

Grigori V. Golosov

Demokratie als System aus Institutionen und Praktiken: das dynamische Vermächtnis und die lebendigen Verpflichtungen zentraler OSZE-Dokumente

Einführung

In seinem Buch „*Democracy and Its Critics*“, das zu Recht als eines der profunden Werke zur Demokratietheorie gilt, schreibt Robert Dahl:

„Zunächst müssen wir der Tatsache ins Auge sehen, dass der Begriff Demokratie im normalen wie im philosophischen Sprachgebrauch korrekterweise sowohl ein Ideal bezeichnen kann als auch reale Regime, die erheblich von diesem Ideal abweichen. Diese zweifache Bedeutung ist oftmals verwirrend. Wenn aber Demokratie sowohl ein Ideal als auch erreichbare Wirklichkeit ist, wie können wir dann beurteilen, wann ein reales Regime nah genug am Ideal ist, damit wir es korrekterweise als Demokratie bezeichnen können?“¹

Bei der Beantwortung dieser Frage kommt Dahl zu dem Schluss, dass es unmöglich sei, eine geeignete Demokratietheorie zu formulieren, wenn man von einem rein philosophischen oder deduktiven Ansatz ausgeht. Die Demokratietheorie enthält immer auch eine empirische Komponente, die von historischen Erfahrungen und realen politischen Vereinbarungen beeinflusst ist. Bei dem Versuch, die Bedeutung des Begriffs Demokratie zu erfassen, dürfen wir daher „die Bedingungen, die die Entwicklung und die dauerhafte Existenz derjenigen Institutionen, die für eine demokratische Ordnung notwendig sind, ermöglichen“, nicht außer Acht lassen.²

Dies ist der konventionelle Ansatz derjenigen Vertreter der politischen Ideengeschichte, die bestrebt sind, die grundsätzlichen Prämissen der Demokratietheorie nicht nur aus der reinen Vernunft abzuleiten, sondern gleichermaßen aus Texten, die sich mit Fragen von praktischer Relevanz befassen, wie z.B. die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte oder die *Federalist Papers* („Föderalistenartikel“). Solche Dokumente sind typischerweise auf eine bestimmte Nation bezogen, auch wenn ihre Inhalte verallgemeinerbar sind.

Der „Realismus“ hat in der Disziplin der Internationalen Beziehungen eine lange Tradition. Obwohl er letztendlich die Aufrechterhaltung des Weltfriedens

1 Robert Alan Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven/London 1989, S. 6 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Ebenda, S. 8.

dens zum Ziel hat und daher nicht frei von humanistischen Inhalten ist, maß der Realismus grundlegenden demokratischen Werten ursprünglich keine besondere Bedeutung bei. Zwar änderte sich dies allmählich nach dem Zweiten Weltkrieg; ein tiefgreifender Wandel trat jedoch erst gegen Ende des letzten Jahrhunderts ein, als eine gewaltige dritte Demokratisierungswelle, deren Höhepunkt der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Europa war, einen relativ breiten internationalen Konsens darüber hervorbrachte, dass es nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich sei, das internationale System auf demokratischen Prinzipien aufzubauen.³ Dieser in der Entstehung begriffene Konsens fand im Kern Eingang in zahlreiche Dokumente der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die die Verpflichtungen ihrer Teilnehmerstaaten im Bereich Demokratie und Menschenrechte festschrieben; hierzu zählen insbesondere das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE⁴ vom 29. Juni 1990 und das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE⁵ vom 3. Oktober 1991.

In der wissenschaftlichen Literatur wird der großen Bedeutung des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments für unser Verständnis der demokratischen Theorie und Praxis ebenso wie ihrem erheblicher Einfluss darauf bislang nur im engeren Sinne Rechnung getragen. Auch wenn sie die Bedeutung der Dokumente als Quelle internationaler Verpflichtungen in vollem Umfang erkannt haben, verweisen Wissenschaftler zumeist nur dann auf sie, wenn sie sich mit konkreten Fragen befassen, die einer rechtlichen Auslegung bedürfen.⁶ Die vorliegende Studie versucht zu zeigen, dass das Kopenhagener und das Moskauer Dokument einen wesentlich größeren Beitrag zur Demokratietheorie und -praxis geleistet haben. Meine Ausgangsthese lautet, dass beide Dokumente nicht nur praktische Verpflichtungen enthalten, sondern auch eine systematische Zusammenstellung der Prinzipien demokratischen Regierens. Die systematische Einbeziehung demokratischer Normen erfolgt sowohl auf der Ebene des Institutionenaufbaus als auch auf der Ebene der politischen Praxis. Um die These zu untermauern, wird untersucht, wie das Kopenhagener und das Moskauer Dokument drei zentrale Elemente der Demokratie behandeln: den repräsentativen Charakter von Regierungen und

