stefan Trechsel/Albert Weitzel/Felix Ermacora*, *Report on the conformity of the legal order of the Russian Federation with Council of Europe standards*, Dokument AS/Bur/Russia (1994) 7 vom 28. September 1994, wiedergegeben in: *HRLJ* 1994, 249 ff. (255) bzw. *RUDH* 1994, 325 ff.

Mit Bezug auf das anhängige Beitrittsgesuch des *Fürstentums Monaco* vom 15. Oktober 1998²⁶² wird in dem Bericht der Menschenrechtsexperten des Europarates an das Büro der Parlamentarischen Versammlung²⁶³ festgestellt, dass das Fürstentum aus verschiedenen Gründen derzeit nicht die Aufnahmekriterien des Europarates erfüllt.²⁶⁴ Der Bericht ist in verschiedene Untersuchungskriterien untergliedert. Im einzelnen sind folgende Hauptkategorien gebildet worden: die *Souveränität* des Fürstentums Monaco, die Frage der *parlamentarischen Demokratie*, das *Rechtsstaatsprinzip* und der Schutz von Menschenrechten.

Mit Blick auf die Frage der parlamentarischen Demokratie untersucht der Expertenbericht das spezifisch monegasische *Konzept der dualen innerstaatlichen Souveränität, die Wahlen zum Nationalrat, die den Fürsten von Monaco und die Regierung beratenden Organe* sowie *die kommunale Demokratie*.²⁶⁵ In diesem Zusammenhang bezeichnet es der Bericht als wünschenswert, dass der Nationalrat zukünftig bei der Ernennung des Premierministers und der Mitglieder der Regierung beteiligt wird. Ferner sollten die Umstände, unter denen der Nationalrat die Regierung zur Verantwortung ziehen und gegebenenfalls abberufen kann, klar und eindeutig definiert werden.²⁶⁶ Darüber hinaus sollte dem Nationalrat das Recht der Gesetzesinitiative zukommen und das unwiderrufliche Recht zugestanden werden, unabhängig Gesetzesvorschläge abändern zu können, unter der Bedingung, dass erneute Abänderungen seitens der Regierung im Sinne ausgewogener Gewaltenteilung einer besonders qualifizierten

(331): „*Findings and observations with regard to human rights of particular importance for democratic development*“.

²⁶² Vgl. *Council of Europe, Committee of Ministers, Accession of the Principality of Monaco to the Council of Europe – Request for an opinion from the Committee of Ministers*, Dokument AS 8265 vom 13. November 1998, im Internet abzurufen unter <http://stars.coe.int>.

²⁶³ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251).

²⁶⁴ Siehe dazu insbesondere *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 29 ff. (N. 160 ff.).

²⁶⁵ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 10 ff. (N. 35 ff.) und 30 f. (N. 167 ff.).

²⁶⁶ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 15 (N. 61), 30 (N. 167).

(2/3-) Mehrheit des Nationalrats bedürfen.²⁶⁷ Damit verbunden ist der Vorschlag des Expertenberichts, den Nationalrat zu ermächtigen, das nach derzeitiger Verfassungslage bestehende Recht des Fürsten, die Verkündung eines Gesetzes verweigern zu können, dergestalt abgeändert werden, dass zukünftig das Vetorecht des Fürsten wiederum vom Nationalrat überstimmt werden kann.²⁶⁸ Schliesslich sollen die Voraussetzungen, unter denen der Fürst im Wege von fürstlichen Dekreten gesetzgebende Gewalt ausüben kann, klar und eindeutig spezifiziert werden und das Verhältnis zwischen Gesetz und fürstlichem Dekret in der Verfassung deutlich unterscheidbar gemacht werden. Damit sollen im Sinne einer eindeutigen Gewaltenteilung eine angemessene Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung und die Unabhängigkeit des Nationalrates als gesetzgebende Gewalt sichergestellt werden – ohne das Erfordernis eines nach derzeitiger Verfassungslage noch herzustellen „Einvernehmens“ zwischen dem Fürsten und dem Nationalrat.²⁶⁹ Verfassungsänderungen sollten dem Bericht zufolge entsprechend dem im Fürstentum Monaco bestehenden Konzept der dualen innerstaatlichen Souveränität ein Einvernehmen zwischen dem Fürsten und dem Nationalrat voraussetzen und mit dem Recht des Nationalrates verbunden sein, verfassungsändernde Vorschläge mit einer 2/3-Mehrheit der Zahl der gesetzlichen Mitglieder des Nationalrats vorschlagen zu können.²⁷⁰

Im Zusammenhang mit den Wahlen zum Nationalrat enthält der Bericht am Massstab von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (ZP) zur EMRK starke Bedenken im Hinblick auf die fünfjährige Ausschlussfrist, der Wähler im Anschluss an die Zuerkennung der alleine zur Wahl berechtigenden monegassischen Staatsbürgerschaft ausgesetzt sind. Zudem sollten die rechtlichen Voraussetzungen, unter denen die monegassische Staatsbürgerschaft erlangt werden kann, näher be-

²⁶⁷ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 15 (N. 61), 30 (N. 167).

²⁶⁸ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 15 (N. 61), 30 (N. 167).

²⁶⁹ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 15 (N. 62), 30 (N. 167).

²⁷⁰ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 31 (N. 169).

stimmt und Vorschriften für die gerichtliche Überprüfung diesbezüglicher Entscheidungen geschaffen werden.²⁷¹

Für die grosse (3/4-)Mehrheit der Bevölkerung, die nicht-monegassischer Staatsangehörigkeit bzw. der genannten Ausschlussfrist unterliegt, sollte entsprechend dem Vorbild der Europäischen Union zur Wahrung des demokratischen Prinzips ein kommunales Wahlrecht eingeführt werden.²⁷²

Mit Bezug auf die Judikative stellt der Bericht u.a. fest, dass die Justizgewalt zwar nach monegassischer Verfassungslage formal dem Fürsten zusteht, jedoch gleichzeitig vollumfänglich den Gerichten übertragen ist. Da jegliche Eingriffe des Fürsten in den *Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz* nach der Verfassungslage ausgeschlossen sind, bestehen diesbezüglich keine Bedenken seitens der Menschenrechtsexperten.²⁷³

Das Verfahren zum Aufnahmegesuch *Weissrusslands* ist derzeit ausgesetzt, da bezüglich Weissrussland keine nachhaltigen Entwicklungen hin zur Demokratie festgestellt werden konnten, sondern vielmehr infolge des jüngsten Referendums durch die angenommene Verfassungsänderung eine Stärkung der Position des Staatspräsidenten festzustellen ist, die eher auf eine diktatorische als auf eine demokratische Entwicklung Weissrusslands hinweist.

Im Falle der *Ukraine* hat sich eine von der ukrainischen Regierung im Zusammenhang mit der Ratifikation der Satzung des Europarates und der EMRK eingegangene Verpflichtung, die Todesstrafe abzuschaffen und das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK (ZP), das die Todesstrafe verbietet, zu ratifizieren, als folgenreich erwiesen. Nachdem die Ukraine diesen Verpflichtungen mehrere Jahre lang nicht nachgekommen war, schloss die Parlamentarische Versammlung die ukrainische Parlamentarierdelegation von der Teilnahme an ihren

²⁷¹ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 15 ff. (N. 63 ff.) und 30 (N. 170).

²⁷² *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 21 ff. (N. 98 ff.) und 30 (N. 171).

²⁷³ *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 24 (N. 116) und 30 (N. 172).

Sitzungen aus und empfahl dem Ministerkomitee, einen Ausschluss gemäss Art. 8 EuR-Satzung zu erwägen.²⁷⁴

Auch *Russland* steht weiterhin unter besonderer Beobachtung der Organe des Europarates. In der Folge des Einmarsches russischer Truppen in Tschetschenien im Winter 1999/2000 und dort festzustellender Gräueltaten von russischen Soldaten an der tschetschenischen Bevölkerung im Verlaufe des zweiten Tschetschenienkonflikts hat die Parlamentarische Versammlung mit mehreren Empfehlungen und Entschliessungen reagiert²⁷⁵ und schliesslich die Delegation der Duma von der weiteren Teilnahme an der Parlamentarischen Versammlung vorläufig ausgeschlossen sowie das Ministerkomitee aufgefordert, suspendierende Massnahmen nach Art. 8 EuR-Satzung in Erwägung zu ziehen und anzudrohen.²⁷⁶ Daneben ist Russland zur Abgabe eines Berichts nach Art. 52 EMRK aufgefordert worden²⁷⁷, dieser Aufforderung trotz mehrfacher Ermahnung zur Nachbesserung aber bislang nicht in ausreichendem Masse nachgekommen.²⁷⁸

b) Aus der EMRK resultierende Demokratieanforderungen

Die verschiedenen Vorschriften der EMRK beinhalten sowohl allgemeine Demokratiebezüge als auch konkrete Demokratieanforderungen. *Jörg Paul Müller* versteht die EMRK als Kernordnung des sich entfaltenden europäischen Verfassungsnetzes, welche mit ihren Garantien demokratischer Öffentlichkeit die demokratische Freiheit gegen neue Gefahren totalitärer Machtansprüche und damit verbunde-

²⁷⁴ Vgl. dazu *Klebes*, a.a.O. (Fn. 231), 119 (m.w.N.).

²⁷⁵ *Ständiger Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates*, Entschliessung 1201 (1999) vom 4.11.1999; *Parlamentarische Versammlung*, Empfehlung 1444 (2000) vom 27.1.2000; Empfehlung 1456 (2000) vom 6.4.2000; Entschliessung 1221 (2000) vom 29.6.2000; alle im Internet zu finden unter <http://stars.coe.int>.

²⁷⁶ *Parlamentarische Versammlung*, Empfehlung 1456 (2000) vom 6.4.2000; Entschliessung 1221 (2000) vom 29.6.2000; a.a.O. (Fn. 275). Vgl. dazu auch *EuGRZ* 2000, 181 ff.

²⁷⁷ Vgl. dazu *EuGRZ* 2000, 118 und 188; *Agence Europe*, Bulletin Quotidien Europe Nr. 7750 vom 3./4.7.2000, 6.

²⁷⁸ Vgl. dazu *EuGRZ* 2000, 188.

ner menschenverachtender Politik und Gesetzgebung absichert, wie auch als Gerechtigkeitskompass für die Vertragsstaaten in der Gestaltung ihrer vielfältigen Rechtsordnungen.²⁷⁹

Hierbei sind insbesondere relevant Art. 3 ZP I/EMRK mit dem darin verbürgten Wahlrecht, die Bezugnahmen auf die „*demokratische Gesellschaft*“ und das *Legalitätsprinzip* in den jeweiligen zweiten Absätzen der Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK oder vergleichbaren Bestimmungen in Zusatzprotokollen sowie das vorrangig aus Art. 6 Abs. 1 EMRK resultierende Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter. Ein konkreter Demokratiebezug, der eine Ausstrahlungswirkung auf sämtliche nachfolgenden materiellen Garantien der Konvention und der Zusatzprotokolle entfaltet, ist bereits in der Präambel der EMRK enthalten. Regelungen über den Notstandsfall enthält Art. 15 EMRK. Zu beachten ist schliesslich die einschlägige Praxis der Strassburger Organe, insbesondere die Rechtsprechung des EGMR zu den vorgenannten Bestimmungen.

Die Überwachung u.a. der demokratischen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Beachtung der demokratischen Anforderungen durch die Vertragsstaaten im Rahmen der EMRK kann nicht nur in Verfahren vor dem EGMR, gegebenenfalls unter anschliessender überwachender und durchführender Beteiligung des Ministerkomitees des Europarates erfolgen, sondern auch im Wege der *Berichtspflicht* gemäss Art. 51 EMRK nach Aufforderung durch den Generalsekretär des Europarates. Diese Erklärungspflicht der Konventionsstaaten weist Bezüge zu dem im Rahmen der Satzung des Europarates von der Parlamentarischen Versammlung praktizierten *Monitoring* auf. In der Praxis wurde Art. 51 EMRK zunächst nur in der Anfangszeit der Konvention (damals noch als *ex-Art. 57 EMRK*) bemüht. Allerdings ist im Falle Russlands vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Tschetschenien erstmals wieder auf dieses Instrument der Berichtspflicht zurückgegriffen worden.²⁸⁰

²⁷⁹ Müller, a.a.O. (Fn. 14), 157 ff.

²⁸⁰ Vgl. dazu oben A.IV.1.a)cc), S. 67 ff. (71 ff.).

aa) Die Demokratie als leitendes Prinzip der EMRK

Die EMRK basiert – wie das Statut und die sonstigen Rechtsakte und Aktivitäten des Europarates – auf der Prinzipientrias *Demokratie – Rechtsstaat – Menschenrechte*.²⁸¹

Ein erster, konkreter Demokratiebezug ist in der Präambel der EMRK zu finden; deren *vierter Erwägungsgrund* lautet:

„in Bekräftigung ihres tiefen Glaubens an diese Grundfreiheiten, welche die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bilden und die am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung sowie durch ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte gesichert werden“.

In dieser Passage der Präambel bekräftigen die Vertragsstaaten der Konvention, dass der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Basis für Gerechtigkeit und Frieden nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn auch die Rahmenbedingungen eines wahrhaft demokratischen politischen Regimes erfüllt ist. Die wirksame Achtung der Menschenrechte bedarf demnach eines funktionierenden demokratischen Verfassungssystems, weshalb eine untrennbare Verbindung zwischen den EMRK-Garantien und ihrer Gewährleistung einerseits und dem Erfordernis eines demokratischen Verfassungssystems andererseits besteht.²⁸² Die Demokratie ist dabei zugleich sehr eng mit dem im nächsten, dem *fünften Erwägungsgrund* der Präambel angeführten Prinzip der „*rule of law*“, d.h. dem Rechtsstaatsprinzip verknüpft.²⁸³

²⁸¹ Vgl. dazu *Pierre-Henri Imbert*, Article 66 [a.F.], in: Louis-Edmond Pettiti/Emmanuel Decaux/Pierre-Henri Imbert (ed.), *La Convention européenne des droits de l’homme – Commentaire article par article*, 1. Aufl. 1995, 957 (965 f.).

²⁸² Vgl. *Jochen Abr. Frowein*, Kommentierung zur Präambel der EMRK (Präambel), in: Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, *Europäische Menschenrechts-Konvention: EMRK-Kommentar*, 2. Aufl. 1996, Rn. 3.

²⁸³ Vgl. *Frowein*, a.a.O. (Fn. 282), Präambel, Rn. 4. Siehe zum Ganzen auch *Théo van Boven*, *Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales*, in: Pettiti et al. (ed.), a.a.O. (Fn. 281), 125 ff. (130).

Die Präambel der EMRK hat insofern rechtliche Bedeutung, als sie bei der Auslegung der einzelnen Garantien der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle als Interpretationshilfe herangezogen werden kann und muss. Dies gilt etwa für das Rechtsstaatsprinzip mit Bezug auf Art. 6 EMRK und für die Demokratie mit Bezug auf die Auslegung des Begriffs „demokratische Gesellschaft“²⁸⁴ in verschiedenen Schrankenregelungen der Konvention²⁸⁵, was insoweit auch der dahingehenden Bestimmung des Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 und der ihr zugrundeliegenden, unbestrittenen allgemeinen Völkerrechtsregel zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge entspricht.²⁸⁶

Im Fall *Mathieu-Mohin & Clerfayt ./. Belgien* hat der EGMR unterstrichen, dass „*der Präambel der Konvention zufolge die Aufrechterhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten wesentlich auf einem wahrhaft demokratischen politischen Regime basiert*“.²⁸⁷

Die der EMRK zugrundeliegende Konzeption der Demokratie hat der Gerichtshof auch in seinem grundlegendem Urteil zum Fall *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u. a. ./. Türkei* betont und aus der Präambel der EMRK anhand des Begriffs der „wirksamen politischen Demokratie“ hergeleitet.²⁸⁸

²⁸⁴ Siehe dazu auch unten A.IV.1.b)bb), S. 83.

²⁸⁵ *Olivier Jacot-Guillarmod, Règles, méthodes et principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in: Pettiti et al. (ed.), a.a.O. (Fn. 281), 56 f.

²⁸⁶ Vgl. *Frowein*, a.a.O. (Fn. 282), Präambel, Rn. 5 (m.w.N.).

²⁸⁷ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 47.

²⁸⁸ EGMR, *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u. a. ./. Türkei*, Urteil v. 30.1.1998 (Grosse Kammer), Recueil 1998, 1, §§ 28, 45.

bb) Art. 3 ZP I/EMRK

Art. 3 (*Recht auf freie Wahlen*) ZP I/EMRK lautet:

„Die Hohen Vertragschliessenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“

Art. 3 ZP I/EMRK gewährleistet als einzige Bestimmung des EMRK-Systems eindeutig *politische* Rechte zugunsten der Bürger: das *Recht auf freie Wahlen*.²⁸⁹ Diese Garantie ist als exemplarischer Ausdruck des wesentlichen Zusammenhangs zwischen *Grundrechtsschutz und Demokratie* von zentraler Bedeutung²⁹⁰ und steht somit in unmittelbarer Beziehung zu der in der Präambel der Konvention genannten Staatsform der Demokratie.²⁹¹ In seinem ersten Urteil zu Art. 3 ZP I/EMRK hat der EGMR im Fall *Mathieu-Mohin & Clerfayt ./. Belgien* die grundlegende Bedeutung des Wahlrechts für die Demokratie besonders betont, in dem er das Wahlrecht als „*charakteristisches Prinzip der Demokratie*“ und Art. 3 ZP I/EMRK als „*von grösster Wichtigkeit für das System der Konvention*“ bezeichnete.²⁹²

²⁸⁹ Vgl. *Frowein*, Kommentierung zu Art. 3 des 1. ZP (Art. 3 ZP), in: *Frowein/Peukert*, a.a.O. (Fn. 282), Rn. 1; *Kurt Herndl*, The Right to Participate in Elections – a Genuine Human Right? Reflections on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in: *Wolfgang Benedeck/Hubert Isak/Renate Kicker* (ed.), *Development and Developing International and European Law*, Festschrift für Konrad Ginther, 1999, 557 ff.; *Mark E. Villiger*, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 2. Aufl. 1999, N. 679; *Luzius Wildhaber*, Kommentierung zu Art. 3 des 1. ZP zur EMRK (Art. 3 ZP) (1986), in: *Golsong et. al.*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 1 ff.

²⁹⁰ Vgl. dazu auch *Christoph Schwaighofer*, Information, Medien und Demokratie – Die Rechtslage nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Rainer Hofmann/Joseph Marko/Franz Merli/Ewald Wiederin* (Hrsg.), *Information, Medien und Demokratie – Ein europäischer Rechtsvergleich*, 1997, 47 ff. (73); *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 679.

²⁹¹ *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 1.

²⁹² EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt ./. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 47.

Art. 3 ZP I/EMRK setzt demnach das Bestehen einer repräsentativen gesetzgebenden, in regelmässigen Abständen neu gewählten Körperschaft als Grundlage einer demokratischen Gesellschaft voraus²⁹³, wobei gleichzeitig die bedeutende Rolle der nationalen Gesetzgebung durch die von Art. 3 ZP I/EMRK geforderten gesetzgebenden Organe für die Durchsetzung und Sicherung der anderen Konventionsgarantien unterstrichen wird.²⁹⁴ Insofern wäre es systematisch eigentlich angezeigt, die Bestimmung von Art. 3 ZP I/EMRK zur Vertiefung und weiteren Verdeutlichung des der EMRK zugrundeliegenden Konzepts der *wirksamen politischen Demokratie* den in Abschnitt I der Konvention enthaltenen Garantien der Art. 2 ff. EMRK voranzustellen.²⁹⁵

Obwohl Art. 3 ZP I/EMRK im Verlauf seiner Entstehungsgeschichte ausgehend von der ursprünglichen Konzeption als umfassende politische Freiheit²⁹⁶ zunächst auf den Gesichtspunkt der Repräsentation durch Regierung und Legislative reduziert²⁹⁷ und schliesslich dem Wortlaut nach noch weiter auf den Aspekt freier und geheimer Wahlen der Legislative verengt wurde²⁹⁸, ist aus heutiger Sicht und angesichts der ständigen, gefestigten Praxis des Strassburger Gerichtshofes, die einzelnen Garantien der Konvention und der Zusatzprotokolle als „*living instrument*“ im Lichte der „*present-day conditions*“ sowie „*in the light of their object and purpose*“ auszulegen²⁹⁹, eine zukünftige evolutive Auslegung zu Art. 3 ZP I/EMRK im Sinne der

²⁹³ EKMR, *Dänemark, Norwegen, Schweden und Niederlande / Griechenland (Griechenland-Fall Nr.1)*, Bericht vom 5.11.1969, Yearbook 12 (1969), II, 179. Vgl. Frowein, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 2; Herndl, a.a.O. (Fn. 289), 557.