3 Vgl. Thomas M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 1/1992, S. 46-91.

4 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. H.1; online unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304> (im Folgenden: Kopenhagener Dokument).

5 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), Kap. H.4; online unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310> (im Folgenden: Moskauer Dokument).

6 Vgl. Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000.

demokratischen Wahlen, politische Vereinigungsfreiheit und politischen Pluralismus sowie demokratischen Parlamentarismus, politische Verantwortung und Rechtsstaatlichkeit. Besondere Berücksichtigung finden dabei der Einfluss des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments auf die nationale und internationale Gesetzgebung, die Durchsetzung von Gesetzen und die Regierungspraxis.

Der repräsentative Charakter von Regierungen und demokratischen Wahlen

In den vergangenen zehn Jahren hat sich vor allem die Auswahl von Kriterien zur Beurteilung politischer Entwicklungstrends in bestimmten Ländern im Hinblick auf demokratische Praktiken als großes Problem erwiesen. Ein weit verbreiteter Ansatz, der in der Literatur als *Sequenzialismus* bezeichnet wird, besagt, dass demokratische Entwicklung langsam und stufenweise verlaufen kann und auch muss und nicht mit freien Wahlen, sondern mit institutionellen Veränderungen im Rahmen autoritärer Strukturen beginnen sollte.⁷ Den Anhängern des Sequenzialismus geht es in erster Linie um die Stärkung der öffentlichen Ordnung, die sie als eine der wichtigsten Voraussetzungen für Demokratie erachten; nicht selten sehen sie auch in Entwicklungen wie der Konsolidierung der herrschenden Partei oder anderer von Regierungsseite kontrollierter Organisationen sowie der graduellen Ausweitung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in den von der Regierung festgesetzten Grenzen Anzeichen für Fortschritte in Richtung Demokratie. Dieser Ansatz folgt unmittelbar aus der Annahme, dass alle Institutionen das Potenzial zur demokratischen Entwicklung haben.

Der historische Kontext, in dem das Kopenhagener und das Moskauer Dokument verabschiedet wurden, legte eine andere Sichtweise von der Rolle der Institutionen in politischen Entwicklungen nahe. Der Untergang der in jeder Hinsicht in höchstem Maße institutionalisierten kommunistischen Regime stand zu jener Zeit weit oben auf der globalen politischen Agenda. Eine zentrale Prämisse des Kopenhagener Dokuments ist daher die Annahme, dass keine Institution als solche, wie stark oder stabil sie auch zu sein scheint, als geeignete Grundlage für eine fortschrittliche politische Entwicklung angesehen werden dürfe. Absatz 6 des Kopenhagener Dokuments lautet vielmehr:

„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

7 Vgl. Thomas Carothers, The „Sequencing“ Fallacy, in: *Journal of Democracy* 1/2007, S. 12-27.

durch in einem gerechten Wahlgang frei gewählte Vertreter zu beteiligen.“

Damit folgt das Kopenhagener Dokument weitgehend Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, allerdings mit einer entscheidenden Ergänzung: Um den Willen der Bevölkerung auch tatsächlich zum Ausdruck bringen zu können, müssen Wahlen gerecht („*fair*“) sein.

Das Kopenhagener Dokument betont gleich zweimal die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, freie und gerechte Wahlen durchzuführen. Das ist wichtig, will man verstehen, worin der Unterschied zwischen dem sequenzialistischen Ansatz und dem im Kopenhagener Dokument enthaltenen Ansatz besteht. Bekanntermaßen finden Wahlen nicht nur in Demokratien, sondern auch in vielen autoritären und semiautoritären Regimen statt. Elektoraler Autoritarismus stellt tatsächlich die am weitesten verbreitete Variante nicht-demokratischer Herrschaft in der heutigen Welt dar.⁸

Können institutionelle Verbesserungen des Wahlprozesses wie z.B. eine bessere technische Ausstattung der Wahlorgane, eine bessere Organisation der Wahlen oder der Einsatz neuer Verfahren zur Stimmenauszählung zur Entwicklung von Mechanismen beitragen, die den Willen des Volkes zum Ausdruck bringen? Dem Kopenhagener Dokument zufolge ist die Antwort nicht unbedingt positiv. Institutionelle Verbesserungen dieser Art sind nur die Voraussetzungen für freie und gerechte demokratische Wahlen. Die Merkmale freier und gerechter Wahlen, wie sie in Absatz 7 des Kopenhagener Dokuments beschrieben werden, müssen im Kontext der Gesamtheit der von den OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen betrachtet werden. Viele dieser Merkmale findet man auch in früheren Dokumenten, wie z.B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Einzigartigkeit des Kopenhagener Dokuments liegt jedoch darin, dass es die Praktiken der Staaten widerspiegelt und sich auf gesammelte Erfahrungen stützt, während es gleichzeitig über lediglich konzeptionelle Erfordernisse hinausgeht und praktische Konsequenzen aufzeigt.

Laut Kopenhagener Dokument bedeutet freier Wettbewerb, „das Recht der Bürger [zu] achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien oder Organisationen“.⁹ Die Mitgliedschaft in einer Partei ist somit keine Voraussetzung für die Wählbarkeit eines Bewerbers. Angesichts der Tatsache, dass unabhängige Kandidaten sich in etlichen Staaten entweder gar nicht oder nur eingeschränkt zur Wahl stellen dürfen, liegt die Bedeutung dieser Bestimmung auf der Hand. Eine solche Praxis ist in der Regel verbunden mit einem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Parteilisten. Allerdings schließen solche Systeme unabhängige Kandidaten nicht prinzipiell

8 Vgl. Jennifer Gandhi/Ellen Lust-Okar, Elections Under Authoritarianism, in: Annual Review of Political Science 2009, S. 403-422.

9 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 7.5.

von der Teilnahme an Wahlen aus. Diese Möglichkeit hängt vielmehr weitgehend vom politischen Willen der Gesetzgeber ab. Die Befürworter von Restriktionen bedienen sich zu ihrer Rechtfertigung häufig einer *de facto* sequenzialistischen Logik: Da die institutionelle Konsolidierung von Parteien *per se* positiv sei – so ihr Argument –, seien auch Maßnahmen, die Politiker dazu zwingen, sich einer Partei anzuschließen, zulässig. Das Kopenhagener Dokument beruht jedoch auf einer anderen Logik: Es legt fest, dass das Recht von Einzelpersonen oder Gruppen, eigene politische Parteien in voller Freiheit zu gründen, nicht eingeschränkt werden dürfe, und führt eine Reihe von Kriterien zur Definition freier und gerechter Wahlen ein. Dazu gehört, dass weder administrative Maßnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung die Parteien oder Kandidaten daran hindern dürfen, ihre Ansichten und Qualifikationen vor der Öffentlichkeit frei darzulegen. Auch dürfen die Wähler nicht daran gehindert werden, diese Ansichten und Qualifikationen zu erfahren und zu erörtern; sie müssen darüber hinaus ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abgeben können. Des Weiteren muss der Zugang zu den Medien für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an Wahlen beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich sein und darf nicht durch gesetzliche oder administrative Hindernisse eingeschränkt werden.