²⁹⁴ Vgl. auch Pieter van Dijk/Godefridus J.H. van Hoof (ed.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3. Aufl. 1998, 655.

²⁹⁵ Van Dijk/van Hoof, a.a.O. (Fn. 294), 655 f.

²⁹⁶ Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 1

²⁹⁷ Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 2.

²⁹⁸ Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 3.

²⁹⁹ Siehe dazu etwa EGMR, *Loizidou / Türkei (Verfahrenseinreden)*, Urteil vom 25.3.1995 (Grosse Kammer), Série A 310, §§ 70 ff.; EGMR, *Tyrer / Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 25.4.1978 (Kammer), Série A 26, § 31; EGMR, *Johnston u.a. / Irland*, Urteil vom 18.12.1986 (Plenum), Série A 112, § 51. Vgl. im Übrigen Art. 31 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969.

ursprünglich intendierten umfassenden politischen Freiheit durch den Wortlaut der Bestimmung nicht ausgeschlossen.

Trotz des offenen Wortlauts von Art. 3 ZP I/EMRK enthält diese Bestimmung nicht nur eine *objektive Verpflichtung der Vertragsstaaten*, sondern gewährt vor allem auch *individualrechtliche Ansprüche*³⁰⁰, was der EGMR in seiner Rechtsprechung ausdrücklich festgestellt hat.³⁰¹ Art. 3 ZP I/EMRK ist demnach unmittelbar anwendbar und justizabel, d.h. *self-executing*.³⁰²

Das in Art. 3 ZP I/EMRK enthaltene Wahlrecht erstreckt sich sowohl auf das aktive als auch auf das passive Wahlrecht.³⁰³

Ein allgemeines Recht auf freien Zugang zu allen öffentlichen Ämtern lässt sich aus Art. 3 ZP I/EMRK nicht entnehmen oder herleiten.³⁰⁴

Art. 3 ZP I/EMRK gewährt auch keinerlei Anspruch auf ein Selbstbestimmungsrecht. Weder können einzelne Gliedstaaten oder Gemeinden gestützt auf Art. 3 ZP I/EMRK beanspruchen, zu einem anderen Land oder Kanton überzugehen, noch können einzelne Bürger oder Territorien einen autonomen Status oder eine selbständige Region oder Provinz bzw. einen selbständigen Gliedstaat oder Bezirk unter Berufung auf Art. 3 ZP I/EMRK beanspruchen. Ebenso wenig lassen sich aus der Garantie freier Wahlen irgendwelche Sezessionsrechte herleiten.³⁰⁵

³⁰⁰ Vgl. dazu *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 658 ff.; *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 20; *Michele de Salvia*, Compendium de la CEDH: les principes directeurs de la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme, 1. Aufl. 1998, 397.

³⁰¹ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, §§ 47 ff. Vgl. dazu auch *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 1; *Schwaighofer*, a.a.O. (Fn. 290), 73.

³⁰² *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 24.

³⁰³ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 23. Vgl. auch *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 1; *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 680; *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 21.

³⁰⁴ *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 23.

³⁰⁵ *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 60 (m.w.N.).

Art. 3 ZP I/EMRK enthält keine ausdrücklichen Schranken.³⁰⁶ Dennoch wird dadurch kein schrankenloses Grundrecht gewährleistet. Zwar wird den Vertragsstaaten der EMRK ein weiter Ermessensspielraum zugestanden, was etwa Fragen des Wahl- und Parteiensystems anbelangt.³⁰⁷ Der in Art. 3 ZP I/EMRK enthaltene Begriff der „gesetzgebenden Körperschaft“ ist dabei unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen Strukturen des betroffenen Staates auszulegen.³⁰⁸ Er bezieht sich auf Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften, d.h. nationalen oder – in Bundesstaaten auch regionalen – Parlamenten³⁰⁹, die über gesetzgebende Kompetenzen verfügen. Nicht unter diesen Begriff fallen Entscheidungen – überwiegend älteren Datums – der früheren Europäischen Kommission für Menschenrechte (EKMR) zufolge Vertretungskörper von Gemeinden und andere regionale Vertretungskörper ohne eigenständige Gesetzgebungskompetenzen für formelle Gesetze³¹⁰, des Weiteren Referenden sowie die Wahl von Staatsoberhäuptern, Regierungen, Verwaltungen, einzelner Magistratsmitglieder sowie von Gerichten oder einzelnen Richtern.³¹¹ Positiv formuliert ist unter „gesetzgebender Körperschaft“ eine Legislative zu verstehen, deren freie Wahl garantiert ist und die das oberste gesetzgebende, ausgabenbeschließende sowie kontrollierende Staatsorgan darstellt, natürlich immer unter Berücksichti-

³⁰⁶ Vgl. dazu Villiger, a.a.O. (Fn. 289), N. 681; Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 20.

³⁰⁷ EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung des EGMR (Recueil des arrêts et décisions/Reports of judgments and decisions) 1999 vorgesehen, in deutscher Übersetzung in: EuGRZ 1999, 200 und ÖJZ 2000, 34, §§ 63, 64. Vgl. auch Schwaighofer, a.a.O. (Fn. 290), 73 sowie Villiger, a.a.O. (Fn. 289), N. 681.

³⁰⁸ So zuletzt EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), § 40.

³⁰⁹ Vgl. dazu *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 664 f.; *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 3.

³¹⁰ Vgl. dazu jetzt aber EGMR, *Ahmed u.a. J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 2.9.1998 (Grosse Kammer), insbesondere §§ 52 ff. und §§ 61 ff. (zu Art. 10 EMRK), §§ 75 f. (zu Art. 3 ZP I/EMRK), im Internet unter <http://www.echr.coe.int/hudoc> zu finden.

³¹¹ Vgl. dazu *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 657 f. (m.w.N.); *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 3; *Schwaighofer*, a.a.O. (Fn. 290), 73 (m.w.N.); *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 58.

gung der verfassungsrechtlichen Strukturen der einzelnen Staaten und des weiten Ermessensspielraums, der den Vertragsstaaten zusteht.³¹²

Die zuvor angesprochene wesentliche Bedeutung von Art. 3 ZP I/EMRK für die sonstigen Konventionsgarantien legt es nahe, die nach der Konvention zulässigen Beschränkungen einzelner Konventionsgarantien durch auf „vom Gesetz“ vorgesehene Weise (vgl. dazu etwa Art. 8 Abs. 2 EMRK, Art. 9 Abs. 2 EMRK, Art. 10 Abs. 2 EMRK und Art. 11 Abs. 2 EMRK) mit der Anforderung des „gesetzgebenden Organs“ gemäss Art. 3 ZP I/EMRK dergestalt in Einklang zu bringen, dass die Legislativorgane, die zulässiger Weise wirksame „gesetzliche“ Einschränkungen von EMRK-Garantien vornehmen können, zugleich „gesetzgebende Organe“ im Sinne von Art. 3 ZP I/EMRK sein müssen und umgekehrt.³¹³

Art. 3 ZP I/EMRK fordert insofern konsequenterweise nicht, dass in Mehrkammersystemen alle Kammern zu wählen sind. Mit Art. 3 ZP I/EMRK vereinbar ist somit, dass Mitglieder einer zweiten Kammer aufgrund von Geburt oder Ernennung und nicht durch Wahl bestimmt werden.³¹⁴ Der Anwendungsbereich von Art. 3 ZP I/EMRK erfasst also nicht die Wahlen zu einer zweiten Kammer, es sei denn, diese Kammer wäre als völlig gleichberechtigt zu der korrespondierenden ersten, unter Art. 3 ZP I/EMRK fallenden Kammer anzusehen.³¹⁵

Erbmonarchien in den Mitgliedstaaten des Europarates sind nach der Konvention nicht ausgeschlossen oder verboten. Freilich dürfen deren Staatsoberhäupter im Hinblick auf das Erfordernis des „gesetzgebenden Organs“ im Sinne von Art. 3 ZP I/EMRK keine verfassungsrechtliche Kompetenz haben, auf dem Verordnungswege ge-

³¹² Villiger, a.a.O. (Fn. 289), N. 680; Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 57.

³¹³ Vgl. dazu auch van Dijk/van Hoof, a.a.O. (Fn. 294), 665.

³¹⁴ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 53. Siehe auch *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 2 (zum House of Lords im Vereinigten Königreich); *Schwaighofer*, a.a.O. (Fn. 290), 74 (m.w.N.).

³¹⁵ Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 61.

setzgebende Maßnahmen ohne eine parlamentarische Vollmacht ergreifen zu können.³¹⁶

Ein bestimmtes Wahlsystem fordert Art. 3 ZP I/EMRK nicht³¹⁷, allerdings würde ein Wahlsystem, welches das Wahlrecht, etwa unter dem Aspekt der Gleichheit auf den Erfolgswert der einzelnen Wählerstimme bezogen, nicht umfassend gewährleistet, gegen Art. 3 ZP I/EMRK verstossen.³¹⁸

Den Vertragsstaaten steht in der Frage des Ausschlusses vom Wahlrecht ein weiter Ermessensspielraum zu.³¹⁹ Jedoch müssen jegliche Einschränkungen des Wahlrechts im Sinne von Art. 3 ZP I/EMRK ein legitimes öffentliches Interesse verfolgen und insbesondere verhältnismässig sein, dürfen also nicht willkürlich in die freie Äusserung der Meinung des Volkes eingreifen³²⁰, die den Kern des Wahlrechts nach Art. 3 ZP I/EMRK darstellt.³²¹ Derartige Einschränkungen dürfen das Wahlrecht in seiner Substanz nicht beeinträchtigen oder gar entleeren.³²² Auch muss die mit Art. 3 ZP I/EMRK eng verbundene, ebenso elementar-demokratische und damit hierarchisch an der Spitze des Grundrechtssystems stehende Meinungsäusserungsfreiheit gewahrt bleiben.³²³ Ein legitimer Zweck im Sinne der stillschweigend vorausgesetzten Ausschlussgründe als ein Teil der inhärenten Schranken

³¹⁶ *Van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 664.

³¹⁷ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 52. Siehe auch *de Salvia*, a.a.O. (Fn. 300), 397; *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 681.

³¹⁸ *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 6 (m.w.N.); *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 38 ff.

³¹⁹ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 52. Siehe auch *de Salvia*, a.a.O. (Fn. 300), 397.

³²⁰ *Schwaighofer*, a.a.O. (Fn. 290), 74 (m.w.N.); *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 681; *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 22, 21.

³²¹ EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 54.

³²² EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, §§ 52, 54.

³²³ *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 681 und 603.

zu Art. 3 ZP I/EMRK³²⁴ kann im Zusammenhang mit der Aberkennung politischer Rechte allerdings bei einschlägigen strafrechtlichen Verurteilungen vorliegen, ausserdem im Falle von Verschwendungssucht, Geistesschwäche, Entmündigung oder anderer Formen der Pflegebedürftigkeit.³²⁵ Ein in eine gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 ZP I/EMRK gewählter Abgeordneter darf grundsätzlich nicht vorzeitig seines Mandats enthoben werden.³²⁶ Ein Ausschluss von Personen, die bis drei Jahre vor der Wahl ein öffentliches Amt ausgeübt haben oder in einem von staatlicher Seite kontrollierten Unternehmen tätig waren, bedeutet nach Auffassung des Gerichtshofs – im Gegensatz zur Kommission – keinen unverhältnismässigen Eingriff in das von Art. 3 ZP I/EMRK mitumfasste Recht, bei Wahlen zu einer gesetzgebenden Körperschaft zu kandidieren.³²⁷ Die Abschaffung oder Machtenthebung einer gesetzgebenden, demokratisch legitimierten Körperschaft stellt eine Verletzung von Art. 3 ZP/EMRK dar.³²⁸

Die Äußerung der Meinung des Volkes kann nur dann frei sein, wenn auch das *politische Umfeld der Wahlen frei* ist. Sind etwa politische Parteien suspendiert oder verboten oder werden alle ausser einer Partei oder Einheitsliste an der Teilnahme an den Wahlen gehindert, sind die Wahlen nicht frei. Soweit die Staatsordnung eines Vertragsstaates ein Einparteiensystem vorsehen sollte, würde dies demnach gegen Art. 3 ZP I/EMRK verstossen.³²⁹ Eine Verletzung dieser Bestimmung liegt auch vor, wenn Meinungs-, Presse-, Vereins- und

³²⁴ Siehe dazu EGMR, *Mathieu-Mohin & Clerfayt J. Belgien*, Urteil vom 2.3.1987 (Plenum), Série A 113, § 52.

³²⁵ *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 681 (m.w.N.); *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 30 ff.

³²⁶ EKMR, *Gaulieder J. Slowakei*, Bericht vom 10.9.1999, im Internet unter <http://www.echr.coe.int> zu finden, § 41 ff. Vor dem Gerichtshof ist im Anschluss an den Bericht der EKMR eine gütliche Einigung zustande gekommen, vgl. EGMR, Urteil vom 18.5.2000, im Internet unter <http://www.echr.coe.int> zu finden.

³²⁷ EGMR, *Gitonas u.a. J. Griechenland*, Urteil vom 1.7.1997 (Kammer), Reports 1997, 1217.

³²⁸ *Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 2.

³²⁹ *Van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 656.

Versammlungsfreiheit derart beschränkt oder unterdrückt sind, dass die Parteien jeder fairen Gelegenheit beraubt sind, ihre Kandidaten und Programme im öffentlichen Meinungsbildungsprozess vorzustellen.³³⁰ Die Wahlgesetzgebung muss so ausgestattet sein, dass die Wahlberechtigten weder durch die Behörden noch durch Parteien oder Gruppen noch durch einzelne Private ungebührlich in der Freiheit ihrer Meinungsbildung, Auslese und Wahlentscheidung beeinflusst oder mit Nachteilen bedroht werden.³³¹

Eine massgebliche, wenngleich knappe und in gewisser Weise vielleicht auch als apodiktisch bezeichnenbare Auslegung von Art. 3 ZP I/EMRK im Hinblick auf die aus dieser Vorschrift resultierenden demokratischen Anforderungen hat der EGMR im Jahr 1999 in seinem Urteil zum Fall *Matthews J. Vereinigtes Königreich*³³² vorgenommen. Er hat dabei betont, dass Art. 3 ZP I/EMRK ein *Grundprinzip wirksamer politischer Demokratie* beinhaltet.³³³ Art. 3 ZP I/EMRK erfordert demnach eine *wirksame politische Demokratie*, denn das darin gewährleistete Wahlrecht ist „*eines der grundlegenden Instrumente, mit denen eine ‚wirksame politische Demokratie‘ aufrechterhalten wird*“.³³⁴ An anderer Stelle betont der Gerichtshof nochmals, dass demokratische Legitimation im Sinne von Art. 3 ZP I/EMRK auf freien, unmittelbaren und allgemeinen Wahlen zu beruhen hat.³³⁵ Er berücksichtigt im Zusammenhang mit der „*wirksamen politischen Demokratie*“ auch die Rolle der verschiedenen Organe im gesamten

³³⁰ Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 8.

³³¹ Wildhaber, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 10.

³³² EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung des EGMR (Recueil des arrêts et décisions/Reports of judgments and decisions) 1999 vorgesehen, in deutscher Übersetzung in: EuGRZ 1999, 200 und ÖJZ 2000, 34.

³³³ EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), § 42.

³³⁴ EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), §§ 43, 52. Vgl. dazu auch *Henry G. Schermers*, Comment on *Matthews / UK*, CMLR 1999, 673 (677).

³³⁵ EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), § 52.

Rechtsetzungsprozess.³³⁶ Der Gerichtshof stellt demnach insgesamt darauf ab, dass das von den wahlberechtigten Bürgern ausgeübte Wahlrecht *effektiven Einfluss auf die Gesetzgebung* haben muss und dass eine durch Wahl mit einem Mandat ausgestattete *Regierung dem Wahlvolk gegenüber verantwortlich* ist – gegebenenfalls mittelbar über die vom Wahlvolk gewählte Volksvertretung.³³⁷

cc) Der Begriff der „demokratischen Gesellschaft“ in der EMRK: Die Schrankenbestimmungen der jeweiligen Absätze 2 in Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK sowie des Art. 2 Abs. 3 und Abs. 4 ZP IV/EMRK

Die „demokratische Gesellschaft“ bildet einen weiteren wesentlichen Demokratieaspekt innerhalb der EMRK und ihrer Praxis und kann als „Prinzip von kardinaler Bedeutung“³³⁸ angesehen werden.

Bezugnahmen auf die „demokratische Gesellschaft“ bestehen in den jeweiligen zweiten Absätzen von Art. 8 EMRK (*Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens*), Art. 9 EMRK (*Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit*), Art. 10 EMRK (*Freiheit der Meinungsäusserung*) und Art. 11 EMRK (*Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*) sowie in Art. 2 Abs. 3 und Abs. 4 ZP IV/EMRK (*Recht auf Freizügigkeit*).

Gemäss dieser Schranken- bzw. Begrenzungsbestimmungen dürfen die betreffenden Konventionsgarantien nur eingeschränkt werden,

„soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Strafta-

³³⁶ EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), § 49.

³³⁷ Vgl. dazu EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer), § 51 (zur Verantwortlichkeit der EU-Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament).

³³⁸ *Jacot-Guillarmod*, a.a.O. (Fn. 285), 41 ff. (57)

ten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“,

so etwa z. B. nach Art. 8 Abs. 2 EMRK).³³⁹ Die „demokratische Gesellschaft“ bildet damit – neben den Erfordernissen der Verhältnismässigkeit und des Vorliegens zutreffender und hinreichender Gründe – einen Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die einzelnen Konventionsgarantien.³⁴⁰

Alle zuvor angeführten Einschränkungsklauseln enthalten demnach die Formel, dass die betreffenden Beschränkungen in einer „demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein müssen. Der Gerichtshof prüft in diesem Zusammenhang regelmässig, ob ein „dringendes gesellschaftliches Bedürfnis“ („*pressing social need*“) vorliegt, das die Konventionskonformität begründen kann.³⁴¹

Die „demokratische Gesellschaft“ wirkt dabei einerseits als *Schranke*, andererseits zugleich aber wiederum auch als *Beschränkung der Schranke* (sog. *Schranken-Schranke*).³⁴²

Als Bestandteil der *Schrankenregelung* ist die „demokratische Gesellschaft“ jeweils offener Rechtsbegriff, der gerade aufgrund der Schrankenqualität einer genauen Bestimmung bedarf. Die Abgrenzung des Begriffs, von der eine zulässige Eingriffsintensität abhängt, ist schwierig und problematisch zugleich.³⁴³ Jedenfalls erfüllt die Demokratie in diesem Zusammenhang vier wesentliche Grundfunktionen.

Als Zielvorgabe und letztentscheidendem Massstab kommt dem Begriff der „demokratischen Gesellschaft“ erstens die Funktion einer

³³⁹ Siehe dazu *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 587 ff., 659 ff.

³⁴⁰ Vgl. *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 551.

³⁴¹ Vgl. dazu *Arthur Haefliger/Frank Schürmann*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz: die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis, 2. Aufl. 1999, 277; *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 552. *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 711 ff.

³⁴² Vgl. dazu *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 720 ff.

³⁴³ Vgl. dazu *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 540; *Jochen Abr. Frowein*, Vorbemerkung zu Art. 8-11 EMRK (Vorbemerkung), a.a.O. (Fn. 282), Rn. 14;

Schranke in Form einer materiellen Rechtfertigung der Einschränkung von Konventionsrechten zu. Einschränkungen lassen sich insofern durch demokratische Inhaltsvorgaben und Verfahrensabläufe legitimieren.³⁴⁴

Als Schrankenbestandteil bestimmt die Demokratie überdies – zusammen mit dem Begriff der Notwendigkeit – die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.³⁴⁵

Darüber hinaus bildet die Demokratie einen materiellen Wertmassstab bei der Interessenabwägung, da er – obwohl unbestimmter Rechtsbegriff – das Gemeinschaftsinteresse der „demokratischen Gesellschaft“ repräsentiert. Im Rahmen der Rechtsgüterabwägung kann der Begriff als Schranke daher mit dem des „öffentlichen Interesses“ gleichgesetzt werden.³⁴⁶

Zu berücksichtigen sind hierbei im Sinne von *Schranken-Schranken*, d.h. bei der Abgrenzung der Reichweite der Schranken, auch die aus der „demokratischen Gesellschaft“ abgeleitete „liberale Trias“ von Pluralismus, Toleranz und Offenheit unter Einschluss des Minderheitenschutzes.³⁴⁷ Dabei zeigt sich das System der Konvention als ein durch Wechselwirkungen geprägter Kompromiss zwischen der Verteidigung einer demokratischen Gesellschaft einerseits und dem Schutz individueller Rechte andererseits.³⁴⁸

Eine weitere Funktion erfüllt die „demokratische Gesellschaft“ als Substanzgarantie eines europäischen Mindeststandards der Grundwerte, die für eine demokratische Gesellschaft prägend sind. Auf diese Weise dient der Begriff gleichzeitig der Eingrenzung des den Vertragsstaaten zustehenden weiten Ermessensspielraums und hilft im Wege der Wechselwirkung, Grenzen zu ziehen zwischen noch

Haefliger/Schürmann, a.a.O. (Fn. 341), 277; *Jacot-Guillarmod*, a.a.O. (Fn. 285), 56 f.; *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110Rn. 659 ff.