Die Kriterien des Kopenhagener Dokuments haben nichts von ihrer praktischen Bedeutung eingebüßt. Die oftmals voreingenommene Haltung der Medien während eines Wahlkampfs kann dazu führen, dass das Regierungslager mehr Gelegenheiten erhält, seine politischen Positionen und Programme vorzustellen. Die Medien präsentieren Äußerungen von Vertretern der Regierungspartei häufig in der normalen Sendezeit als Teil der Nachrichten, während andere Parteien und Kandidaten sich mit der begrenzten Sendezeit oder dem begrenzten Platz in Printmedien, die ihnen für den Wahlkampf zur Verfügung gestellt wird, begnügen müssen – wenn diese überhaupt im Gesetz vorgesehen sind. Unabhängige Journalisten üben bei der Wahlkampfberichterstattung oftmals Selbstzensur aus, da sie für Äußerungen, die im weitesten Sinne als verleumderisch, extremistisch oder auch als „Verletzung des Urheberrechts“ ausgelegt werden können, vor Gericht zur Verantwortung gezogen werden können. Darüber hinaus sind während des Wahlkampfs bisweilen auch die Registrierung und der Vertrieb von Zeitungen Restriktionen unterworfen; in einigen Fällen wurden sogar bereits gedruckte Ausgaben beschlagnahmt. Solche Maßnahmen beruhen zumeist auf geltenden Gesetzen, auch wenn sie auf unterschiedliche politische Akteure unterschiedlich angewendet werden, und werden mit den besonderen Werten des betreffenden Staates gerechtfertigt.

Indem es die Inhalte des politischen Prozesses seinen formalen Charakteristika überordnet, erklärt das Kopenhagener Dokument eine solche Rechtfertigung für inakzeptabel. Das Dokument legt besonderen Wert darauf sicherzustellen, dass die Zusammensetzung der Legislative dem Wahlergebnis entspricht. Tatsächlich sind Wahlfälschungen jedoch eine weitverbreitete Praxis.

Ihre Reduzierung durch eine verbesserte Organisation des Wahlprozesses ist zwar möglich, gewährleistet jedoch nicht automatisch gerechtere Wahlen. Vielmehr müssen die Organisatoren der Wahlen sowohl den politischen Willen aufbringen, Wahlfälschungen auszuschließen, als auch die entsprechenden technischen Vorkehrungen für die Stimmenausszählung zur Verfügung stellen. Das Kopenhagener Dokument verpflichtet die Teilnehmerstaaten zur Einladung einheimischer und internationaler Wahlbeobachter als wichtiges Zeichen ihres politischen Willens, Unregelmäßigkeiten bei Wahlen zu eliminieren.

Seit 1991 haben die OSZE-Teilnehmerstaaten erhebliche Fortschritte gemacht, was die Entwicklung demokratischer Wahlstandards anbelangt. Die Gipfelerklärung von Budapest (1994) stellt fest, dass demokratische Werte für das Erreichen der Ziele der Teilnehmerstaaten, wie z.B. die Bildung einer Staatengemeinschaft ohne alte und neue Trennlinien, von grundlegender Bedeutung sind (Absätze 7 und 14). Die Gipfelerklärung von Lissabon (1996) erkennt an, dass der Demokratisierungsprozess notwendig und die Ausbreitung der Demokratie abzusichern sei (Absatz 4). In der Gipfelerklärung von Istanbul (1999) bringen die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtung zur Durchführung freier und fairer Wahlen als einer stabilen Grundlage für demokratische Entwicklung zum Ausdruck (Absatz 26). Andere auf dieses Gebiet spezialisierte internationale Organisationen, allen voran die Venedig-Kommission des Europarats, haben ganz erheblich zur Entwicklung der im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthaltenen Prinzipien beigetragen. Das Kopenhagener Dokument hat daher eine solide Basis für Fortschritte in Richtung einer verantwortlichen, transparenten und offenen Demokratie geschaffen. Im Gegensatz zum sequenzialistischen Ansatz gibt das Kopenhagener Dokument dem Inhalt des politischen Prozesses und der Fähigkeit verschiedener Institutionen, wahre Demokratie zu gewährleisten, Vorrang vor der bloßen Existenz demokratischer Institutionen.

Politischer Pluralismus

Der historische Kontext, in dem das Kopenhagener und das Moskauer Dokument verabschiedet wurden, und insbesondere der Untergang der kommunistischen Einparteiensysteme als wichtigstes Ereignis jener Zeit waren der Grund dafür, dass Probleme der Demokratie in beiden Dokumenten im Mittelpunkt stehen. Das erklärt auch, warum die Anerkennung der Bedeutung des politischen Pluralismus für politische Organisationen zu einer der zentralen OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension wurde. Die Dokumente fordern insbesondere die „klare Trennung zwischen Staat und politischen Parteien“ und betonen, dass vor allem „die Verschmelzung politi-

scher Parteien mit dem Staat“ unzulässig sei.¹⁰ 1990 war dies eine neuer, beispielloser Ansatz. Heute gibt es weltweit nur noch wenige offizielle Einparteiensysteme und die Identität von Partei und Staat gehört wahrscheinlich der Geschichte an. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass dies auch für die entsprechenden Bestimmungen des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments gilt.