³⁴⁴ *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 730 (m.w.N.).

³⁴⁵ *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 722 (m.w.N.).

³⁴⁶ *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 723 f. (m.w.N.).

³⁴⁷ *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 725 f. (m.w.N.).

³⁴⁸ *Wildhaber/Breitenmoser*, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 728 (m.w.N.).

tolerablen nationalen Abweichungen und Verstössen gegen die EMRK, d.h. zwischen legitimen Grundrechtseinschränkungen einerseits und Verletzungen des der Konvention zugrunde liegenden demokratischen Kern- und Wesensgehalts andererseits. Je umfassender dabei der europäische Mindeststandard ist, desto stärker erfordert das demokratische Grundverständnis – ebenfalls im Sinne von Schranken-Schranken – die Zurückbindung einzelstaatlicher Ermessensspielräume.³⁴⁹

Im Rahmen der Überprüfung der Notwendigkeit und insbesondere der Verhältnismässigkeit einer beschränkenden Massnahme räumt der Gerichtshof den Vertragsstaaten einen weiten Ermessensspielraum („*margin of appreciation*“) ein, ersetzt also nicht die Würdigung innerstaatlicher Organe durch seine eigene Sicht der Dinge. Da er lediglich die *Anwendung* des innerstaatlichen Ermessensspielraums auf *Angemessenheit* und *Wirksamkeit* prüft, und daraufhin untersucht, ob die innerstaatlichen Zuständigkeiten „vernünftig, sorgfältig und gutgläubig“ ausgeübt werden³⁵⁰, nimmt der EGMR keine Kontrolle im eigentlichen Sinne vor, sondern eine „europäische Aufsicht“ („*European supervision*“)³⁵¹ zur Wahrung des *europäischen Ordre public*.³⁵²

³⁴⁹ Wildhaber/Breitenmoser, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 729 (m.w.N.).

³⁵⁰ Vgl. etwa EGMR, *Sunday Times J. Vereinigtes Königreich (Nr. 1)*, Urteil vom 26.4.1979 (Plenum), Série A 30, § 59.

³⁵¹ EGMR, *Vogt J. Deutschland*, Urteil vom 26.9.1995 (Grosse Kammer), Série A 325, § 52 (dort zur Meinungsfreiheit gemäss Art. 10 EMRK, im Zusammenhang mit der Bedeutung politischer Überzeugungen einer für die Kommunistische Partei politisch tätigen Lehrerin, die wegen ihrer Mitgliedschaft und ihrer Tätigkeit in der DKP aus dem Dienst entlassen wurde, was vom Gerichtshof für unverhältnismässig befunden wurde, da nicht ihr Verhalten als Lehrerin in Rede stand und die DKP als Partei nicht verboten war). In diesem Urteil hat der Gerichtshof auch das *Prinzip der wehrhaften Demokratie* als gerechtfertigten Eingriffszweck anerkannt (vgl. a.a.O., § 51), ohne allerdings genau spezifizieren, welcher Eingriffskategorie des Art. 10 Abs. 2 EMRK es zuzuordnen ist; vgl. dazu Frowein, Vorbemerkung, a.a.O. (Fn. 343), Rn. 13.

³⁵² Siehe dazu etwa EGMR, *Loizidou J. Türkei (Verfahrenseinreden)*, Urteil vom 25.3.1995 (Grosse Kammer), Série A 310, § 75; EGMR, *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u. a. J. Türkei*, Urteil v. 30.1.1998 (Grosse Kammer), Recueil 1998, 1, § 45. Vgl. Villiger, a.a.O. (Fn. 289), N. 553 (m.w.N.); Wildha-

Einen *leading case* zur Demokratie als tragendem Prinzip der Konvention stellt der Fall *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u.a. / J. Türkei* dar.³⁵³ In seinem Urteil hat sich der EGMR auf die Begrenzungsklauseln der Art. 8, 9, 10 und 11 der EMRK berufen, die Einschränkungen von der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft abhängig machen. Die *demokratische Gesellschaft ist danach das einzige politische Modell, auf das sich die Konvention bezieht, und gleichzeitig das einzige, das mit ihr vereinbar ist*. Darüber hinaus hat der Gerichtshof den *Pluralismus als Kern der demokratischen Konzeption der Konvention* angesehen, in dem er feststellte, „es kann keine Demokratie ohne Pluralismus geben“³⁵⁴. Des Weiteren hat sich der EGMR auf bestimmte Freiheiten berufen, die für die demokratische Gesellschaft nicht nur charakteristisch, sondern schlechthin konstituierend sind, wie z.B. die Meinungsfreiheit gemäss Art. 10 EMRK³⁵⁵, die Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK³⁵⁶ oder die bereits zuvor erwähnte Garantie freier Wahlen gemäss Art. 3 ZP I/EMRK.³⁵⁷

Bezogen auf die *Schranken-Schranke*-Funktion des Begriffs der „demokratischen Gesellschaft“ sind demnach Äusserungen mit unliebsamen oder unangenehmen Inhalten im Rahmen der durch Pluralismus, Toleranz und Offenheit geprägten „demokratischen Gesellschaft“ hinzunehmen.³⁵⁸

ber/Breitenmoser, a.a.O. (Fn. 110), Rn. 594. *Kritisch Haefliger/Schürmann*, a.a.O. (Fn. 341), 277.

³⁵³ EGMR, *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u. a. / J. Türkei*, Urteil v. 30.1.1998 (Grosse Kammer), Recueil 1998, 1.

³⁵⁴ EGMR, *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u. a. / J. Türkei*, Urteil v. 30.1.1998 (Grosse Kammer), Recueil 1998, 1, § 43.

³⁵⁵ Siehe dazu etwa EGMR, *Incal / J. Türkei*, Urteil vom 9.6.1998 (Grosse Kammer), im Internet unter <http://www.echr.coe.int/hudoc> zu finden.

³⁵⁶ EGMR, *Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) u. a. / J. Türkei*, Urteil v. 30.1.1998 (Grosse Kammer), Recueil 1998, 1, §§ 25, 42 ff. (45).

³⁵⁷ Vgl. oben A.IV.1.b)bb), S. 75 ff.

³⁵⁸ Siehe dazu EGMR, *Lingens / J. Österreich*, Urteil vom 8.7.1986 (Plenum), Série A 103, § 41; EMGR, *markt intern Verlag GmbH u.a. / J. Deutschland*, Urteil vom 20.11.1989 (Plenum), Série A 165, § 26; EGMR, *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs & Gubi / J.Österreich*, Urteil vom 19.12.1994, § 36. Vgl. Vil-

Der Konvention zufolge ist auch das Infragestellen nationaler verfassungsrechtlicher Strukturen zulässig, d.h. politische Programme müssen daher auch Thesen enthalten dürfen, welche gegenwärtige Staatsstrukturen in Frage stellen. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie nicht die Demokratie selbst beeinträchtigen. *Eine heftige öffentliche Debatte über Fragen der Politik und der verfassungsrechtlichen Regelungen ist nach Ansicht des Gerichtshofs insoweit ein wesentliches Element der Demokratie.*³⁵⁹

dd) Die Möglichkeit der vorübergehenden Ausserkraftsetzung von EMRK-Verpflichtungen und -garantien in Notstandsfällen gemäss Art. 15 EMRK

Gemäss Art. 15 EMRK kann im Notstandsfall nach folgenden Massgaben von den nach der Konvention für die Vertragsstaaten bestehenden Pflichten vorübergehend abgewichen werden:

- „(1) *Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Massnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Massnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.*
- (2) *Aufgrund des Absatzes 1 darf von Artikel 2 nur bei Todesfällen infolge rechtmässiger Kriegshandlungen und von Artikel 3, Artikel 4 (Absatz 1) und Artikel 7 in keinem Fall abgewichen werden.*
- (3) *Jede Hohe Vertragspartei, die dieses Recht auf Abweichung ausübt, unterrichtet den Generalsekretär des Euro-*

liger, a.a.O. (Fn. 289), N. 679; EGMR, *Vogt J. Deutschland*, Urteil vom 26.9.1995 (Grosse Kammer), Série A 323, § 52.

³⁵⁹ EGMR, *Sozialistische Partei u. a. J. Türkei*, Urteil v. 25.5.1998 (Grosse Kammer), Recueil 1998, 1233, §§ 46 f.

parats umfassend über die getroffenen Massnahmen und deren Gründe. Sie unterrichtet den Generalsekretär des Europarats auch über den Zeitpunkt, zu dem diese Massnahmen ausser Kraft getreten sind und die Konvention wieder volle Anwendung findet.“

Art. 15 EMRK gestattet den Vertragsstaaten im Falle eines Notstands das Ausserkraftsetzen von einzelnen nach der Konvention bestehenden Verpflichtungen.³⁶⁰ Dabei sind *nur vorübergehende, punktuelle Massnahmen* vorgesehen, die vom betreffenden Vertragsstaat fortwährend unter Zugrundelegung der jeweiligen Umstände auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen sind.³⁶¹ Notstandsmassnahmen dürfen demgemäss nicht länger andauern als die Notstandssituation selbst. Sie müssen sich zudem auf eine *besondere Ausnahmesituation* beziehen und dürfen nicht durch ihre unbegründete oder undifferenzierte Anordnung gegen das *Bestimmtheitsgebot* und das *Verhältnismässigkeitsprinzip* verstossen.³⁶²

Notstand im Sinne von Art. 15 EMRK bedeutet, dass die gesamte Bevölkerung in einem Staat oder in einem abgegrenzten bzw. abgrenzbaren Gebiet eines Staates betroffen ist und deren geregeltes Leben als Volksgemeinschaft bedroht ist.³⁶³

Einschlägig ist Art. 15 EMRK nicht nur im Krieg, sondern auch in anderen Fällen *öffentlichen Notstands*. Diese zweite (Auffang-)Alternative von Art. 15 Abs.1 EMRK ist die in der Praxis relevante.³⁶⁴ Was öffentlicher Notstand genau ist, wurde in der Strassburger Konventi-

³⁶⁰ Jochen Abr. Frowein, Kommentierung zu Art. 15 EMRK (Art. 15), a.a.O. (Fn. 282), Rn. 1 ff.; Haefliger/Schürmann, a.a.O. (Fn. 341), 343; Villiger, a.a.O. (Fn. 289), N. 698.

³⁶¹ Vgl. EGMR, *Irland J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.1.1978 (Plenum), Série A 25, § 220.

³⁶² Vgl. dazu *Ergun Özbudun/Mehmet Turhan*, Emergency powers, Report of the European Commission for Democracy through Law, Europaratsdokument CDL-EM (94) 2 rev., 1 ff. (15).

³⁶³ Frowein, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 7; Haefliger/Schürmann, a.a.O. (Fn. 341), 344. Vgl. dazu auch EGMR, *Aksoy J. Türkei*, Urteil vom 18.12.1996 (Kammer), § 70; EGMR, *Demir J. Türkei*, Urteil vom 23.9.1998 (Kammer); im Internet unter <http://www.echr.coe.int/hudoc> zu finden.

onspraxis noch nicht abschliessend im Sinne einer Definition geklärt. Jedenfalls kann darunter eine Situation verstanden werden, in der die weitere Anwendung des geltenden Rechts eine aktuelle oder unmittelbare ausserordentliche Gefahr für das gesamte staatliche Gemeinwesen nicht erfolgreich verhindern kann. Das bedeutet, dass im Notstandsfall nach dem Grundsatz *inter arma silent leges* die ordentlichen Rechtsregeln nicht in vollem Umfang in Kraft bleiben können, weshalb das Notstandsrecht auch ausserhalb der Verfassung stehen kann.³⁶⁵ Dennoch müssen alle Notstandsmassnahmen dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügen³⁶⁶, da als aussergewöhnliche Notmassnahmen nur unbedingt erforderliche Massnahmen anerkannt werden.³⁶⁷

Nach den Arbeiten der *Venedig-Kommission* („*Europäische Kommission für Demokratie durch Recht*“) des Europarates *erfordern Notstandsverordnungen der Exekutive eine permanente Rückbindung an die im Gewaltenteilungssystem zunächst übergangene Legislative*. Insbesondere muss daher die Beantwortung der Frage, ob eine Notstandssituation weiterhin andauert, innerstaatlich massgeblich von der *Legislative* beurteilt werden und darf nicht der Exekutive als Notstandsregentin überlassen bleiben.³⁶⁸ Der individuelle Rechtsschutz gegenüber Notstandsmassnahmen sollte grundsätzlich durch die Möglichkeit, derartige Massnahmen durch unabhängige Gerichte überprüfen zu lassen, garantiert werden. Dies impliziert zugleich, dass *Notstandsmassnahmen und deren Ermächtigungsgrundlagen dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen müssen*.

³⁶⁴ *Frowein*, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 6 f.

³⁶⁵ *Haefliger/Schürmann*, a.a.O. (Fn. 341), 343.

³⁶⁶ *De Salvia*, a.a.O. (Fn. 300), 292.

³⁶⁷ EMGR, *Irland J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.1.1978 (Plenum), Série A 25, § 207; EGMR, *Brannigan & McBride*, Urteil vom 26.5.1993 (Plenum), Série A 258-B, § 43. Vgl. auch *Haefliger/Schürmann*, a.a.O. (Fn. 341), 343 (m.w.N.).

³⁶⁸ *Özbudun/Turhan*, a.a.O. (Fn. 362), 11.

Die Anrufung von Art. 15 EMRK durch die Vertragsstaaten der EMRK muss deshalb den Ausnahmefall darstellen.³⁶⁹ Insoweit ist eine erfolgreiche Berufung auf Art. 15 EMRK *im Falle politischer Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Behörden und Organen eines Staates und damit verbundener verfassungsrechtlicher innerstaatlicher Krisen nicht zulässig*.

Der Charakter von nach Art. 15 EMRK zulässigen Notstandsmassnahmen als Ausnahmefall von lediglich vorübergehender Dauer³⁷⁰ wird auch dadurch deutlich, dass die EMRK-Verpflichtungen *nicht* formell *aufgehoben* werden, sondern der jeweilige Vertragsstaat nur – vorübergehend – von ihnen *abweichen* darf.³⁷¹

Für die sehr unterschiedlich ausgeprägten und von der *Venedig-Kommission* bereits untersuchten bzw. weiterhin zu untersuchenden Notstandsrechte der einzelnen Konventionsstaaten³⁷² normiert Art. 15 EMRK einen essentiellen Mindeststandard.³⁷³

Ausdrücklich ausgenommen vom Anwendungsbereich des Notstandsrechts nach Art. 15 Abs. 1 EMRK sind gemäss Art. 15 Abs. 2 EMRK lediglich vier Bestimmungen. Zur notstandsfesten Quadriga elementarster Menschenrechte, für die keine Einschränkungsmöglichkeit besteht, gehören Art. 2 EMRK (*Recht auf Leben*) – soweit es sich nicht um Todesfälle handelt, die auf rechtmässige Kriegshandlungen zurückzuführen sind – ferner Art. 3 EMRK (*Verbot der Folter*), Art. 4 Abs. 1 EMRK (*Verbot der Sklaverei oder Leibeigenschaft*) sowie Art. 7 EMRK (*nulla poena sine lege*).³⁷⁴ Demnach sind gemäss Art. 15 EMRK weitergehende Einschränkungen möglich als nach

³⁶⁹ Villiger, a.a.O. (Fn. 289), N. 700.

³⁷⁰ Paul Tavernier, Article 15, in: Pettiti et al. (ed.), a.a.O. (Fn. 281), 489 (499).

³⁷¹ Frowein, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 8 (m.w.N.).

³⁷² Siehe dazu *European Commission for Democracy through Law*, Replies to the questionnaire on emergency powers, Europaratsdokument CDL-EM (93) 2 (mit Bezug auf Liechtenstein siehe Gerard Batliner, Replies to the questionnaire on emergency powers, Dokument CDL-EM (93) 2 Addendum IV); sowie *Özbudun/Turhan*, a.a.O. (Fn. 362), 1 ff.

³⁷³ Vgl. *Özbudun/Turhan*, a.a.O. (Fn. 362), 10.

³⁷⁴ Vgl. *Frowein*, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 12.

vergleichbaren Bestimmungen anderer internationaler Konventionen wie etwa Art. 4 IPbürgR und Art. 27 AMRK, weshalb der von letzteren Bestimmungen normierte Standard – zumindest bezogen auf das Spektrum der zulässiger Weise einschränkbarer Menschenrechte – weiter geht als der des Art. 15 EMRK.³⁷⁵ Wesentlich ist bereits nach dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 EMRK ferner, dass Notstandsmassnahmen nicht im Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten stehen dürfen, selbst wenn die in Frage stehenden Massnahmen den Anforderungen des Art. 15 EMRK genügen sollten.³⁷⁶ Dies ist insofern von Bedeutung, als das Notstandsrecht, d.h. das Recht des Staates zur Einschränkung und zum vorübergehenden Eingriff in die verfassungsmässige Ordnung im Falle von Art. 15 EMRK relativ weit konzipiert ist. Mit anderen Worten ist für einen Staat, der sowohl Vertragspartei der EMRK und des IPbürgR ist, insofern das vom IPbürgR vorgegebene und aus der Sicht des Völkerrechts gegenüber dem einzelnen Vertragsstaat strengere Notstandsregime grundsätzlich das massgeblichere – unter der Voraussetzung, dass diesbezüglich keine zulässigen Vorbehalte bestehen.

Beweispflichtig für das Vorliegen sind die Vertragsstaaten, was indirekt bereits aufgrund der Mitteilungspflicht der Staaten gegenüber dem Generalsekretär des Europarates nach Art. 15 Abs. 3 EMRK zu entnehmen ist.³⁷⁷ Ihnen steht bei der Beurteilung der Frage, ob ein Notstandsfall im Sinne von Art. 15 EMRK vorliegt, zwar ein – auch im Hinblick auf die ausgeprägte politische Natur der Ausrufung eines Notstands – weiter Ermessensspielraum zu³⁷⁸, jedoch unterliegen Notstandsmassnahmen dennoch der *Überprüfung durch den Strass-*

³⁷⁵ Siehe dazu *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 740 f.; *Nowak*, a.a.O. (Fn. 129), Art. 4, Rn. 13; *Özbudun/Turhan*, a.a.O. (Fn. 362), 1; *Tavernier*, a.a.O. (Fn. 370), 492. Zu den Unterschieden von Art. 15 EMRK gegenüber Art. 4 IPbürgR und Art. 27 AMRK ist insoweit auf die obigen Ausführungen zum Notstandsrecht gemäss Art. 4 zu verweisen; vgl. oben A.III.2.d), S. 37 ff.

³⁷⁶ *Haefliger/Schürmann*, a.a.O. (Fn. 341), 344 f.; *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 700.

³⁷⁷ Vgl. *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 698.

burger Gerichtshof. Der Gerichtshof hielt sich von Beginn an für berufen, das Vorliegen eines Notstandes, sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht zu überprüfen.³⁷⁹ Der EGMR muss seinerseits bei der Überprüfung von Notstandssituationen die Einschätzungsprärogative der Vertragsstaaten und der Tatsache Rechnung tragen, dass der Ausrufung eines Notstandes Elemente einer Prognose *ex ante* innewohnen können. Er übt somit keine eigentliche Kontrolle, sondern eine „europäische Aufsicht“ aus, nach der die Konventionsstaaten bei der Anwendung ihrer Notstandsrechte im Hinblick auf ihre internationalen und menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht unbegrenzt vorgehen können.³⁸⁰ Die Grenzziehung durch den Gerichtshof bleibt allerdings eine Frage des Einzelfalles. Er prüft, ob unter den gegebenen Umständen die entsprechenden Notstandsmassnahmen „vernünftigerweise als unbedingt erforderlich angesehen werden konnten“³⁸¹.

Die Frage, ob eine Nichtbeachtung der in Art. 15 Abs. 3 EMRK statuierten Melde- und Begründungspflicht zur Verwirkung der staatlichen Einschränkungsmöglichkeiten im Sinne von Art. 15 EMRK zu Lasten eines Vertragsstaats führen kann oder inwieweit Art. 15 Abs. 3 EMRK lediglich eine Formpflicht³⁸² statuiert, ist bislang noch nicht abschliessend geklärt.³⁸³ Eine *vorherige* Informationsspflicht kann jedenfalls bereits dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 EMRK nicht entnommen werden.³⁸⁴ Die Mitteilungspflicht nach Art. 15 Abs. 3 EMRK

³⁷⁸ Vgl. dazu *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 731 ff. (m.w.N.).

³⁷⁹ *Ulrich Scheuner*, Die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention in ihrer Anwendung durch die Organe der Konvention, in: Carl Carstens/Hans Peters (Hrsg.), Festschrift für Hermann Jahrreiss, 1964, 355 ff. (375 f., m.w.N.).

³⁸⁰ EMGR, *Irland J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.1.1978 (Plenum), Série A 25, § 207; EGMR, *Brannigan & McBride*, Urteil vom 26.5.1993 (Plenum), Série A 258-B, § 43. Vgl. auch *Villiger*, a.a.O. (Fn. 289), N. 700.

³⁸¹ EGMR, *Brannigan & McBride*, Urteil vom 26.5.1993 (Plenum), Série A 258-B, § . Vgl. *Frowein*, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 4.

³⁸² Vgl. *Tavernier*, a.a.O. (Fn. 370), 493.

³⁸³ *Frowein*, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 13; *Haefliger/Schürmann*, a.a.O. (Fn. 341), 346.

³⁸⁴ Vgl. *Frowein*, a.a.O. (Fn. 360), Rn. 13.

bewirkt allerdings bereits auf ausserpolitischer Ebene, dass sich Vertragsstaaten, die auf Art. 15 EMRK rekurren, ihre Notstandsmassnahmen gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten des Europarates rechtfertigen müssen.³⁸⁵

Angesichts der fundamentalen Bedeutung von Art. 3 ZP I/EMRK überrascht die Tatsache, dass das erste Zusatzprotokoll zur EMRK mit Bezug auf im Notstandsfall im Sinne von Art. 15 EMRK nicht derogierbare Rechte keinen diesbezüglichen Verweis auf Art. 15 Abs. 2 EMRK enthält. Unabhängig davon, ob es sich hierbei möglicherweise um ein Versäumnis bei der Ausarbeitung³⁸⁶ des ersten Zusatzprotokolls handelt, ist Art. 3 ZP I/EMRK aufgrund seiner überragenden Bedeutung und seiner Ausstrahlungswirkung auf die anderen Konventionsgarantien *de facto* als fünftes nicht derogierbares Recht im Sinne von Art. 15 Abs. 2 EMRK anzusehen. Denn Art. 3 ZP I/EMRK ist die grundlegende Vorschrift für die Verwirklichung sowie das Funktionieren der Demokratie, die wiederum überhaupt die Basis für eine Mitgliedschaft im Europarat bildet.³⁸⁷

³⁸⁵ Vgl. *de Salvia*, a.a.O. (Fn. 300), 292.

³⁸⁶ Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Marcus-Helmons*, Article 3 [des 1. ZP], in: Pettiti et al. (ed.), a.a.O. (Fn. 281), 1011 ff.; *Wildhaber*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 1 ff.

³⁸⁷ Vgl. dazu auch *van Dijk/van Hoof*, a.a.O. (Fn. 294), 665; siehe ferner *Silvio Marcus-Helmons*, a.a.O. (Fn. 386), 1011 f.

2. Im Rahmen der KSZE/OSZE bestehende demokratische Anforderungen und Verpflichtungen

Im Bereich der OSZE/KSZE sind mit Bezug auf die Herausbildung europäischer demokratischer Mindeststandards die Entwicklungen seit den politischen Umbrüchen in den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes von Bedeutung. Die entscheidende Zäsur ist hierbei in den umfassenden politischen Veränderungen in Osteuropa in den Jahren 1989 und 1990 zu sehen. Massgebliche Beschlüsse mit Demokratiebezügen wurden u.a. in Kopenhagen, Prag, Moskau, vor allem jedoch durch die Charta von Paris gefasst.³⁸⁸ Diese Beschlüsse wurden nachfolgend regelmässig bestätigt, wie zuletzt auf dem Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999, oder aber auf unterer Ebene noch konkretisiert.

Die sich aus den Dokumenten der KSZE und OSZE ergebenden politischen Verpflichtungen weisen aus rechtlicher Sicht auf den ersten Blick zwar lediglich juristisch unverbindlichen „*soft law*“-Charakter auf. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die ständige, nunmehr seit 1990 anhaltende, wiederholende Praxis der Betonung und Unterstreichung der grundlegenden Bedeutung von Demokratie, demokratischen Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit sich auf dem Wege dazu befindet, Völkergewohnheitsrecht zu werden.³⁸⁹ So gesehen kommt den Demokratie-Anforderungen und -Prinzipien der KSZE/OSZE möglicherweise bereits heute eine nicht unwesentliche und zugleich konkretere Bedeutung zu als die einer lediglich politischen Sicherung

³⁸⁸ Die nachfolgend zitierten Dokumente und Beschlüsse der KSZE und OSZE sind – in deutscher Übersetzung – folgenden Publikationen entnommen: *Auswärtiges Amt (Hrsg.)*, Von der KSZE zur OSZE – Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997, 1998; *Bruno Simma/Ulrich Fastenrath (Hrsg.)*, Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz, Beck-Texte im dtv, 4. Aufl. 1998; *Ulrich Fastenrath (Hrsg.)*, KSZE/OSZE: Dokumente der Konferenz und Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Loseblattsammlung, Grundwerk 1992, 10. Ergänzungslieferung 1999;

³⁸⁹ Vgl. dazu *Hartmut Hillgenberg*, Soft Law im Völkerrecht, ZEuS 1998, 81 ff.; *ders.*, A Fresh Look at Soft Law, EJIL 1999, 499 ff. (mit Bezug auf die KSZE insbesondere 511 ff.).

demokratischer Grundprinzipien.³⁹⁰ Soweit etwa innerstaatliche Rechtserlasse den Behörden Ermessensspielräume einräumen, sind bei deren Ausfüllung die international eingegangenen Verpflichtungen zu beachten.³⁹¹

a) Situation vor 1989/1990

Der Zeitraum vor den umfassenden politischen Veränderungen in Osteuropa in den Jahren 1989 und 1990 war durch die unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen in den verschiedenen Systemen der beiden grossen widerstreitenden politischen und militärischen Blöcke gekennzeichnet. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass die grundlegende KSZE-Schlussakte von Helsinki, die am 1. August 1975 von den Staats- und Regierungschefs der 35 teilnehmenden europäischen und nordamerikanischen Staaten unterzeichnet wurde, keine Bezugnahme auf die Demokratie oder auf demokratische Prinzipien enthält. Gleichwohl ist der 1975 in Helsinki beschlossene *Dekalog* mit seinen zehn grundlegenden Prinzipien³⁹² auch heute noch von Bedeutung. Dies wird dadurch belegt, dass in späteren Dokumenten wiederholt Bezug auf die Schlussakte von Helsinki und die dort verabschiedeten Prinzipien genommen worden ist. So etwa bereits in der massgebenden Charta von Paris,³⁹³ worin die Staats- und Regierungschefs

„zur Wahrung und Förderung von Demokratie, Frieden und Einheit in Europa“ sich „feierlich und uneingeschränkt zu den zehn Prinzipien der Schlussakte von Helsinki“³⁹⁴

bekannt haben.³⁹⁵

³⁹⁰ Vgl. dazu auch *Hans-Joachim Heintze*, a.a.O. (Fn. 99), § 30 Rn. 12.

³⁹¹ *Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 388), Einführung, XXXV.

³⁹² Vgl. zur Schlussakte von Helsinki und zum „Dekalog“ *Kurt P. Tudyka*, *Das OSZE-Handbuch*, 1997, Stichwort „Helsinki 1975“, 49 ff.

³⁹³ Zur Bedeutung der Charta von Paris siehe *Stephen J. Roth*, *The CSCE „Charter of Paris for a new Europe“*, HRLJ 1990, 373 ff.

³⁹⁴ Vgl. zuletzt auch die Gipfelerklärung von Istanbul, zu finden im Internet unter <http://www.osce.org>.

b) Situation nach 1990

aa) Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE

Im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension³⁹⁶ der KSZE vom 29. Juni 1990, das nicht ganz ein Jahr nach den massgeblichen demokratischen Umwälzungen in den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes entstand, finden sich erste und bereits sehr präzise ausformulierte Forderungen mit Demokratiebezügen.

Im ersten Abschnitt, unter „I (5)“, erklären die Teilnehmerstaaten dabei feierlich,

„dass unter den Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen, die folgenden wesentlich für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräusserlichen Rechte sind:

(5.1) Freie Wahlen werden in angemessenen Zeitabständen in geheimer Abstimmung oder durch ein gleichwertiges freies Abstimmungsverfahren unter Bedingungen abgehalten, die die freie Äusserung der Meinung der Wähler bei der Wahl ihrer Vertreter tatsächlich gewährleisten;

(5.2) Eine Regierungsform, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist;

³⁹⁵ Zur Entwicklung der KSZE-Prozesses zwischen 1972 und 1990 siehe *Erika B. Schlager*, *The Procedural Framework of the CSCE: From the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990*, HRLJ 1991, 221 ff. Siehe ferner *Kurt P. Tudyka*, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Geschichte – Periodisierung“, 31 ff.

³⁹⁶ Zu den verschiedenen Dimensionen in der KSZE und OSZE siehe *Kurt P. Tudyka*, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Dimensionen“, 25 f., und Stichwort „Menschliche Dimension“, 70 ff.

(5.3) Die Pflicht der Regierung und der öffentlichen Behörden, verfassungsgemäss und in Einklang mit den Gesetzen zu handeln;

(5.4) Eine klare Trennung zwischen Staat und politischen Parteien; unzulässig ist insbesondere die Verschmelzung politischer Parteien mit dem Staat;

(5.5) Regierung und Verwaltung sowie die Gerichte haben sich in ihren Handlungen an die Rechtsordnung zu halten. Die Achtung dieser Rechtsordnung ist zu gewährleisten;

[...]

(5.12) Die Unabhängigkeit der Richter und das unparteiische Wirken der rechtsprechenden Gewalt werden gewährleistet;

[...]

(5.20) In Erwägung des wesentlichen Beitrags, den internationale Dokumente im Bereich der Menschenrechte zur Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene leisten, bekräftigen die Teilnehmerstaaten, dass sie den Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und zu anderen einschlägigen internationalen Dokumenten erwägen, sofern ein solcher noch nicht erfolgt ist;

(5.21) Als Ergänzung der internen Rechtsmittel und um die Erhaltung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen wirksamer zu gewährleisten, werden sie erwägen, einer internationalen Konvention mit regionalem oder universellem Charakter über den Schutz der Menschenrechte wie der Europäischen Menschenrechtskonvention oder dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte beizutreten, die Verfahren der Rechtsmitteleinlegung durch einzelne vor internationalen Instanzen vorsehen.

(6) *Die Teilnehmerstaaten erklären, dass der durch regelmässige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmässigkeit jeder Regierung bildet. Die Teilnehmerstaaten werden demnach das Recht ihrer Bürger achten, sich an der Führung ihres Landes entweder direkt oder durch in einem gerechten Wahlgang frei gewählte Vertreter zu beteiligen. Sie erkennen ihre Verantwortung an, in Übereinstimmung mit ihren Gesetzen, ihren internationalen Verpflichtungen bezüglich der Menschenrechte und ihren anderen internationalen Verpflichtungen die durch den Willen des Volkes frei geschaffene demokratische Ordnung gegen Aktivitäten von Personen, Gruppen oder Organisationen zu verteidigen und zu schützen, die sich des Terrorismus oder der Gewalt zum Sturz dieser Ordnung oder der Ordnung eines anderen Teilnehmerstaates bedienen oder auf deren Anwendung nicht verzichten wollen.*

(7) *Um zu gewährleisten, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet, werden die Teilnehmerstaaten*

(7.1) *in angemessenen Zeitabständen freie Wahlen abhalten, wie das Gesetz es vorschreibt;*

(7.2) *zulassen, dass alle Vertreter in zumindest einer der Kammern des nationalen Gesetzgebungsorgans vom Volk frei gewählt werden;*

(7.3) *allen erwachsenen Staatsbürgern das allgemeine und gleiche Wahlrecht zusichern;*

(7.4) *sicherstellen, dass die Abstimmung geheim oder in einem gleichwertigen freien Abstimmungsverfahren durchgeführt wird, die Auszählung der Stimmen und die Weitergabe des Abstimmungsergebnisses wahrheitsgetreu erfolgen und die offiziellen Ergebnisse bekanntgegeben werden;*

(7.5) *das Recht der Bürger achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es*

als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien oder Organisationen;

(7.6) das Recht von Einzelpersonen und Gruppen achten, eigene politische Parteien oder andere politische Organisationen in voller Freiheit zu gründen und solchen politischen Parteien und Organisationen die notwendigen gesetzlichen Garantien zusichern, damit diese auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz und durch die Behörden miteinander in Wettstreit treten können;

(7.7) sicherstellen, dass Recht und öffentliche Ordnung es gestatten, dass politische Wahlkampagnen in einer Atmosphäre der Fairness und der Freiheit durchgeführt werden, in der weder administrative Massnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung die Parteien und die Kandidaten daran hindern, frei ihre Ansichten und Fähigkeiten darzulegen, oder die die Wähler daran hindern, diese zu erfahren und zu erörtern oder ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abzugeben;

(7.8) dafür zu sorgen, dass der Zugang zu den Medien für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an der Wahl beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich ist und nicht durch gesetzliche oder administrative Hindernisse eingeschränkt wird;

(7.9) sicherstellen, dass Kandidaten, die die gesetzlich erforderliche Anzahl von Stimmen erhalten haben, ihr Amt ordnungsgemäss antreten und dieses bis zum Ende ihrer Amtszeit innehaben können oder bis die Amtszeit anderweitig auf eine gesetzlich geregelte Weise in Übereinstimmung mit parlamentarisch-demokratischen und verfassungsmässigen Verfahrensregeln beendet wird.

[...]

III

(26) Die Teilnehmerstaaten erkennen an, dass eine lebendige Demokratie von Existenz demokratischer Werte und Praktiken sowie von einer umfassenden Vielfalt demokratischer Institutionen als integralem Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens abhängt. Sie werden daher gemeinsame praktische Bemühungen und den Austausch von Informationen, Ideen und Fachwissen untereinander und durch direkte Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen in folgenden Bereichen ermutigten, erleichtern und, wo angemessen, unterstützen:

- *Verfassungsrecht, -reform und -entwicklung,*
- *Wahlgesetzgebung, -durchführung und -beobachtung,*
- *Aufbau und Verwaltung von Gerichten und Rechtssystemen,*
- *Aufbau eines unparteiischen und tüchtigen öffentlichen Dienstes, in dem Einstellung und Beförderung nach dem Leistungsprinzip erfolgen,*
- *Gesetzesvollzug,*
- *Kommunalverwaltung und Dezentralisierung,*
- *Zugang zu Informationen und Schutz der Privatsphäre,*
- *Aufbau politischer Parteien und deren Rolle in pluralistischen Gesellschaften,*
- *freie und unabhängige Gewerkschaften,*
- *Genossenschaftsbewegungen,*
- *Aufbau anderer freier Vereinigungen und Interessenvertretungen,*
- *Journalismus, unabhängige Medien, geistiges und kulturelles Leben,*
- *Lehre demokratischer Werte, Institutionen und Praktiken in Bildungseinrichtungen und Förderung einer Atmosphäre, in dem sich der Wissensdrang frei entfalten kann.*

[...]

(29) Die Teilnehmerstaaten werden die Frage der Einberufung eines Expertentreffens oder -seminars prüfen, auf dem gemeinsame Massnahmen zur Förderung und Erhaltung lebensfähiger demokratischer Institutionen in den Teilnehmerstaaten, einschliesslich vergleichender Studien zur Gesetzgebung in den Teilnehmerstaaten im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten geprüft und erörtert werden könnten, unter anderem durch die Nutzung der Erfahrung des Europarats in diesem Bereich und der Aktivitäten der Kommission ‚Demokratie durch Recht‘³⁹⁷.“

Die in Abschnitt I zusammengefassten *Prinzipien über Rechtsstaatlichkeit und Demokratie* sind als das eigentliche Kernstück des Kopenhagener Dokuments aufzufassen, ihnen ist eine Bedeutung beizumessen, wie sie zuvor nur dem Prinzipiendekalog der Helsinki-Schlussakte zukam.³⁹⁸

Dass die OSZE-Teilnehmerstaaten ein besonderes Augenmerk auf die Gewährleistung freier Wahlen als Basis für wahrhaft demokratische Verhältnisse richten, wird durch die besonders ausführlichen, zuvor wiedergegebenen Regelungen unter „(6)“, „(7)“ und „(8)“ belegt.³⁹⁹

Die unter „(29)“ und „(28)“ von den Teilnehmerstaaten vorgenommenen Bezugnahmen auf den Europarat und dessen umfangreiche Fachkompetenz auf dem Gebiet der „Menschlichen Dimension“ – zu dem auch die demokratischen Elemente zu rechnen sind – belegen, welcher wesentliche Einfluss von den Arbeiten des Europarats auf

³⁹⁷ Siehe dazu oben A.IV.1., S. 55.

³⁹⁸ Vgl. Hannes Tretter, Das Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension der KSZE, EuGRZ 1990, 236. In diesem Sinne äussern sich auch Thomas Buergenthal, The Copenhagen CSCE meeting: A new public order for Europe, HRLJ 1990, 217 (223) sowie Jean-Daniel Vigny, Le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE – Introduction et commentaires, RUDH 1990, 305 (306 f.).

³⁹⁹ Vgl. dazu Hannes Tretter, a.a.O. (Fn. 398), 236.

die innerstaatlichen Rechts- und Verfassungsordnungen der einzelnen Teilnehmerstaaten auszugehen vermag.⁴⁰⁰

bb) Charta von Paris über ein neues Europa

Mit der Charta von Paris vom 21. November 1990 wurde auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – so auch die erste Überschrift der Charta – *„Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“* eingeleitet und u.a. durch ein *„unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie“* bekräftigt. Im zeitlichen Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung und des „2+4-Vertrags“ stehend kommt der Charta von Paris eine herausragende Bedeutung zu.⁴⁰¹ Unter der Überschrift *„Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“* verpflichten sich die Teilnehmerstaaten der – damaligen – KSZE gleich im 1. Absatz der Charta, „die Demokratie als die einzige Regierungsform“ ihrer Nationen „aufzubauen, zu festigen und zu stärken“. Diese umfassende und kontinuierliche Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Demokratie wird im dritten, vierten sowie im letzten Absatz unter der vorgenannten Überschrift verdeutlicht und konkretisiert:

„Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmässigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäusserung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle.

Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz.

⁴⁰⁰ Vgl. insofern auch *Buergenthal*, a.a.O. (Fn. 398), 224 f.

⁴⁰¹ Vgl. dazu *Stephen J. Roth*, a.a.O. (Fn. 393), 374. Zur Charta von Paris siehe ferner *Kurt P. Tudyka*, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Pariser Charta“, 104 f.

*Wir bekräftigen,
jeder einzelne hat ohne Unterschied das Recht auf:*

[...]

freie Meinungsäußerung,

Vereinigung und friedliche Versammlung,

[...]

jeder hat auch das Recht:

an freien und gerechten Wahlen teilzunehmen

[...]

Unsere Staaten werden zusammenarbeiten und einander unterstützen, um zu gewährleisten, dass die Entwicklung der Demokratie nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.“

Die Formulierung der vorstehend ausschnittsweise zitierten und von *Margaret Thatcher* als „*New Magna Carta*“ bezeichneten demokratischen Grundsätze und Menschenrechte im Anschluss an den dritten Absatz der Charta stellt mit Bezug auf die Bürger als Adressaten das Herzstück der Charta von Paris dar.⁴⁰²

Eine weitere Bezugnahme auf die Demokratie im 2. und 3. Absatz unter der zweiten Hauptüberschrift „*Wirtschaftliche Freiheit und Verantwortung*“ der Charta unterstreicht die elementare Bedeutung der Verwirklichung und Aufrechterhaltung demokratischer Elemente nicht nur für den unmittelbaren politischen Bereich, sondern stellt klar, dass die Demokratie auch darüber hinaus für alle anderen gesellschaftlichen Bereiche relevant ist:

„Der in der Demokratie zum Ausdruck gebrachte und durch den Rechtsstaat gewährleistete freie Wille des Einzelnen bildet die notwendige Grundlage für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Wir wollen eine die Würde des Menschen achtende und schützende Wirtschaftstätigkeit fördern.

⁴⁰² Vgl. dazu *Stephen J. Roth*, a.a.O. (Fn. 393), 375 und 376.