Der Begriff des politischen Pluralismus, wie er im Kopenhagener und im Moskauer Dokument verwendet wird, geht weit über die bloße Negation eines politischen Monopols hinaus. Politischer Pluralismus ist vielmehr integraler Bestandteil eines komplexen Verständnisses von Demokratie als einer politischen Ordnung, die auf dem in gerechten und freien Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willens des Volkes beruht. Zu den Hauptmerkmalen gerechter und freier Wahlen zählt das Kopenhagener Dokument „das Recht von Einzelpersonen und Gruppen [...] eigene politische Parteien oder andere politische Organisationen in voller Freiheit zu gründen“.¹¹ Den politischen Parteien und Organisationen seien die notwendigen gesetzlichen Garantien zuzusichern, damit sie auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz und durch die Behörden miteinander in Wettstreit treten können. Das Nichtvorhandensein eines Einparteiensystems bedeutet somit nicht dasselbe wie das Vorhandensein von politischem Pluralismus. Von echtem politischem Pluralismus kann nur dann die Rede sein, wenn nicht nur ein Mehrparteiensystem existiert, sondern auch die Kriterien erfüllt sind, die mit der Formulierung „in voller Freiheit“ assoziiert werden.

Politischer Pluralismus wird jedoch gerade auch von vielen Anhängern des sequenzialistischen Demokratisierungsansatzes zur Begründung ihrer Sichtweise ins Feld geführt. Sie leiten ihre Argumente häufig aus der politischen Praxis osteuropäischer, mitteleuropäischer und postsowjetischer Länder kurz nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime ab. Nach der Zerschlagung der offiziellen politischen Monopole entstanden Dutzende neuer politischer Parteien. Obwohl sie keine massenhafte Unterstützung bei den Wählern fanden, konnten viele von ihnen immer noch genügend Stimmen gewinnen, um ins Parlament einzuziehen zu können. Mancherorts führte die hohe Zahl der im Parlament vertretenen Parteien zu einer übermäßigen Zersplitterung. Die Anhänger des Sequenzialismus nutzen genau diese ungünstige Entwicklung zur Abstützung ihrer zentralen These, dass die Stärkung von Institutionen wichtiger sei als Fortschritte bei den grundlegenden Merkmalen der Demokratie, und fordern, dass die Konsolidierung einer vergleichsweise kleinen Zahl „überlebensfähiger“ Parteien Vorrang haben müsse. Die Gründung und die Betätigung politischer Parteien, einschließlich ihrer Teilnahme an Wahlen und ihrer Vertretung in gewählten Körperschaften, zu begrenzen, wird oftmals als der wichtigste Weg dazu angesehen, das Ziel des formalen Institutionenaufbaus zu erreichen. Natürlich kann – wie einige Regierungen

10 Ebenda, Absatz 5.4.

11 Ebenda, Absatz 7.6.

behaupten – das Vorhandensein zahlreicher kurzlebiger Parteien die Wähler irritieren und sogar politischen Manipulationen Vorschub leisten. Der Gedanke, dass der „elektorale Markt“ nicht völlig offen sein dürfe, ist daher für einige Staaten im OSZE-Gebiet inzwischen akzeptabel geworden. Bei der Bewertung der Vorteile und Grenzen dieser Sichtweise ist die Frage, von welchen Prioritäten sich die Gesetzgeber leiten lassen, wenn sie die Gründung und die Betätigung politischer Parteien einschränken, von entscheidender Bedeutung. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument räumen der vollständigen Erfüllung des Willens des Volkes Vorrang ein, was das Recht zur politischen Meinungsäußerung der verschiedenen sozialen Gruppen voraussetzt. Was die Konsolidierung von Parteien anbelangt, hat dieses Ziel, so wichtig es ist, nicht immer höchste Priorität.