Freiheit und politischer Pluralismus sind notwendige Elemente unserer gemeinsamen Bemühungen um die Entwicklung von Marktwirtschaften hin zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum, Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit, wachsender Beschäftigung und rationeller Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen. Der Erfolg von Ländern, die den Übergang zur Marktwirtschaft anstreben, ist wichtig und liegt in unser aller Interesse. Er wird uns allen Teilhabe an erhöhtem Wohlstand ermöglichen. Zur Erreichung dieses uns gemeinsamen Ziels wollen wir zusammenarbeiten.“

Diese Dimension der Demokratie als bedeutende Grundlage für den wirtschaftlichen Wohlstand wird an späterer Stelle der Charta unter der Überschrift „*Wirtschaftliche Zusammenarbeit*“ nochmals aufgenommen, wo es heisst:

„Demokratische Institutionen und wirtschaftliche Freiheit fördern wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt [...]“.

Unter dem Titel „*Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten*“ betonen die Staats- und Regierungschefs u.a.:

„Unsere Beziehungen sollen auf unserem gemeinsamen Bekenntnis zu demokratischen Werten sowie zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhen. Wir sind überzeugt, dass für die Festigung von Frieden und Sicherheit zwischen unseren Staaten die Förderung der Demokratie sowie die Achtung und wirksame Ausübung der Menschenrechte unverzichtbar sind.“

Unter dem Titel „*Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses*“ wurde von den Staats- und Regierungschefs schliesslich neben der Schaffung von anderen Institutionen auch beschlossen,

„in Warschau ein Büro für freie Wahlen einzurichten, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern“.

Im Pariser „*Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa*“ vom 21. November

1990⁴⁰³ wurde die Einberufung eines Expertentreffens bekanntgegeben. Das entsprechende „Expertenseminar über demokratische Institutionen“, bei dem Mittel und Wege zur Festigung und Stärkung tragfähiger demokratischer Institutionen in den Teilnehmerstaaten erörtert wurden, fand vom 4. bis 15. November 1991 in Oslo statt. Der Bericht dieses Expertenseminars⁴⁰⁴ betont wiederum u.a. die Bedeutung der pluralistischen Demokratie, das wirksame Funktionieren demokratischer Institutionen im Rahmen demokratischer Strukturen sowie die Unabhängigkeit der Richterschaft, wobei hinsichtlich letzterem das Einstellungsverfahren, das Gehalt und die Sicherheit des Amtes als wichtige Faktoren genannt werden.

cc) Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE

Mit dem Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 3. Oktober 1991 verpflichten sich die Teilnehmerstaaten

„erneut zur uneingeschränkten Verwirklichung aller Prinzipien und Bestimmungen der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Charta von Paris für ein neues Europa und der anderen KSZE-Dokumente im Bereich der Menschlichen Dimension, insbesondere auch des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE“.

Die KSZE-Teilnehmerstaaten zeigen sich dabei

„entschlossen, bei der Verwirklichung dieser Bestimmungen weitere Fortschritte zu erzielen, da die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung ihrer Gesellschaftsordnung auf der Grundlage von pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Vorbedingungen für eine

⁴⁰³ Wiedergegeben bei *Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 388), unter A.3.

⁴⁰⁴ Wiedergegeben bei *Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 388), unter I.6.

dauerhafte Ordnung von Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenarbeit in Europa sind.“

Darüber hinaus betonen die Teilnehmerstaaten der KSZE,

„dass Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind, da die Achtung dieser Rechte und Freiheiten eine der Grundlagen der internationalen Ordnung darstellt. Sie erklären mit grossem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschliesslich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.“

Ferner drücken die Teilnehmerstaaten

„ihre gemeinsame Entschlossenheit aus, Menschenrechte und Grundfreiheiten weiterhin zu wahren und den Fortschritt der Demokratie auf ihrem Staatsgebiet zu festigen.“

Nachdem unter „I (1)“ des von der Konferenz angenommenen Textes des Moskauer Dokuments zunächst festgestellt wird, dass sich die Förderung u.a. der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch Dialog und Zusammenarbeit bewährt hat, betonen die Teilnehmerstaaten der KSZE unter „II (17.2)“ ihre gegenseitige Verpflichtung zur *Stabilität der Demokratie* und zu deren *Sicherung und Wahrung* sowie – unter „(17.3)“ – die *Unumkehrbarkeit des demokratischen Fortschrittes und der Demokratie*.

Unter „II. (18)“ schliesslich heben die Teilnehmerstaaten ausdrücklich den *Zusammenhang zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* hervor, wobei die *„Demokratie ein der Rechtsstaatlichkeit innewohnendes Element darstellt“*.

dd) Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen

Durch das vom Rat der KSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Prager Treffen vom 30. und 31. Januar 1992 verabschiedete „*Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen*“ wurde das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)* mit Sitz in Warschau als Nachfolgeinstitution des bereits von der Charta von Paris (1990) beschlossenen *Büros für freie Wahlen*⁴⁰⁵ eingerichtet. Das BDIMR ist nun die zentrale Institution für die menschliche Dimension im Rahmen der OSZE.⁴⁰⁶ Seine nach wie vor wichtigste operative Aufgabe ist die Organisation internationaler Wahlbeobachtungen innerhalb der OSZE.⁴⁰⁷

Unter dem Titel „*IV. Schutz von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit*“ wurde vom Rat der KSZE-Teilnehmerstaaten beschlossen, dass

*„zur Weiterentwicklung der Fähigkeit der KSZE, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit friedlichen Mitteln zu schützen, [...] angemessene Massnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuss Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates“.*⁴⁰⁸

ee) Helsinki-Dokument 1992

Durch das mit dem Titel „*Herausforderungen des Wandels*“ versehene Helsinki-Dokument vom 10. Juli 1992, das aufgrund der darin

⁴⁰⁵ Vgl. oben unter A.IV.2.b)bb), S. 105.

⁴⁰⁶ Zur Institutionalisierung im Rahmen der KSZE/OSZE vgl. *Kurt P. Tudyka*, Die Institutionalisierung einer Sicherheitsgemeinschaft für Europa im hegemonialen Wandel: Von der KSZE zur OSZE, in: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik, 1997, 317 ff.

⁴⁰⁷ Vgl. dazu das Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und –Strukturen unter „*III. 14.*“; siehe ferner *Kurt P. Tudyka*, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Wahlbeobachtung“, 139 ff.

⁴⁰⁸ Vgl. dazu das Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und –Strukturen unter „*IV. 16.*“ und „*17.*“.

breit angelegten Institutionalisierung der KSZE insofern als der nach der Schlussakte von Helsinki 1975 „bedeutendste Akt gesamteuropäischer Politik“⁴⁰⁹ angesehen werden kann, ist die Rolle des BDIMR weiter gestärkt worden.⁴¹⁰

Außerdem wurde die Bedeutung der „*Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene*“ für die Stärkung der demokratischen Beteiligung und des Aufbaus demokratischer Institutionen sowie der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten betont.⁴¹¹ Zur ebenfalls im Helsinki-Dokument hervorgehobenen Bedeutung der Verbreitung der Gedanken der Demokratie, der Menschenrechte und demokratischer Institutionen⁴¹² wird ausdrücklich auf die Arbeiten des Europarates und dessen Informations- und Ausbildungsnetz hingewiesen.⁴¹³

ff) Gipfel von Istanbul

Sowohl in der auf dem Istanbul Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der – nunmehr – OSZE-Teilnehmerstaaten⁴¹⁴ am 19. November 1999 angenommenen *Europäischen Sicherheitscharta*⁴¹⁵, als auch in der zugehörigen *Gipfelerklärung* von Istanbul⁴¹⁶ finden sich an diversen Stellen Bezugnahmen auf die Demokratie und demokratische Prinzipien sowie Bekenntnisse zu früheren, bereits oben angeführten KSZE-Dokumenten.

⁴⁰⁹ Kurt P. Tudyka, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Helsinki 1992“, 51 f.

⁴¹⁰ Vgl. dazu im Einzelnen das Helsinki-Dokument 1992 unter „VI. Die menschliche Dimension – Rahmen zur Überwachung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen und zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der menschlichen Dimension – Stärkung der Rolle des BDIMR, (4) ff. Vgl. auch oben unter A.IV.2.b)bb), S. 105 und unter A.IV.2.b)dd), S. 108.

⁴¹¹ Vgl. dazu das Helsinki-Dokument 1992 unter „VI.“ (53) und (54).

⁴¹² Vgl. dazu das Helsinki-Dokument 1992 unter „VI.“ (60).

⁴¹³ Vgl. dazu das Helsinki-Dokument 1992 unter „VI.“ (60) und (53).

⁴¹⁴ Zu der 1995 erfolgten und für den völkerrechtlichen Status der KSZE bzw. OSZE folgenlosen Umbenennung in OSZE durch das auf dem KSZE-Gipfeltreffen von Budapest am 5./6. Dezember 1994 verabschiedete Budapester Dokument siehe Kurt P. Tudyka, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Budapester Dokument“, 24 f.

⁴¹⁵ Zu finden im Internet unter <http://www.osce.org>.

⁴¹⁶ Zu finden im Internet unter <http://www.osce.org>.

Die *Gipfelerklärung* stellt auf konkrete Einzelfälle wie etwa die Konfliktsituationen im Kosovo⁴¹⁷ und in Georgien⁴¹⁸, den Demokratiemangel in der Bundesrepublik Jugoslawien⁴¹⁹, den unter der Schirmherrschaft der OSZE stehenden Stabilitätspakt für Südosteuropa⁴²⁰, die Entwicklung der Lage in Weissrussland⁴²¹ und die besondere Rolle des Medienbeauftragten der OSZE bei der Förderung freier und unabhängiger Medien als einer der elementaren Voraussetzungen für Demokratie⁴²² ab.

Die *Sicherheitscharta* dagegen enthält zunächst das einleitende, feste „*Bekennnis zu einem freien, demokratischen und integrierten OSZE-Gebiet*“⁴²³ sowie unter dem Titel „*II. Unser gemeinsames Fundament*“ die Feststellung, dass die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris und die weiteren, von den OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeten Dokumente nicht nur die gemeinsamen Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten darstellen und die Grundlage der Arbeit der Teilnehmerstaaten in der OSZE sind, sondern vor allem geholfen haben,

*„der Konfrontation in Europa ein Ende zu setzen und im gesamten OSZE-Gebiet ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Solidarität einzuläuten. Sie geben eindeutige Standards für den Umgang der Teilnehmerstaaten miteinander und mit allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet vor. Alle OSZE-Verpflichtungen gelten ausnahmslos und gleichermassen für jeden Teilnehmerstaat“.*⁴²⁴

⁴¹⁷ OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 3.

⁴¹⁸ OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 15.

⁴¹⁹ OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 5.

⁴²⁰ OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 11. Zum Stabilitätspakt siehe ferner Kurt P. Tudyka, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Stabilitätspakt“, 119 f.

⁴²¹ OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 22.

⁴²² OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 27.

⁴²³ OSZE, Europäische Sicherheitscharta, N. 1. Vgl. auch ibidem unter „*VI. Schlussfolgerung*“, N. 51.

⁴²⁴ OSZE, Europäische Sicherheitscharta, N. 7.

Es folgen weitere grundlegende und allgemeine Bezugnahmen auf die Demokratie im Zusammenhang mit der OSZE. Mit Blick auf die „*Menschliche Dimension*“ der OSZE bekräftigen die Teilnehmerstaaten,

„dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist.“

Ferner wird von den OSZE-Teilnehmerstaaten festgehalten:

„Der Schutz und die Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sind wesentliche Faktoren für Demokratie, Frieden, Gerechtigkeit und Stabilität innerhalb der Teilnehmerstaaten und zwischen ihnen.“

Die Teilnehmerstaaten betonen dabei,

„dass Fragen nationaler Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zufriedenstellend gelöst werden können“⁴²⁵.

Demokratische Grundsätze und Demokratisierung spielen darüber hinaus aber auch im Zusammenhang mit „*Aktivitäten im polizeilichen Bereich*“ und der „*Friedenserhaltung*“ eine Rolle.⁴²⁶

Besondere Bedeutung mit Bezug auf die Demokratie hat die durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) geleistete Arbeit. Auf das BDIMR als – neben dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit – wesentliches Instrument „*zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit*“⁴²⁷ wird nicht nur in der Gipfelerklärung⁴²⁸, sondern auch in der Europäischen Sicherheitscharta eingegangen, so etwa mit Bezug auf die „*Verpflichtung*“ der Teilnehmerstaaten,

⁴²⁵ OSZE, Europäische Sicherheitscharta, N. 19.

⁴²⁶ OSZE, Europäische Sicherheitscharta, N. 45 und N. 46.

⁴²⁷ OSZE, Europäische Sicherheitscharta, N. 18.

⁴²⁸ OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, N. 26.

„freie und faire Wahlen im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen – insbesondere dem Kopenhagener Dokument 1990 – abzuhalten“⁴²⁹.

gg) Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Zusammenarbeit der OSZE-Teilnehmerstaaten

Mit Bezug auf demokratische Anforderungen innerhalb der OSZE-Teilnehmerstaaten ist als konkretes Dokument überdies das zunächst von einem Ad-hoc-Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung der OSZE ausgearbeitete *„Arbeitspapier Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratische Zusammenarbeit der OSZE-Teilnehmerstaaten“* vom 13. Mai 1996 anzuführen.

Zur Konsolidierung der Demokratie in den Ländern Mittel- und Osteuropas und zur Festigung der Demokratie in der gesamten OSZE-Region⁴³⁰ wird darin die Entwicklung eines Programms *„Partnerschaft für die Demokratie“* unterstützt und im Hinblick darauf die Verabschiedung eines entsprechenden *Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Kooperation* empfohlen.

Dieses Arbeitspapier ist – in sprachlich leicht modifizierter Form – als *„Entwurf des Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Zusammenarbeit der OSZE-Teilnehmerstaaten“* zum Bestandteil der *„Stockholmer Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE“* vom 9. Juli 1996 geworden.⁴³¹

Zu Beginn des Verhaltenskodex betonen die Teilnehmerstaaten zunächst, dass die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten auf

⁴²⁹ OSZE, Europäische Sicherheitscharta, N. 25. Weiterführend zum BDIMR *Kurt P. Tudyka*, a.a.O. (Fn. 392), Stichwort „Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte“, 19 f.

⁴³⁰ Vgl. *Ad-hoc-Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung der OSZE*, Arbeitspapier Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Zusammenarbeit (Verhaltenskodex 1996), vorletzter Absatz der Präambel und N. 56.

⁴³¹ Vgl. dazu *Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 388), D.5.

deren „gemeinsamer Verbundenheit mit den Werten der Demokratie sowie mit den Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhen“⁴³².

Im Anschluss daran wird konkret auf die im Zusammenhang mit der Demokratie relevanten Menschenrechte und Grundfreiheiten eingegangen⁴³³: das Recht auf *Meinungsfreiheit*, das Recht auf *Religionsfreiheit*, das Recht auf *Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit* sowie das Recht auf *Vereinsfreiheit*.

Ferner erinnern die Teilnehmerstaaten unter der Überschrift „*III Demokratische Ordnung*“ an ihre in der Charta von Paris verankerte Verpflichtung,

„die Demokratie als einzige Regierungsform ihrer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“⁴³⁴

und betonen,

„dass die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, die Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege erfordert“⁴³⁵.

Die Teilnehmerstaaten erklären ferner,

„dass der durch regelmässige und unverfälschte Wahlen, in denen alle politischen Parteien und Organisationen und Kandidaten, einschliesslich von Vertretern der Opposition, gleiche Chancen haben, frei und fair zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmässigkeit jeder Regierung bildet. Sie [die Teilnehmerstaaten] verurteilen vorbehaltlos Kräfte, die bestrebt sind, gegen den in freien und fairen Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes und

⁴³² Verhaltenskodex 1996, N. 4.

⁴³³ Siehe dazu Verhaltenskodex 1996, N. 13 ff.

⁴³⁴ Verhaltenskodex 1996, N. 21.

⁴³⁵ Verhaltenskodex 1996, N. 22.

*im Widerspruch zur rechtmässigen geschaffenen Verfassungsordnung eine parlamentarische Regierung zu entmachten*⁴³⁶.

Betont wird von den Teilnehmerstaaten schliesslich,

*„dass die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative für eine wirklich demokratische Ordnung von wesentlicher Bedeutung ist“*⁴³⁷.

Zu einer demokratischen Ordnung gehören dem Verhaltenskodex von 1996 zufolge neben *freien und fairen Wahlen*⁴³⁸ sowie der *Unabhängigkeit der Justiz mit unabhängigen Richtern*⁴³⁹ u.a. auch *repräsentative* und *rechenschaftspflichtige Regierungen*. Als *repräsentativ* ist in diesem Zusammenhang eine Regierungsform anzusehen, bei der die Exekutive entweder dem *gewählten Parlament* oder *unmittelbar dem Wähler Rechenschaft* ablegen muss.⁴⁴⁰

Die Aufnahme des *„Verhaltenskodex betreffend die politisch-demokratischen Aspekte der Zusammenarbeit der OSZE-Teilnehmerstaaten“* in die *„Stockholmer Erklärung“* vom 9. Juli 1996 stellt die markanteste, ausführlichste und weitreichendste Stellungnahme aus der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Frage der Demokratieerfordernisse und dem Kreis der verschiedenen Bezugnahmen auf die Demokratie⁴⁴¹ dar.

⁴³⁶ Verhaltenskodex 1996, N. 23.

⁴³⁷ Verhaltenskodex 1996, N. 24.

⁴³⁸ Verhaltenskodex 1996, N. 32 ff.

⁴³⁹ Verhaltenskodex 1996, N. 37 ff.

⁴⁴⁰ Verhaltenskodex 1996, N. 35.

⁴⁴¹ Vgl. dazu u.a. die *Erklärung von Helsinki* vom 9. Juli 1993 (dort unter „III C“), die *Wiener Erklärung* vom 8. Juli 1994 (dort unter „III“), die *Warschauer Erklärung* vom 8. Juli 1997 (dort unter „III“) sowie die *Erklärung von Kopenhagen* vom 10. Juli 1998 (dort unter „III“), wiedergegeben bei *Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 388), unter D.2, D.3, D.6 sowie D.7.

3. Demokratische Grundsätze und Demokratieanforderungen im Rahmen der Europäischen Union

Die Demokratie und demokratische Prinzipien sind im Zusammenhang mit der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) trotz des weiterhin bestehenden Demokratiedefizits insbesondere im internen Bereich des gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens⁴⁴² in verschiedenster Hinsicht von grundlegender Bedeutung. Im Vordergrund steht zunächst das Subsidiaritätsprinzip mit seinem demokratischen, föderalistischen und menschenrechtlichen Gehalt.⁴⁴³ Daneben lassen sich – ähnlich wie bei der OSZE/KSZE – kontinuierliche Bezugnahmen in EU- und EG-Rechtsakten feststellen. Die demokratischen Anforderungen, die sich sowohl aus dem primären als auch aus dem sekundären Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht ergeben, sind zum einen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Beitrittskandidaten massgeblich. Zum anderen finden sich seit 1992 die Kriterien der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechtsstaats überdies in den Aussenbeziehungen der EU bzw. EG, und zwar in Klauseln von Assoziations-, Handels-, Kooperations- und Präferenzabkommen, nach denen diese Abkommen bei Zuwiderhandlung gegen demokratische Prinzipien gegebenenfalls ausgesetzt und sogar bestimmte Sanktionsmechanismen in Gang gesetzt werden können.

Über keine Demokratie-, Menschenrechts- und Rechtsstaatsklausel verfügt demgegenüber das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von 1992. Für das Fürstentum Liechtenstein ergeben sich deshalb aus der bisherigen Mitgliedschaft im bewusst rein wirtschaftlich ausgerichteten EWR bis anhin noch keinerlei (ausdrückliche) Verpflichtungen im Hinblick auf die Einhaltung grundlegender Demokratieerfordernisse. Die neueren Entwicklungen der EU hin zu einer Wertegemeinschaft lassen allerdings erwarten, dass

⁴⁴² Vgl. etwa *Jörg Paul Müller*, Grundrechts- und Demokratiedefizite als Legitimationsprobleme der EG – Überlegungen zu einem Beitritt der Schweiz, ZSR 1991 I 103 ff.; *Ekkehart Stein*, Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, 64.

Gesichtspunkte der Demokratie auch bei der Weiterentwicklung des EWR bedeutsam werden.

a) Das Subsidiaritätsprinzip

Gemäss *Jörg Paul Müller* enthält das Subsidiaritätsprinzip einen demokratischen und menschenrechtlichen Gehalt. Ein grundlegend demokratisches Prinzip sieht er insbesondere durch die Gestaltung sozialer und politischer Einheiten von unten nach oben angesprochen – „Organisation, Zuständigkeitsordnungen und Hierarchien nicht als Selbstzweck, sondern nach Massgabe der Organisationsbedürftigkeit menschlicher Daseinsbewältigung“⁴⁴⁴.

In Art. 5 Abs. 2 EGV (ex-Art. 3b Abs. 2 EGV) wird das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsregelung wie folgt statuiert:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Weil das Subsidiaritätsprinzip aufgrund seiner Normierung durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam⁴⁴⁵ nicht nur eine politische Leitlinie für die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane, sondern auch eine Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts ist, können grundsätzlich alle Rechtsakte der Gemeinschaft im Bereich der konkurrierenden

⁴⁴³ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 167 ff.

⁴⁴⁴ *Müller*, a.a.O. (Fn. 14), 170 f.

⁴⁴⁵ In dem dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokoll Nr. 7 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit werden die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. Oktober 1993 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über das Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wie auch die Schlussfolgerungen und das Gesamtkonzept des Europäischen Rates für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als Richtschnur für das Handeln der Gemeinschaftsorgane bekräftigt.

Gemeinschaftszuständigkeiten vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) auf die Einhaltung dieser Rechtsnorm überprüft werden.⁴⁴⁶

b) Politische Erklärungen des Europäischen Rates und der Aussenminister der Europäischen Gemeinschaft im Zeitraum vor der Einheitlichen Europäische Akte

Der Europäische Rat verabschiedete bereits am 7./8. April 1978 eine Erklärung zur Demokratie⁴⁴⁷, die wie folgt lautet:

„Die allgemeine direkte Wahl der Mitglieder der Versammlung ist ein bedeutsames Ereignis für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft und eine herausragende Demonstration des allen Mitgliedstaaten gemeinsamen demokratischen Ideals.

Die Gründung der Gemeinschaften als Fundament eines im Vertrag von Rom geforderten immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker ist ein Beweis für die Entschlossenheit ihrer Gründer, Frieden und Freiheit zu sichern.

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen wie schon in der Kopenhagener Erklärung zur europäischen Identität ihren Willen, die Achtung rechtlicher, politischer und moralischer Werte, denen sie sich verbunden fühlen, zu gewährleisten und die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie, des Rechts, der sozialen Gerechtigkeit und der Wahrung der Menschenrechte zu schützen.

Die Anwendung dieser Grundsätze setzt eine pluralistische Demokratie voraus, die die Vertretung der Meinungen im konstitutionellen Aufbau des Staates sowie die zum Schutz der Menschenrechte erforderlichen Verfahren garantiert.

Die Staats- und Regierungschefs schliessen sich der gemeinsamen Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kom-

⁴⁴⁶ Breitenmoser/Bühler, a.a.O. (Fn. 215), N. 276 ff. (N. 280 f.).

⁴⁴⁷ Bull. EG 3-1978, 5.

mission⁴⁴⁸ an, mit der diese Organe ihre Entschlossenheit bekräftigt haben, die Grundrechte zu respektieren und gleichzeitig die Ziele der Gemeinschaft zu verfolgen.

Sie erklären feierlich, dass die Achtung und die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte in allen Mitgliedstaaten wesentliche Elemente ihrer Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften sind.“

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat dieser Erklärung und damit der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten der EG (bzw. heutigen EU) u.a. dem Grundsatz der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie genügen müssen, in seiner sog. „Solange II“-Entscheidung im Zusammenhang mit der Frage der Verfassheit der (damaligen) Europäischen Gemeinschaft im Allgemeinen und des in ihr gewährleisteten Grundrechtsschutzes im Besonderen massgebliche Bedeutung beigemessen.⁴⁴⁹

Die „Kopenhagener Erklärung zur europäischen Identität“, auf die in der Erklärung des Europäischen Rates zur Demokratie vom 7./8. April 1978 Bezug genommen wird, ist das „Dokument über die europäische Identität“, das von den (damals neun) EG-Aussenministern am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen veröffentlicht wurde.⁴⁵⁰ Darin heisst es unter „I. – Der Zusammenhalt der neuen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft“ u.a.:

„1. Die neun Europäischen Staaten, deren Vergangenheit ebenso wie die egoistische Verteidigung falsch verstandener Interessen sie zur Zerrissenheit hätte drängen können, haben ihre Gegnerschaft überwunden und in Erkenntnis der fundamentalen europäischen Notwendigkeiten beschlossen, sich zu-

⁴⁴⁸ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 5. April 1977, ABl. (EG) C 103 vom 27.4.1977, 1.

⁴⁴⁹ BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986 (Solange II), BVerfGE 73, 339 (382 ff.).

⁴⁵⁰ Wiedergegeben etwa in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP)*, 11. Aufl. 1988, 51 ff.

sammenzuschliessen, um das Überleben einer Zivilisation zu sichern, die ihnen gemeinsam ist.

In dem Wunsch, die Geltung der rechtlichen, politischen und geistigen Werte zu sichern, zu denen sie sich bekennen, in dem Bemühen, die reiche Vielfalt ihrer nationalen Kulturen zu erhalten, im Bewusstsein einer gemeinsamen Lebensauffassung, die eine Gesellschaftsordnung anstrebt, die dem Menschen dient, wollen sie die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit, die das Ziel des wirtschaftlichen Fortschritts ist, sowie der Achtung der Menschenrechte als die Grundelemente der europäischen Identität wahren. Die Neun sind davon überzeugt, dass dieses Vorhaben dem inneren Streben ihrer Völker entspricht, die an einer Verwirklichung, vor allem durch ihre gewählten Vertreter, teilhaben müssen.“

Eine allererste Bezugnahme auf die Demokratie in einer politischen Erklärung der (damaligen EWG-) Aussenminister findet sich bereits zuvor im sog. „Luxemburger Bericht“⁴⁵¹, in dem es u.a. heisst:

„Erster Teil

5. Das geeinte Europa muss auf dem gemeinsamen Erbe der Achtung der Freiheit sowie der Menschenrechte fusen und demokratische Staaten mit frei gewählten Parlamenten in sich vereinigen. Dieses geeinte Europa bleibt das eigentliche Ziel, das so bald wie möglich durch den politischen Willen der Völker und die Entscheidungen ihrer Regierungen erreicht werden muss.“

Bereits aus diesen politischen Erklärungen mit an sich lediglich deklaratorischem Charakter ergibt sich, dass die Demokratie und demokratische Prinzipien wesentliche Bausteine einer „Prinzipienstruktur“ der heutigen Europäischen Union bilden und stellvertretend für

⁴⁵¹ Wiedergegeben in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 450), 38 ff.

einen „Gemeinschaftswerkcharakter“ des „gemeineuropäischen Verfassungsrechts“⁴⁵² stehen.

c) Einheitliche Europäische Akte

Die sog. „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) vom 17./28. Februar 1986 (in Kraft seit 1.7.1987) enthält im 3. Absatz der Präambel folgende ausdrückliche Bezugnahme der Mitgliedstaaten der damaligen EWG auf die Demokratie:

„[...] entschlossen, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie [die EWG-Mitgliedstaaten] sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, stützen, [...]“.

Dies stellt die erste konkrete Einbeziehung der Demokratie als Rechts- und Grundprinzip der die Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft – heute die Europäische Union – bildenden Mitgliedstaaten in das primäre Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht dar.

d) EU-Vertrag

aa) Präambel des EU-Vertrags

Die Präambel des EU-Vertrags (EUV)⁴⁵³ enthält im dritten Erwägungsgrund folgerichtig eine Bestätigung des „Bekennnisses“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

„zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“.

⁴⁵² Vgl. dazu *Peter Häberle*, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ 1991, 261 ff. (263, Fn. 23 f., m.w.N.).

⁴⁵³ Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992 (Vertrag von Maastricht) i. d. F. des Vertrags von Amsterdam vom 2.10.1997, ABl. C 340 vom 10.11.1997, 1.

Die Demokratie wird demnach in einer für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union rechtlich verbindlichen Form als gemeinsamer Grundwert genannt.⁴⁵⁴

bb) Art. 6 Abs. 1 EUV

Während es in Art. F Abs. 1 EUV (Vertrag von Maastricht) noch hiess, „(d)ie Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen“, ist in Art. 6 Abs. 1 EUV [neu] durch den Vertrag von Amsterdam als EU-Verfassungsgrundsatz nunmehr folgendes niedergelegt:

“Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit”.

Die Demokratie ist damit als wesentlicher allgemeiner Grundsatz der Union genannt und ist bei Betrachtung der EU als europäische Teilverfassung⁴⁵⁵ und Zusammenfassung parlamentarisch-rechtsstaatlicher Demokratien aufgrund der strukturellen Homogenität zwischen der Unions- und Gemeinschaftsordnung auf der einen sowie der ihrer Mitgliedstaaten auf der anderen Seite auch als ein Verfassungsprinzip des Unions- und Gemeinschaftsrechts zu verstehen.⁴⁵⁶ Demnach müssen auf Unions- und Gemeinschaftsebene dieselben Grundanschauungen der pluralen, liberalen und sozialen Demokratie sowie des gewaltenteilenden Rechtsstaates wie in den Mitgliedstaaten herrschen. Mit Bezug auf die Gewaltenteilung ist dabei allerdings die besondere strukturelle, spezifisch gemeinschafts- und unionsrechtliche Funktionsordnung zu berücksichtigen.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ *Meinhard Hilf/Eckehard Pache* in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt-Kommentar, Stand 2000, Rn. 16, 24, 25 zur Präambel zum EUV.

⁴⁵⁵ Siehe dazu *Breitenmoser/Bühler*, a.a.O. (Fn. 215), Rn. 165 ff.

⁴⁵⁶ *Thomas Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rn. 240 ff.

⁴⁵⁷ *Oppermann*, a.a.O. (Fn. 456), Rn. 241 ff.

cc) Art. 7 EUV i.V.m. Art. 6 EUV

Die allgemeinen Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EUV sind sanktionsbewehrt.⁴⁵⁸ Durch den Vertrag von Amsterdam wurden in den EU-Vertrag und in den EG-Vertrag mit Art. 7 EUV sowie Art. 309 EGV neue Möglichkeiten zur Verhängung *schwerwiegender Sanktionen* eingefügt. Nunmehr besteht bei einer

„schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen“

die *Möglichkeit zur Aussetzung von bestimmten Rechten eines Mitgliedstaats*, d.h. zum *temporären und partiellen Aussetzen von Mitgliedschaftsrechten eines EU-Mitgliedstaats*, einschliesslich der Stimmrechte des betreffenden Mitgliedstaats. Diese Aussetzung von *Mitgliedschaftsrechten* erfolgt bei gleichzeitig weiterhin bestehenden *Mitgliedschaftspflichten* (insbesondere von Beitragszahlungen) des Mitgliedstaats, gegen den Sanktionen verhängt werden.⁴⁵⁹

Soweit die Sanktion nicht nach Art. 309 EGV [neu], sondern nach Art. 7 EUV [neu] vorgesehen ist, ist sie nicht auf das Gemeinschaftsrecht beschränkt, sondern gelangt in sämtlichen Belangen des EU-Vertrags zur Anwendung. Entscheidendes Gremium ist in diesem Fall dann der *Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs*. Dieser kann auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission sowie nach Zustimmung des EP und Aufforderung des betreffenden Mitgliedstaats, eine Stellungnahme abzugeben, *einstimmig* feststellen, dass eine *„schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 [EUV, geänderter ex-Art. F Abs. 1 EUV] genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt“* (Art. 7 Abs. 1 EUV [neu]). Bei einer solchen Feststellung kann der Rat im Anschluss daran gemäss Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV [neu] mit *qualifizierter Mehrheit* beschliessen,

⁴⁵⁸ *Oppermann*, a.a.O. (Fn. 456), Rn. 240.

⁴⁵⁹ Zu weiteren Einzelheiten siehe *Winfried Kluth*, in: Christian Callies/Christian Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 7 EUV, Rn. 1 ff.; ferner *Moritz Röttinger*,

„bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung dieses Vertrages auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschliesslich der Stimmrechte [...] dieses Mitgliedstaats im Rat“.

Diese Regelung weist nur scheinbar Ähnlichkeiten zu Ausschlussklauseln in anderen internationalen Abkommen – wie z. B. Art. 8 der Satzung des Europarats – auf. Tatsächlich stellt Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 UAbs. 1 EUV [neu] jedoch *keine Grundlage für einen Ausschluss* eines Mitgliedstaats dar. Dies wird durch Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 EUV [neu] klargestellt:

„Die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich“.

Daraus kann gefolgert werden, dass die *Integration* eines einmal aufgenommenen Mitgliedstaats generell als *irreversibel* angesehen wird. Das Ausscheiden eines Mitgliedstaats aus der EU könnte nach nahezu einhelliger Auffassung nur im Wege einer einvernehmlichen, d.h. multilateralen, also nicht etwa nur zweiseitigen Vertragsänderung im Sinne von Art. 48 EUV (*ex-Art. N EUV*) erfolgen. Dies ergibt sich auch aus einem *Umkehrschluss* zu Art. 49 Abs. 2 EUV (*ex-Art. O EUV*), der als Voraussetzung eines Beitritts auf ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und neu beitretenden Staaten und die sich daraus jeweils ergebenden Ratifikationserfordernisse abstellt.

Die hohe Anforderungsschwelle, der eine Anwendung von Art. 7 EUV ausgesetzt ist und die doch eher drastischen, praktisch nicht abgestuften Sanktionsfolgen haben im Zuge der seit Ende 1999 von den übrigen, ausserhalb des Rechts der EU agierenden 14 Mitgliedstaaten gegenüber Österreich im Hinblick auf dessen neue Regierung unter massgeblicher Beteiligung der „Freiheitlichen Partei Österreichs“ (FPÖ) im Rahmen einer Koalition mit der „Österreichischen Volkspartei“ (ÖVP) jeweils bilateral – und damit formal au-

in: Carl Otto Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 309 EGV, Rn. 1 ff.

sserhalb der EU-Beziehungen erfolgend⁴⁶⁰ – faktisch als Boykott diplomatischer Beziehungen praktizierten Sanktionen zu Neuüberlegungen hinsichtlich des EU-Sanktionssystems geführt.⁴⁶¹ Danach strebt die Kommission in Übereinstimmung mit den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten eine Revision der Sanktionsmechanismen des Art. 7 i.V.m. Art. 6 EUV an, mit dem Ziel, Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht künftig leichter und angemessener als bisher ahnden zu können.⁴⁶²

dd) Art. 49 EUV

Art. 49 Abs. 1 EUV (geänderter *ex-Art. O Abs. 1 EUV*) besagt, dass „*jeder europäische Staat*“ seinen Beitritt zur Europäischen Union beantragen kann. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde in Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV ausdrücklich darauf hingewiesen, dass beitragswillige Staaten bereits mit Bezug auf ihr Staatswesen gewisse Mindestvoraussetzungen erfüllen müssen, um als Beitrittskandidaten Erfolg zu haben. Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV postuliert nunmehr nämlich die *Achtung der*

„in Artikel 6 Absatz 1 [EUV] genannten Grundsätze“

als massgebliche Voraussetzungen eines erfolgversprechenden Antrags. Aussichtsreiche Antragsteller müssen demnach die Eigenschaft als freiheitliche, parlamentarische und rechtsstaatliche Demokratie aufweisen, in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten geachtet werden.

⁴⁶⁰ Vgl. dazu die ausdrückliche Kritik des Europäischen Parlaments unter Bezugnahme auf Art. 6 und Art. 7 EUV an der neuen österreichischen Koalitionsregierung, *Europäisches Parlament*, Entschliessung vom 3. Februar 2000, EuGRZ 2000, 192.

⁴⁶¹ Vgl. zur bisherigen eher „symbolischen Drohkraft“ von Art. 7 EUV auch *Winfried Kluth*, Kommentierung zu Art. 7 EUV, in: *Callies/Ruffert*, a.a.O. (Fn. 410), Rn. 20.

⁴⁶² Vgl. dazu die im NJW-Wochenspiegel in NJW 2000, Heft 21, XLIII wiedergegebene Pressemitteilung (mit Verweis auf „Handelsblatt vom 28./29.4.2000“).

e) Demokratieanforderungen durch die Beitrittskriterien der EU

Zu der Ausgangsnorm des Art. 49 EUV bestehen in Bezug auf den Beitritt weitere konkrete Anforderungen, denen beitrittswillige Staaten Genüge leisten müssen und deren Einhaltung insbesondere von der Kommission als demjenigen Organ, das die Verhandlungen mit beitrittswilligen Staaten führt, fortwährend überprüft wird:

aa) Die „Kopenhagener Kriterien“ als Massstab für die Beitrittskandidaten

Die EU-Kommission stützt in *politischer* Hinsicht ihre Analyse der „Unionsgeeignetheit“ von Beitrittskandidaten auf die vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen aufgestellten *politischen* Beitrittskriterien.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Kopenhagen vom 21. und 22. Juni 1993 die grundsätzliche Entscheidung über die künftige Erweiterung der Union um die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas getroffen und anlässlich dieses Gipfeltreffens zugleich die einzelnen konkreten Kriterien – insbesondere politischer und wirtschaftlicher Natur – festgelegt, die von den Beitrittsländern vor deren Beitritt erfüllt werden müssen:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben [politische Kriterien]; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten [wirtschaftliche Kriterien]. Die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen

können [Kriterium der Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft]“.

Diese, ursprünglich mit Blick auf die Reformprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten aufgestellten „*Kopenhagener Kriterien*“ gelten heute nicht nur für diese Staaten, sondern auch für alle anderen Beitrittskandidaten – und selbstverständlich auch für alle Staaten, die bereits EU-Mitglieder sind.

Die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien durch die Beitrittskandidaten wird von der Kommission im Verlauf des (dem *Monitoring* im Rahmen des Europarats⁴⁶³ ähnelnden) *Screening* ständig überprüft.

Zur Erstellung der regelmässigen Berichte der Kommission zu den seitens der Beitrittskandidaten erzielten oder nicht erzielten Fortschritten werden verschiedene Informationsquellen herangezogen. Die wichtigste Quelle sind dabei zunächst die von den Bewerberländern selbst erteilten Auskünfte. Die Kommission greift daneben auch auf die Angaben zurück, die in den bei den Beitrittsverhandlungen vorgelegten Positionspapieren, im Zusammenhang mit der Umsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes und anlässlich der Zusammenkünfte im Rahmen der Europaabkommen erteilt wurden. Diese Informationen vergleicht die Kommission mit dem Inhalt der jeweils aktuellen nationalen Programme der Beitrittskandidaten zur Umsetzung des Besitzstandes, die der Kommission vorliegen. Für ihre Stellungnahmen und die Berichte legt die Kommission auch die Berichte des Europäischen Parlaments, die Bewertungen der Mitgliedstaaten, die Arbeiten anderer internationaler Organisationen - insbesondere des Europarats und der OSZE -, der internationalen Finanzinstitutionen sowie der Nichtregierungsorganisationen zugrunde.

⁴⁶³ Siehe dazu oben A.IV.1.a)bb), S. 61 ff. und A.IV.1.a)cc), S. 67 ff.

bb) Konkrete Kriterien aus der Praxis der Kommission

Zum ersten Komplex der Beitrittskriterien (*politische Kriterien*), der vor allem die Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte betrifft, fordert die Kommission von den Beitrittskandidaten u.a. eine ausreichende „Verwurzelung“ von *Rechtsstaat* und *Demokratie*. Unter „Demokratie“ ist dabei etwa „eine parlamentarische Demokratie auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts“ zu verstehen. Die Absicherung und Verankerung dieser essentiellen Grundsätze hat durch stabile Verfassungen zu erfolgen, für deren Änderungen ist besonders qualifizierte Quoren (in der Regel eine Zweidrittelmehrheit) des parlamentarischen Gesetzgebers erforderlich sind. Die Wahrung der verfassungsmässigen Staatsstrukturen und damit von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit lässt sich durch stabile Institutionen und auch durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit sichern, zu deren Aufgaben es u.a. gehören kann, über Fragen zur Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebung, zu den Menschenrechten und zur Rechtmässigkeit der Wahl der Abgeordneten unabhängig zu entscheiden. Die Gewährleistung und der Schutz der grundlegenden Bürgerrechte und politischen Rechte der Bevölkerung gehören ebenso hierzu. Daneben verlangt die Kommission von den Beitrittskandidaten einen ausreichenden Schutz von Minderheiten (etwa durch enge Zusammenarbeit von Regierung und internationalen Organisationen und daraus resultierenden, gemeinsam ausgearbeiteten Gesetzen über Minderheitensprachen), die Festigung der demokratischen Praxis und die Vertiefung des pluralistischen, demokratischen Regierungssystems. Dies kann z.B. durch die Einleitung und Durchführung politischer Reformprogramme, durch die ordnungsgemässe Durchführung freier und fairer Parlaments-, Präsidenten und Gemeindewahlen unter Einhaltung von allgemein anerkannten Wahlrechtsgrundsätzen, durch die Einbeziehung der politischen Opposition in die Parlamentsausschüsse und Aufsichtsgremien, durch Schaffung effektiver Möglichkeiten zur Einreichung von Petitionen oder Eingaben an Ombudspersonen sowie schliesslich durch die Gewährleistung der Unabhängigkeit einer gut funktionie-

renden Justiz erfolgen. Die gefestigte demokratische Struktur eines Staates zeigt sich zum einen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch ein funktionierendes Zusammenspiel von parlamentarischem Gesetzgeber und demokratisch bzw. parlamentarisch legitimiertem Staatsoberhaupt, zum anderen insbesondere aber dann, wenn es den Beitrittskandidaten gelingt, interne Konflikte und externe Krisen wirkungsvoll zu bewältigen, ohne dabei von der zuvor beschrittenen demokratischen und rechtsstaatlichen Praxis abzuweichen.⁴⁶⁴

In den Fragen der Achtung der Menschenrechte und des Schutzes von Minderheiten und Minderheitenrechten, die u.a. auch Demokratieanforderungen beinhalten, untersucht die Kommission, inwieweit die Beitrittskandidaten internationale Menschenrechts- und Minderheitenkonventionen oder -standards einhalten. Dazu gehören etwa die EMRK, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, ferner die Europäische Sozialcharta, das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Unterwerfung unter die zugehörigen Kontrollmechanismen. Die freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit gehören in diesem Zusammenhang neben der Abschaffung der Todesstrafe und dem Verbot von Folter zu den grundlegenden Garantien eines demokratischen Rechtsstaats. Die Eigenschaft als ein die Verpflichtungen aus der EMRK eingehaltender Vertragsstaat stellt nach wie vor eine wesentliche, ungeschriebene Voraussetzung für einen angestrebten EU-Beitritt dar.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Vgl. zum Ganzen *EU-Kommission*, Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt – Gesamtdokument, KOM (1999) 500 endg., Anhang 3, 56.