Hinsichtlich der Registrierung politischer Parteien gibt es eine traditionelle Denkrichtung, nach der Parteien als private Vereinigung von Einzelpersonen zu betrachten sind, die keiner offiziellen Anerkennung bedürfen. Ein anderer Ansatz besagt, dass die offizielle Registrierung von Parteien vor allem angesichts der heute weit verbreiteten öffentlichen Finanzierung politischer Parteien hilfreich ist. Darüber hinaus verhindere die offizielle Registrierung den Missbrauch von Parteinamen und -symbolen durch unlautere Konkurrenten. Mit der Einführung der Parteienregistrierung stellt der Gesetzgeber an die politischen Parteien in der Regel bestimmte Anforderungen, wie z.B. den Nachweis einer Mindestzahl von Unterstützern, die Bekanntgabe der Zusammensetzung von Leitungsgremien und des politischen Programms sowie die Entrichtung einer Registrierungsgebühr. Die Praxis der Parteienregistrierung an sich läuft den Verpflichtungen im Kopenhagener und im Moskauer Dokument nicht zuwider; jedoch sollte die Frage der Verhältnismäßigkeit näher betrachtet werden. Verlangt der Nachweis einer Mindestzahl an Unterstützern lediglich die Vorlage einiger Dutzend oder Hundert Unterschriften von Bürgern, die die Gründung einer neuen Partei unterstützen, so verstößt eine solche Bedingung nicht gegen das Prinzip des politischen Pluralismus, sondern ist dazu geeignet, die Bildung „unseriöser“ Parteien zu verhindern, deren Vorsitzende kein Interesse an der Verfolgung ernst zu nehmender politischer Ziele haben. Leider gehen die Restriktionen bei der Gründung von Parteien in einigen Ländern wesentlich weiter, indem der Gesetzgeber beispielsweise eine Mindestzahl von mehreren Tausend oder sogar Zehntausenden von Parteimitgliedern festlegt. Solch überzogene Anforderungen, die noch dazu offenkundig unrealistisch sind, untergraben den gesunden Wettbewerb, indem sie den bestehenden oder herrschenden Parteien einen spürbaren Vorteil verschaffen.

Eine ähnliche Logik trifft auf die Registrierungsbedingungen für Parteien und Kandidaten zu, die an Wahlen teilnehmen wollen. In den meisten Ländern werden diese Bedingungen vom Gesetzgeber festgelegt. Verlangt wird in der Regel eine Unterschriftensammlung, die die Nominierung eines Kandidaten unterstützt; in einigen Fällen müssen die Parteien und Kandidaten für ihre

Zulassung zur Wahl auch eine Kautions hinterlegen, die nur dann zurückgezahlt wird, wenn sie eine bestimmte Anzahl von Stimmen gewonnen haben. Die Bedingungen sind in der Regel moderat und dienen lediglich dazu, „unseriöse“ Parteien und Kandidaten auszuschließen. In einigen Ländern ist die Kautions jedoch so hoch, dass sie die Zulassung zu den Wahlen tatsächlich einschränkt und die Teilnahme an den Wahlen quasi vom Vermögen der Bewerber abhängig macht. Leider wurden in den letzten zehn Jahren selbst relativ harmlose Bedingungen wie etwa die Sammlung von Unterschriften dazu benutzt, den politischen Pluralismus einzuschränken. Das trifft vor allem dann zu, wenn Parteien oder Kandidaten eine übertrieben hohe Zahl von Unterschriften vorlegen müssen. Derartige Bedingungen gehen oft Hand in Hand mit unlauteren Praktiken bei der Prüfung der Unterschriften. Unklarheit über die Prüfungskriterien und die Anwendung rein technischer Prüfungsverfahren wie z.B. die Überprüfung der Adresse der Unterzeichner, der Richtigkeit ihrer persönlichen Daten und der Echtheit der Unterschriften haben in manchen Fällen zur massenhaften Disqualifikation von Parteien und Kandidaten geführt. Zum politischen Pluralismus im weiteren Sinne, wie er sich im Kopenhagener und im Moskauer Dokument widerspiegelt, gehört nicht nur die freie Teilnahme politischer Parteien und Kandidaten an Wahlen, sondern auch eine reale Chance gewählt zu werden. Nur so kann der Wille des Volkes ausgeübt werden.