⁴⁶⁵ Siehe dazu etwa *EU-Kommission*, Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt – Gesamtdokument, KOM (1999) 500 endg., 12 ff.

Die Kommission orientiert sich darüber hinaus auch an den Ergebnissen der Beobachtungsverfahren (*Monitoring*) im Rahmen des Europarats.⁴⁶⁶

f) Demokratieanforderungen in den Aussenbeziehungen der EU/EG

EU und EG sind nicht nur in ihren inneren Beziehungen um Stärkung der Demokratie bemüht.⁴⁶⁷ Die Demokratie und demokratische Prinzipien bilden einen ständigen und massgeblichen Bestandteil im Rahmen der EU- bzw. EG-Aussen- und -Handelsbeziehungen.

Ganz generell zeigt sich die Demokratie als wesentlicher Baustein der auf den Prinzipien der Konditionalität und des strukturellen Dialogs beruhenden Aussenpolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Das hat sich in dieser Deutlichkeit zuletzt erstmals auch im Verhältnis EU-Afrika gezeigt.⁴⁶⁸

Die EU will neuerdings – auch eigene – Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung in Drittländern wieder verstärkt fördern.⁴⁶⁹ Aber auch in primär (ausseen-)wirtschaftlich orientierten internationalen Abkommen wie den *Abkommen mit den AKP-Staaten* (Lomé IV/Fidschi)⁴⁷⁰ oder in *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* (z.B. mit Russland⁴⁷¹) stellen Demokratieerfordernisse seit 1992 einen sanktionsbewehrten Bestandteil dieser Abkommen dar. In all-

⁴⁶⁶ Siehe etwa *EU-Kommission*, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt – Gesamtdokument, KOM (1999) 511 endg., 13.

⁴⁶⁷ Vgl. insoweit etwa *Europäisches Parlament*, „Demokratie, Transparenz und Subsidiarität“, Entschliessung vom 17. November 1993, A3-0356/93.

⁴⁶⁸ Siehe dazu die „Kairoer Erklärung“ und den „Kairoer Aktionsplan“ zum ersten Gipfeltreffen Afrika-Europa unter der Schirmherrschaft der OAU und der EU am 3./4. April 2000 in Kairo, wiedergegeben *Agence Europe*, Europe Dokumente vom 13. April 2000, 1 ff. und vom 14. April 2000, 1 ff.

⁴⁶⁹ *Agence Europe*, Bulletin Quotidien Europe vom 13. April 2000, 8.

⁴⁷⁰ Siehe hierzu insbesondere Art. 366a des Abkommen von Lomé (IV) und die Kommentierung von *Andreas Zimmermann* in: *Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann* (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Band 3, 5. Aufl. 1999, Rn. 29 zu (ex-)Art. 130w (m.w.N.).

⁴⁷¹ Vgl. dazu *Breitenmoser/Bühler*, a.a.O. (Fn. 215), N. 559.

gemeinerem Zusammenhang und mit Blick auf den besonderen Aspekt der Menschenrechte ist diese ausserpolitische Grundhaltung zuletzt auch in zwei Verordnungen des Rates von 1999 zum Ausdruck gekommen, welche die Beziehungen zu Drittstaaten regeln, wobei es sowohl um die Beziehungen zu Entwicklungsländern⁴⁷² als auch zu Nichtentwicklungsländern (im Sinne sonstiger Drittstaaten)⁴⁷³ geht. Beide Verordnungen beinhalten nicht nur *massgebliche grund- und menschenrechtliche* sowie *demokratische Kriterien* der Gemeinschaft für ihre Aussenbeziehungen zu Drittstaaten, sondern haben darüber hinaus allgemeine Bedeutung für den Standard von Grund- und Menschenrechten und damit auch der Demokratie.

Andererseits ist aber auch festzustellen, dass diese ausserpolitischen Demokratieanforderungen der EU insgesamt jedoch eher lediglich Minimalanforderungen im Sinne einer „*Good governance*“ enthalten.

⁴⁷² Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 „zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Massnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen“, ABl. L 120 vom 29.4.1999, 1.

⁴⁷³ Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999 „zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmassnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen“, ABl. L 120 vom 29.4.1999, 8.

**B. Folgerungen aus den völker- und europarechtlichen
Demokratieanforderungen für die Verfassungsvorschläge
des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des
Landtages zur Änderung der Verfassung des Fürstentums
Liechtenstein**

I. Allgemeines

Die zahlreichen im Völker- und Europarecht vorgefundenen Bestimmungen mit spezifischen Bezügen zu Demokratie und demokratischen Grundprinzipien lassen sich – grob gesehen – in zwei Kategorien aufteilen: einerseits in verbindliche völkervertragliche Normen mit gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Überprüfungs- und Überwachungsverfahren, welche freilich wenig präzise Begriffsdefinitionen und keine Kriterienkataloge aufweisen; andererseits in unverbindliche Deklarationen, Empfehlungen, Erklärungen und Resolutionen mit ausführlichen und mitunter auch präziseren demokratischen Mindestanforderungen, welche ihrerseits wegen ihrer Unverbindlichkeit über keine gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Kontrollmechanismen verfügen. Im Rahmen der im Fürstentum Liechtenstein im Gange befindlichen Verfassungsdiskussion sprechen die folgenden Gründe für eine gleichwohl umfassende Berücksichtigung beider Kategorien von Bestimmungen mit Demokratiebezügen:

- 1) Die Zusammenstellung der massgeblichen völker- und europarechtlichen Bestimmungen mit Bezügen zu Demokratie und demokratischen Grundsätzen hat in den letzten Jahren, insbesondere seit der Öffnung der Berliner Mauer, stark zugenommen. Dabei hat sich gezeigt, dass im Rahmen von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat und der EU bzw. EG nebeneinander sowohl rechtsverbindliche Normierungen mit gerichtlichen bzw. gerichtsähnlichen Kontrollmechanismen als auch unverbindliche Bestimmungen mit sog. *soft law*-Charakter erlassen wurden. Aufgrund dieses Parallelismus von Organen sowie von Rechtsetzungs-

und Kontrollverfahren in mitunter derselben internationalen Organisation ist es nun naheliegend und in der Praxis auch üblich, dass in gerichtlichen und gerichtsähnlichen Verfahren auch die unverbindlichen *soft law*-Bestimmungen als Auslegungshilfe mitberücksichtigt werden.⁴⁷⁴

- 2) Mit der quantitativen Zunahme an Bestimmungen mit Demokratiebezügen geht auch eine qualitative Konkretisierung und Präzisierung einschlägiger Texte einher. Die oftmals präziseren *soft law*-Bestimmungen dienen dabei wegen ihrer schnelleren Verabschiedung ohne Ratifikationsverfahren oft als Vorbereitung künftiger völkervertraglicher Normen. Durch die insbesondere in Europa leichter feststellbare homogene Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung (*opinio iuris vel necessitatis*) werden sich diese *soft law*-Bestimmungen mit Demokratiebezügen allmählich zu Völkergewohnheitsrecht u.U. regionalen Charakters härten.⁴⁷⁵
- 3) Durch ihren Einbezug in die Dogmatik der Grund- und Menschenrechte unterliegen das Demokratieprinzip und demokratische Mindestanforderungen zahlreichen gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Überprüfungs- und Überwachungsmechanismen sowohl auf völker- und europarechtlicher Ebene als auch auf innerstaatlicher Ebene⁴⁷⁶, deren evolutive und dynamische Praxis im Einzelfall weitreichende Gerichtsentscheidungen mit nachhaltigen Auswirkungen auf demokratische Grundentscheidungen ermöglichen.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ Vgl. oben A.I., S. 2.

⁴⁷⁵ Vgl. oben A.IV.2., 6 ff.

⁴⁷⁶ Vgl. oben A.I., S. 2; A.IV.1., S. 54 ff.

⁴⁷⁷ Vgl. etwa EGMR, *Wille J. Liechtenstein*, Urteil vom 28.10.1999 (Grosse Kammer); EGMR, *Matthews J. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18.2.1999 (Grosse Kammer); beide Urteile sind zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung des EGMR (Recueil des arrêts et décisions/Reports of judgments and decisions) 1999 vorgesehen und im Internet unter <http://www.echr.coe.int/hudoc> abrufbar. Vgl. auch oben A.IV.1.b)bb), S. 82.

- 4) Während Begutachtungs- und Monitoringverfahren noch vor wenigen Jahren in Europa ausschliesslich auf die Staaten des ehemaligen Ostblocks im Hinblick auf deren Beitrittsfähigkeit in internationale bzw. supranationale Organisationen beschränkt waren, werden in der neueren Praxis auch die sog. bestehenden demokratischen Rechtsstaaten, welche bereits Mitglied- und Vertragsstaaten in den entsprechenden internationalen Organisationen sind, in Kontroll- und Überprüfungsverfahren einbezogen. In diesem Sinne kann beispielsweise der Bericht des Europarates zum Fürstentum Monaco grosse Bedeutung für eine allfällige künftige Begutachtung der Rechtslage im Fürstentum Liechtenstein durch Organe des Europarates haben.⁴⁷⁸
- 5) Im Rahmen des Europarates ist eine Überprüfung des demokratischen Verfassungssystems des Fürstentums Liechtenstein entweder durch den EGMR in einem Einzelfall aufgrund einer behaupteten Verletzung der EMRK⁴⁷⁹ oder durch die Organe des Europarates im Rahmen eines Monitoring-Verfahrens denkbar.⁴⁸⁰
- 6) Im Rahmen von EU und EG ist zwar nach wie vor ein *Demokratiedefizit* zu konstatieren, insbesondere im primären und sekundären Gemeinschaftsrecht.⁴⁸¹ Demgegenüber bestehen im Verhältnis zu Drittstaaten – im Vordergrund stehen die Beitrittskandidaten und die Handelspartner im Bereich des Aussenwirtschaftsrechts – seit 1992 ausdrückliche und verstärkte *Demokratieanforderungen* seitens der EU/EG.⁴⁸² Durch ihr verstärktes Engagement um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte möchte sich die EU neben ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung insbesondere auch als Wertegemeinschaft etablieren. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass das Fürstentum

⁴⁷⁸ Vgl. oben A.IV.1.a)cc), S. 68 ff.

⁴⁷⁹ Vgl. oben A.IV.1.b), S. 71 ff.

⁴⁸⁰ Vgl. oben A.IV.1.a)bb), S. 61 ff.

⁴⁸¹ Vgl. oben A.IV.3., S. 47 ff.

Liechtenstein im Falle eines durch die Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses bewirkten verfassungsrechtlichen Abbaus bestehender demokratischer Institutionen und Verfahren von Seiten der EU bzw. der EG unter politischen und wirtschaftlichen Druck geraten könnte. Möglicher Anlass für entsprechende Begutachtungen oder Prüfungen des demokratischen Verfassungssystems des Fürstentums Liechtenstein durch die EG-Organen sind etwa eine allfällige Bewerbung Liechtensteins um die EU-Mitgliedschaft, die Verhandlung eines neuen Assoziations-, Handels- oder Kooperationsabkommens mit der EG, oder die Anpassung bzw. Weiterentwicklung des bestehenden EWR-Abkommens aus dem Jahre 1992.⁴⁸³

Vor diesem Hintergrund ergibt eine kumulative Gesamtsicht der völker- und europarechtlichen Demokratiebestimmungen, dass im Rahmen der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein insbesondere einige Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses im Hinblick auf die sowohl im Demokratie- als auch im Rechtsstaatsprinzip grundlegende Gewaltenteilung problematisch sind und den für das Fürstentum Liechtenstein massgeblichen völker- und europarechtlichen Mindestanforderungen an demokratische Verfassungsnormen nicht gerecht werden. Sie stehen zudem im Widerspruch zu der in der neueren Lehre und Praxis anerkannten Verpflichtung, einen einmal übernommenen Anspruch und Standard auf echte und wiederkehrende politische Teilhabe- und Wahlrechte zu stärken, zu stabilisieren und zu bewahren, d.h. die bestehenden demokratischen Grundsätze und Verfahren in der Rechtsordnung nicht zu gefährden, zu schwächen oder zu vermindern.⁴⁸⁴ Durch einzelne im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vorgesehene Kompetenzübertragungen auf den Landesfürsten werden jedoch gerade die Kompetenzen der beiden anderen, demokratisch legitimierten Ver-

⁴⁸² Vgl. oben A.IV.3., S. 47 ff. und A.IV.3.f), S. 129 ff.

⁴⁸³ Vgl. oben A.IV.3., S. 116 ff.

fassungsorgane, dem Landtag und der Regierung, beschnitten und geschwächt. Mit anderen Worten würde bei einer Verfassungsänderung im Sinne der vom Fürstenhaus unterbreiteten Vorschläge das monarchische Element in der liechtensteinischen Verfassung auf Kosten des demokratischen Elements gestärkt. Diese Kompetenzverschiebung im Rahmen des verfassungsrechtlichen Gewaltensystems von den demokratisch legitimierten Verfassungsorganen Landtag und Regierung auf den demokratisch nicht legitimierten Landesfürsten vermag auch nicht durch eine vermehrte Mitsprachemöglichkeit des Volkes kompensiert werden, vor allem dann nicht, wenn diese Volksrechte einen plebiszitären Charakter haben und zur Stärkung des Landesfürsten beitragen können.⁴⁸⁵ Eine solche Entwicklung würde jedenfalls in klarer Weise den im Völker- und Europarecht vorgefundenen und oben dargestellten Bestimmungen mit Demokratiebezügen widersprechen.

II. Die Austrittsmöglichkeit aus dem Fürstentum Liechtenstein zugunsten einzelner Gemeinden

Art. 1 des Verfassungsvorschlags des Fürstenhauses statuiert zugunsten der einzelnen Gemeinden den Grundsatz der Freiwilligkeit der Zugehörigkeit zum Fürstentum Liechtenstein. Art. 4 gewährleistet den Gemeinden ein sog. Selbstbestimmungsrecht, welches in den Anmerkungen zum Verfassungsentwurf des Fürstenhauses als „logische Folge der konsequenten Anwendung des demokratischen Prinzips“ bezeichnet wird.

Unter Verweis sowohl auf den einleitenden Überblick über die Demokratie und die demokratischen Grundsätze⁴⁸⁶ als auch auf die völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen zum Selbstbestimmungsrecht der

⁴⁸⁴ Vgl. oben A.IV.2.b), S. 97 ff. Zur Warschauer Erklärung vom 27. Juni 2000 vgl. oben A.III.3.a), S. 48 ff.

⁴⁸⁵ Vgl. oben A.II.1., S. 9, 10 und 17.

⁴⁸⁶ Vgl. oben A.II., S. 6 ff.

Völker⁴⁸⁷ lässt sich eine solche logische Folgerung jedoch nicht herleiten. Gegen die Zuerkennung eines solchen Selbstbestimmungsrechts von Gemeinden sprechen im Gegenteil die folgenden Erwägungen:

- 1) Nach Abschluss des Dekolonisierungsprozesses kommt dem Selbstbestimmungsrecht der Völker gemäss Völkerrecht – im Vordergrund stehen die beiden gleichlautenden Bestimmungen von Art. 1 IPbürgR und Art. 1 IPwirtR – ausschliesslich im Bereich des Minderheitenschutzes eine Bedeutung zu.⁴⁸⁸ Die Voraussetzungen des Minderheitenschutzes gemäss Art. 27 IPbürgR liegen mit Bezug auf die Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein aber offensichtlich nicht vor. So können sich die Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein nicht auf besondere ethnische, geographische, historische, kulturelle oder sprachliche Abgrenzungsmerkmale gegenüber dem Gesamtstaat Liechtenstein berufen. Sie bilden daher kein Volk in dem von Art. 1 der beiden UN-Pakte vorausgesetzten Sinne.⁴⁸⁹
- 2) Art. 4 des Verfassungsvorschlags des Fürstenhauses spricht von einem sog. Selbstbestimmungsrecht, ohne zwischen äusserem und innerem Selbstbestimmungsrecht zu unterscheiden.⁴⁹⁰ In Art. 4 Abs. 1 werden diese beiden Formen zusammen angesprochen bzw. miteinander vermischt; demgegenüber handelt Art. 4 Abs. 2 lediglich vom äusseren Selbstbestimmungsrecht. Während verfassungsrechtliche Autonomieregelungen im Rahmen des inneren Selbstbestimmungsrechts aus der Sicht des Völkerrechts ohne weiteres zulässig sind und – wie die Praxis zum Minderheitenschutz im Rahmen der OSZE⁴⁹¹ oder zum Wechsel der Kantonszugehörigkeit von

⁴⁸⁷ Vgl. oben A.III.2.e), S. 42 ff.

⁴⁸⁸ Vgl. oben A.III.2.e), S. 45 ff.

⁴⁸⁹ Vgl. oben A.III.2.e), S. 45.

⁴⁹⁰ Vgl. oben A.III.2.e), S. 43 und 45.

⁴⁹¹ Vgl. oben A.IV.2.b)ff), S. 109 ff..

Gemeinden in der Schweiz⁴⁹² zeigt – sogar sinnvoll sein können, ist die Einräumung eines äusseren Selbstbestimmungsrechts an Gemeinden aus der Sicht des Völkerrechts aus verschiedenen Gründen nicht zulässig:

- a) Zunächst kommt den Gemeinden im Völkerrecht grundsätzlich keine Völkerrechtssubjektivität zu.⁴⁹³ Eine solche Völkerrechtspersönlichkeit zwecks Übernahme von Rechten und Pflichten im völkerrechtlichen Verkehr können in Bundesstaaten lediglich die Gliedstaaten, d.h. Kantone (z.B. Schweiz), Länder (z.B. Deutschland und Österreich) oder „states“ (z.B. USA) in beschränktem Masse innehaben. Demgegenüber ist das Fürstentum Liechtenstein kein Bundesstaat, weshalb die Gemeinden auch nicht als Gliedstaaten angesehen werden können. Aus diesem Grund können liechtensteinische Gemeinden weder mit der internationalen Völkergemeinschaft insgesamt noch mit einem einzelnen benachbarten Staat oder dessen Gemeinden Verhandlungen über einen Anschluss bzw. eine Eingliederung führen. Entsprechende Verhandlungen mit der Zentralregierung eines Nachbarstaates könnten lediglich durch die Regierung des Fürstentums Liechtenstein nach Durchführung eines verfassungsmässigen Verfahrens, d.h. nach Zustimmung des Gesamtstaates Liechtenstein, geführt werden.
- b) Die Aufnahme oder Eingliederung einer Gemeinde durch einen Nachbarstaat ohne die vertragliche und völkerrechtskonforme Zustimmung des Fürstentums Liechtenstein wäre eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Fürstentums Liechtenstein und damit ein Verstoß gegen das

⁴⁹² Vgl. oben A.II.2., S. 20.

⁴⁹³ Vgl. oben A.III.2.e), S. .45.

sich aus Art. 2 Ziff. UN-Charta ergebende völkerrechtliche Interventionsverbot.⁴⁹⁴

- c) Auch die Anerkennung als eigenständiger souveräner Staat kommt für die Gemeinden Liechtensteins mangels Vorliegens der völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht in Frage. Im Gegensatz zu einzelnen sog. Mikrostaaten⁴⁹⁵ verfügen liechtensteinische Gemeinden nicht über die entsprechenden geographischen und historischen Anerkennungsvoraussetzungen.
- d) Ein gemäss dem Verfassungsvorschlag impliziertes Selbstbestimmungsrecht würde das u.a. auf Wahrung des Friedens, der Sicherheit und der Stabilität ausgerichtete Ordnungsgefüge des Völkerrechts gefährden.⁴⁹⁶ Denn ein Recht auf äussere Selbstbestimmung von Gemeinden könnte sowohl die staatliche Souveränität des Fürstentums Liechtenstein als auch jene von Nachbarstaaten und damit unter Umständen von ganzen Regionen stark beeinträchtigen.

III. Das allgemeine Sanktions- bzw. Vetorecht des Landesfürsten

Gemäss Art. 9 des Verfassungsvorschlags des Fürstenhauses bedarf jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten, wobei die Sanktion als verweigert gilt, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten erfolgt. Für Verfassungsrevisionen soll zudem neu in Art. 111 ebenfalls das Erfordernis der Zustimmung des Landesfürsten verankert werden.

⁴⁹⁴ Vgl. *Doehring*, a.a.O. (Fn. 118), Rn. 117, 194; *Meinhard Schröder*, Principle of Non-Intervention, EPIL, Vol. III, 1997, 619 ff. (m.w.N.).

⁴⁹⁵ Siehe dazu *Juliane Kokott*, Micro-States, EPIL, Vol. III, 1997, 363 ff. (m.w.N.); *Ignaz-Seidl-Hohenveldern/Torsten Stein*, Völkerrecht, 10. Aufl. 2000, Rn. 627.

⁴⁹⁶ Vgl. oben A.IV.2., S. 95.

Demgegenüber sieht der Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages zu Art. 9 vor, dass der Landtag über den vom Landesfürsten nicht sanktionierten Gesetzesbeschluss eine Volksabstimmung durchführen kann, in welcher die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen den vom Landesfürsten nicht erteilten Sanktionsbeschluss in der Regel, d.h. unter Vorbehalt der Betroffenheit der rechtlichen Stellung des Landesfürsten, ersetzen kann.⁴⁹⁷ Mit Bezug auf Verfassungsrevisionen gemäss Art. 111 Abs. 2 sieht der Verfassungsänderungsvorschlag der Verfassungskommission des Landtages nicht die Einführung eines Zustimmungserfordernisses des Landesfürsten vor, sondern „die Stimmeneinhelligkeit seiner anwesenden Mitglieder oder eine auf zwei nacheinander folgenden Landtagsitzungen sich aussprechende Stimmenmehrheit von drei Vierteln derselben“.

Im Gegensatz zum zweifellos zulässigen Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages stehen die vom Landesfürsten vorgeschlagenen umfassenden Sanktions- und Zustimmungsrechte des Landesfürsten im Rahmen des Gesetz- und Verfassungsgebungsverfahrens aus den folgenden Gründen in eindeutigen Widerspruch insbesondere zu Art. 25 IPbürgR⁴⁹⁸ und Art. 3 ZP I/EMRK⁴⁹⁹:

- 1) Das vorgeschlagene allgemeine Sanktions- und Zustimmungsrecht des Landesfürsten schaltet nach Ablauf der sechsmonatigen Frist sowohl die gesetzgeberischen Mitwirkungsrechte des Landtages als auch das Recht der Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stellvertreters gemäss Art. 65 und 80 der geltenden Verfassung aus. Damit kommt dieses Sanktionsrecht einem Vetorecht des demokratisch nicht legitimierten Landesfürsten gleich.

⁴⁹⁷ Vgl. hierzu die Situation im Fürstentum Monaco. Siehe dazu oben A.IV.1.a)cc), S. 68 ff. (69); ferner *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 15 (N. 61), 30 (N. 167).

⁴⁹⁸ Vgl. oben A.III.2.a), S. 26 ff.

- 2) Nach Ablauf eines willkürlich bestimmten Zeitpunkts von sechs Monaten wird damit die in einer Demokratie erforderliche Legitimierungsgrundlage und Rückkoppelungsvoraussetzung eines politischen Entscheids⁵⁰⁰ im Fürstentum Liechtenstein unterbrochen bzw. abgeschnitten.
- 3) Im Unterschied zum – mitunter lediglich formellen – Sanktions- und Vetorecht von Staatspräsidenten oder Monarchen in anderen gemischten Staatsformen⁵⁰¹ kann das Veto in der vom Landesfürsten vorgeschlagenen Form nicht von einem demokratisch legitimierten Gesetzgebungs- bzw. Verfassungsorgan überstimmt werden.⁵⁰²
- 4) Durch sein Vetorecht kommt dem Landesfürsten bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ein beträchtlicher Einfluss zu. Zur Vermeidung eines solchen Vetorechts wären der Landtag und die Regierung *de facto* gezwungen, in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens auf die Meinung des Landesfürsten Rücksicht zu nehmen.
- 5) Ein solch weitreichendes Vetorecht des Landesfürsten beraubt letztlich die Bürger ihres Rechts auf freie, echte und wiederkehrende Wahl eines zu Legislativentscheidungen tatsächlich befugten Parlaments⁵⁰³, da sie bei ihrer Wahl lediglich ein Parlament ohne umfassende und abschliessende Gesetzgebungsbefugnisse wählen können.
- 6) Im Fürstentum Monaco ist im Rahmen eines Monitoringverfahrens des Europarates ein ähnlich weitgehendes Mitwirkungs-

⁴⁹⁹ Gemäss *Frowein* „dürfte Art. 3 [ZP I/EMRK] dahin zu verstehen sein, dass einer nichtgewählten Körperschaft nicht etwa ein Vetorecht zustehen darf“ (*Frowein*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 3 ZP, Rn. 2); vgl. oben A.IV.1.b)bb), S. 75 ff.

⁵⁰⁰ Vgl. oben A.II.1., S. 9 und A.II.2., S. 18; A.II.4., S. 23; A.III.2.a), S. ; 26 ff.; A.III.3., S. 47 ff.; A.IV.1.b)bb), S. 75 ff.; A.IV.2.b)aa), S. 97 ff.

⁵⁰¹ Vgl. oben A.II.1., S. 7 und A.II.2., S. 15.

⁵⁰² Vgl. dazu auch die insoweit derzeit nicht europaratskonforme Verfassungslage im Fürstentum *Monaco* und siehe dazu *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), 14 (N. 57), 15 (N. 61), 30 (N. 167) sowie oben A.IV.1.a)cc), S. 69.

⁵⁰³ Vgl. oben A.II.3., S. 21; A.III.2.a), S. 26 ff.; A.IV.1.b)bb), S. 75 ff.

recht des Fürsten als im Widerspruch mit den europäischen Mindestanforderungen an ein demokratisches Gesetzgebungsverfahren bezeichnet worden.⁵⁰⁴

IV. Das Vorschlags- und Ernennungsrecht des Landesfürsten für die Zusammensetzung der Gerichte

Gemäss Art. 11 des Verfassungsvorschlags des Fürstenhauses soll der Landesfürst zusätzlich zu seinem Ernennungsrecht und anstelle des bisherigen Vetorechts auch das Vorschlagsrecht für Richter Kandidaten an den Landtag erhalten. Im Konfliktfall zwischen Landtag und Landesfürst, in welchem dann auch der Landtag und sogar das Volk durch Initiative einen eigenen Kandidaten vorschlagen können, soll ein Volksentscheid durchgeführt werden können. Der Anwendungsbereich von Art. 11 in der durch den Vorschlag geänderten Fassung soll zudem gemäss einer Änderung in Art. 97 und 105 der Verfassung auf die Mitglieder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Staatsgerichtshofs ausgeweitet werden. Die Verfassungskommission möchte demgegenüber die bisherigen Regelungen integral bzw. in ihrer Substanz weiterführen.

Mangels eines Konsenses zur Ernennung und Wahl von Richtern und Gerichten auf universeller und europäischer Ebene steht dieser Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses zunächst in keinem offenen Widerspruch zu völker- und europarechtlichen Regelungen.⁵⁰⁵ Gleichwohl würde die Realisierung dieses Vorschlags aus den folgenden Gründen zu einer rechtspolitisch fragwürdigen Schwächung des Demokratieprinzips im Fürstentum Liechtenstein führen:

- 1) Der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses überträgt dem Fürsten neben dem bisherigen Ernennungsrecht des Fürsten auch das Vorschlagsrecht. Weil letzteres damit dem über eine demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit verfügenden

⁵⁰⁴ Vgl. oben A.IV.1.a)cc), S. 68 ff., sowie *Pastor Ridruejo/Ress*, a.a.O. (Fn. 251), dort insbesondere 13 ff. (N. 51 ff.), 30 (N. 167).

⁵⁰⁵ Vgl. oben A.III.2.c), S. 34 ff.; A.IV.1.b)bb), S. 75 ff.

Landtag in der Regel entzogen und auf den über keine demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit verfügenden Landesfürsten übertragen werden soll, würde eine solche Verfassungsänderung in erster Linie eine klare Stärkung des monarchischen gegenüber dem demokratischen Element im Fürstentum Liechtenstein bewirken.⁵⁰⁶

- 2) Dass das vom Landesfürsten zu seinen Gunsten in die Diskussion eingebrachte Vorschlagsrecht den drei miteinander verbundenen Prinzipien der Demokratie, der Gewaltenteilung und des Rechtsstaats widerspricht und eine klare Verschiebung des in der bisherigen dualistischen Verfassung aus demokratischen und monarchischen bzw. obrigkeitlich-herrschaftlichen Elementen bestehenden Gleichgewichts⁵⁰⁷ zugunsten der Monarchie darstellt, wurde im Schrifttum denn auch bereits umfassend und schlüssig aufgezeigt.⁵⁰⁸
- 3) Zwar soll der Landtag gemäss Vorschlagsregelung bei fehlendem Einvernehmen mit dem Fürsten gleichwohl einen eigenen Kandidaten nominieren können, über den dann in einer Volksabstimmung abgestimmt wird. Diese Regelung hat jedoch lediglich den Charakter einer Ausnahme, von welcher der Landtag aus staatspolitischer Sorge um ein gutes Einvernehmen mit dem Landesfürsten nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen dürfte. Dasselbe gilt mit Bezug auf die Möglichkeit eines Initiativbegehrens gemäss Art. 64 der Verfassung. *De facto* dürfte damit die vorgesehene Ausnahmeregelung zugunsten des Landtages und des Volkes kaum zur Anwendung gelangen.
- 4) Durch die Beschneidung bzw. Wegnahme des Vorschlagsrechts vom Landtag und deren Übertragung auf den Landesfürsten werden letztlich die Rekrutierungs- sowie die Koopera-

⁵⁰⁶ Vgl. oben A.II.1., S. 10.

⁵⁰⁷ Vgl. *Batliner*, a.a.O. (Fn. 39), 20 ff., 168 ff.

⁵⁰⁸ *Christian Gstöhl*, Richter und Monarch. Über die Revision des Richterbestellungsverfahrens, LJZ 1995, 21 ff. (41 ff.).

tions- und Koordinationsfunktionen der politischen Parteien eingeschränkt. Durch die Beschneidung der für die demokratischen Nominierungen verantwortlichen politischen Parteien⁵⁰⁹ wird mittelbar die demokratische Partizipation der Bürger als Legitimationskriterium vermindert, was letztlich dem kooperativen und koordinativen Kommunikationsprozess als Bestandteil des Demokratie- und Pluralismuskonzepts widerspricht.⁵¹⁰

- 5) Eine Schwächung des Demokratieprinzips erscheint in einem auf Stabilität und Rechtssicherheit bedachten europäischen Rechtsraum⁵¹¹, in welchem gemäss Warschauer Erklärung vom 27. Juni 2000 die demokratischen Grundsätze gerade gestärkt, erhalten und bewahrt werden sollen,⁵¹² rechtspolitisch äusserst fragwürdig. Eine Änderung bzw. Aufhebung des bisherigen, seit Jahrzehnten üblichen und die richterliche Unabhängigkeit gewährleistenden Wahlprozederes für alle Richter würde vielmehr einen Rückschritt mit Bezug auf die demokratische Legitimation und Unabhängigkeit der Justiz im Fürstentum Liechtenstein bedeuten.
- 6) Die Schwächung des demokratischen Elements zugunsten des monarchischen Elements wird auch nicht durch die neuen Befugnisse des Volkes aufgewogen, da im Rahmen eines zwischen Verfassungsorganen entbrannten Streits über eine Richterpersönlichkeit einem möglichen abschliessenden Volksentscheid lediglich Konfliktregelungs- und damit Plebiszitcharakter⁵¹³ zukommen kann. Anders wäre dann zu urteilen, wenn das Volk – wie in den meisten Kantonen der Schweiz – stets und nicht nur in Konfliktfällen mit Plebiszitcharakter zwischen dem demokratisch legitimierten Landtag und dem demokratisch

⁵⁰⁹ Vgl. oben A.II.1., S. 10.

⁵¹⁰ Vgl. oben A.II.2., S. 17.

⁵¹¹ Vgl. oben A.IV.1., S. 55; A.IV.1.a)bb), S. 63.

⁵¹² Vgl. oben A.III.3.a), S. 48 ff.

⁵¹³ Vgl. oben A.II.1., S. 10.

nicht legitimierten Landesfürsten ein umfassendes und allgemeines Recht auf Wahl der Gerichte hätte.

- 7) Dass sich die Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten ausser auf ihre sachliche und persönliche Unabhängigkeit insbesondere auf ihre demokratische Legitimation stützt,⁵¹⁴ hat das deutsche Bundesverfassungsgericht im sog. *Kalkar*-Beschluss vom 8. August 1978⁵¹⁵ festgehalten und u.a. folgendes ausgeführt:

„Aus dem Umstand, dass allein die Mitglieder des Parlaments unmittelbar vom Volk gewählt werden, folgt nicht, dass andere Institutionen und Funktionen der Staatsgewalt der demokratischen Legitimation entbehrten. Die Organe der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt beziehen ihre institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation aus der in Art. 20 Abs. 2 GG getroffenen Entscheidung des Verfassungsgebers. Auch die unmittelbare personelle demokratische Legitimation der Mitglieder des Parlaments führt nicht schlechthin zu einem Entscheidungsmonopol des Parlaments. Die verfassungsgebende Gewalt hat in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG auch die Exekutive als verfassungsunmittelbare Institution und Funktion geschaffen; die Verfahren zur Bestellung der Regierung verleihen ihr zugleich eine mittelbare personelle demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG [...]. Das schliesst es aus, aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie einen Vorrang des Parlaments und seiner Entscheidungen gegenüber den anderen Gewalten herzuleiten.“

⁵¹⁴ Vgl. etwa *Richard Frank (Hrsg.)*, Unabhängigkeit und Bindungen des Richters in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz. Ergebnisse einer internationalen Richtertagung, in: Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 22.

⁵¹⁵ BVerfGE 49, 89 (125 f.).

Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die rechtsprechende Gewalt – und damit alle Richter – im Falle ihrer Ernennung und Einsetzung durch eine ihrerseits demokratisch gewählte Regierung keine geringere demokratische Legitimation besitzt als die Mitglieder unmittelbar vom Volk gewählter Parlamente.⁵¹⁶ Gerade diese in zahlreichen Verfassungsordnungen gewährleistete mittelbare⁵¹⁷ demokratische Legitimation würde nun aber im Fürstentum Liechtenstein bei der Umsetzung der vom Landesfürsten vorgeschlagenen Ernennungsverfahrens fehlen bzw. dahinfliegen, weil der Landesfürst selber nicht über eine vergleichbare demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit verfügt.

V. Die Kompetenz des Landesfürsten zur Absetzung der Regierung und zur Auflösung des Landtags sowie zur zwischenzeitlichen Alleinregierung im Wege von Notverordnungsrecht

Gemäss Art. 79 Abs. 7 des Verfassungsvorschlags des Fürstentums muss die Regierung zurücktreten, wenn sie das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages verliert. Dabei *kann* der Landesfürst die zurücktretende Regierung beauftragen, bis zur Bildung einer neuen Regierung die Geschäfte weiterzuführen. Kommt es zu keiner Einigung zwischen Landesfürst und Landtag über die Bildung einer neuen Regierung, wird der Landtag aufgelöst und neu gewählt.

Dieses vorgeschlagene Notverordnungsrecht verstösst aus verschiedenen Gründen gegen die völker- und europarechtlichen Mindeststandards des Demokratieprinzips:

⁵¹⁶ Engelbert Niebler, Richterliche Unabhängigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Richard Frank, a.a.O. (Fn. 514), 13 ff. (17). Vgl. auch Josef Kropf, Richterbestellung und richterliche Unabhängigkeit in Österreich, in: Richard Frank, a.a.O. (Fn. 514), 37 ff. (39).

⁵¹⁷ Mit Bezug auf Fragen und Probleme im Zusammenhang mit Volkswahlen von Gerichten vgl. Kurt Eichenberger, Sonderheiten und Schwierigkeiten der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz, in: Richard Frank, a.a.O. (Fn. 514), 69 ff.

- 1) Die vorgeschlagene Regelung bedeutet zunächst mit Bezug auf das Vertrauen in die Regierung eine weitgehende und in Europa unübliche Gleichsetzung des demokratisch legitimierten Landtages mit dem Landesfürsten, der weder über eine direkte noch über eine indirekte demokratische Legitimation verfügt. Für einen solch weitreichenden Grundsatzentscheid geht diese Gleichsetzung über die üblichen, aus demokratischen und monarchischen Elementen zusammengesetzten sog. gemischten Staatsformen hinaus.⁵¹⁸
- 2) Diese Regelung hat überdies zur Folge, dass nach dem Misstrauensvotum durch den Landesfürsten dieser bis zur Wahl eines neuen Landtages und der Einsetzung einer neuen Regierung allein die Regierungsgeschäfte führt. Art. 79 Abs. 7 ist dann wohl ein Anwendungsfall des in Art. 10 Abs. 2 der Verfassung statuierten Notverordnungsrechts, der das durch die *Kann*-Regelung eingeräumte Ermessen immerhin einer zeitlichen Beschränkung unterwirft. Demgegenüber verlangt das Notverordnungsrecht gerade, dass nur entscheidet, wer in der Wahl wiederum zur Verantwortung gezogen werden kann.⁵¹⁹ Der Landesfürst ist jedoch der politischen Verantwortung entzückt und muss sich keinen regelmässigen Wahlen stellen.
- 3) Da Art. 79 Abs. 7 dem Landesfürsten ein Notverordnungsrecht des Landesfürsten im Sinne von Art. 10 Abs. 2 des Verfassungsvorschlags des Fürstenhauses verschafft, muss es entsprechend den strengen völker- und europarechtlichen Anforderungen⁵²⁰ bestimmt, bestimm- und voraussehbar sowie verhältnismässig sein. Diesen Kriterien genügen weder Art. 10 Abs. 2 noch Art. 79 Abs. 7, weshalb sie im Lichte des Völker- und Europarechts klar unzulässig sind.

⁵¹⁸ Vgl. oben A.II.1., S. 7 und A.II.2., S. 15.

⁵¹⁹ Dieter Grimm, Politik und Recht, in: Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, 1995, 91 ff. (100).

⁵²⁰ Vgl. oben A.III.2.d), S. 37 ff.; A.IV.1.b)dd), S. 88 ff.

- 4) Wie aus der vorgeschlagenen Ergänzung zu Art. 79 Abs. 6 *in fine* hervorgeht, bedeutet die vorgeschlagene Bestimmung von Art. 79 Abs. 7 eine grundlegende Änderung der bisherigen Regelung, wonach bis zur Neuernennung die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiterzuführen haben. Nur im Rahmen der uneingeschränkten Weitergeltung der bisherigen Bestimmung von Art. 79 Abs. 6 wäre denn auch die zum Zwecke der demokratischen Legitimierung vorgesehene „Gegenzeichnung der Gesetze sowie der vom Fürsten oder einer Regentschaft ausgehenden Erlässe und Verordnungen“ gemäss Art. 85 überhaupt möglich. Die vorgeschlagene Regelung von Art. 79 Abs. 7 vermindert damit in klarer Weise die grundlegenden demokratischen Legitimierungs- und Rückkopplungsanforderungen an Regierungsentscheidungen in einer Demokratie.⁵²¹ Die Stärkung des monarchischen Elements auf Kosten des Demokratieprinzips wird denn auch durch die Anwendbarkeit von Art. 79 Abs. 7 auf den Fall des Vertrauensentzugs eines einzelnen Regierungsmitglieds gemäss Art. 80 Abs. 2 bestätigt. Schliesslich schafft Art. 79 Abs. 7 einen klaren Widerspruch zum bisherigen⁵²² und durch den Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses nicht in Frage gestellten Gegenzeichnungsrecht gemäss Art. 85 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein.

Hochachtungsvoll

PD Dr. Stephan Breitenmoser

⁵²¹ Vgl. oben A.II.2., S. 15 und S. 19.

⁵²² Gerard Batliner, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, in: Liechtenstein, Politische Schriften Bd. 9, 1981, 32.