Die Möglichkeiten zur Ausweitung des Pluralismus hängen vom jeweiligen Wahlsystem eines Landes ab. Die OSZE-Dokumente geben keine Empfehlungen dazu ab, welches der beiden am weitesten verbreiteten Wahlsysteme – das Verhältnis- und das Mehrheitswahlrecht – eher politischen Pluralismus gewährleistet. Das ist auch verständlich. Zum einen haben beide Systeme Hürden für kleinere Parteien eingebaut; zum anderen können beide Systeme so gestaltet werden, dass diese Hürden annehmbar sind und sowohl eine Zersplitterung als auch die absichtliche Einschränkung des Pluralismus verhindern. In Mehrheitswahlsystemen kann Pluralismus durch eine ungerechte (ungleiche bzw. politisch unausgewogene) Aufteilung der Wahlbezirke eingeschränkt werden. In Verhältniswahlsystemen kann eine den Stimmenanteilen tatsächlich entsprechende Vertretung durch übertrieben hohe rechtliche Hürden verhindert werden. Die heutige demokratische Praxis zeigt, dass Hürden von über fünf Prozent zu erheblichen Unterschieden zwischen den Wahlergebnissen und der Zusammensetzung des Parlaments führen können. So hält beispielsweise die Entschließung 1547 (2007) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats fest, dass es in etablierten Demokratien keine Ausschlussklauseln von mehr als drei Prozent bei Parlamentswahlen geben solle.¹²

12 Vgl. Parlamentarische Versammlung des Europarates, Entschließung 1547 (2007), betr. die Lage der Menschenrechte und den Stand der Demokratie in Europa – Der Stand der Demokratie in Europa, Absatz 58, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/7706, 10. Januar 2008, Unterrichtung durch die Delegation der Bundesrepublik

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument haben das Völkerrecht im Bereich Vereinigungsfreiheit erheblich beeinflusst. Die in den Dokumenten enthaltenen Normen wurden in mehrere von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der Venedig-Kommission verabschiedete Dokumente übernommen. Die wichtigsten von ihnen sind die Entschlüsse 1308 (2002) betreffend Beschränkungen für politische Parteien in den Mitgliedstaaten des Europarates und die Entschlüsse 1736 (2010), Verhaltenskodex für politische Parteien. Die im Kopenhagener und Moskauer Dokument eingegangenen Verpflichtungen haben auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) maßgeblich beeinflusst, u.a. in solch wichtigen Fällen wie Vereinigte kommunistische Partei der Türkei und andere v. Türkei aus dem Jahr 1998 (19392/92), Sozialistische Partei der Türkei und andere v. Türkei aus dem Jahr 2003 (26482/95) und Präsidielle Partei von Mordwinien v. Russland aus dem Jahr 2004 (65659/01).

In der systematischen Betrachtung von Demokratie, wie sie im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthalten ist, ist politischer Pluralismus ein wichtiger praktischer Maßstab. Die institutionelle Konsolidierung politischer Parteien fördert zweifellos die demokratische Entwicklung, wichtig ist dabei aber, dass Bestrebungen zur Konsolidierung nicht dazu führen, dass die Möglichkeiten zur Äußerung des freien Willens des Volkes in freien und gerechten Wahlen eingeschränkt werden. Eine solche Einschränkung wäre eine Gefahr für die Demokratie, insbesondere zu Beginn eines demokratischen Transformationsprozesses, da sie zu einer autoritären Transformation von Wahlen und politischen Parteien führen und diese zwingen kann, sich allmählich an das nicht wettbewerbsorientierte politische Umfeld anzupassen und somit ihre Sensibilität für die Bedürfnisse der Menschen zu verlieren, was letztendlich die institutionelle Erosion zur Folge hätte.

Parlamentarismus und Rechtsstaatlichkeit

Sequenzialismus war eine Reaktion auf den als „Elektoralismus“ bezeichneten Ansatz. Der „elektoralistische Trugschluss“ setzt Wahlen mit Demokratie gleich, was jedoch ein Irrtum ist, wenn es bei den Wahlen keinen echten Wettbewerb gibt und sie keinen Machtwechsel ermöglichen.¹³ Nicht jedes gewählte politische Regime ist also demokratisch. Die OSZE-Dokumente betrachten gerechte und freie Wahlen zwar als Voraussetzung für und ein entscheidendes Merkmal von Demokratie, nennen jedoch gleichzeitig auch Kriterien, die es ermöglichen, unterschiedliche Stadien demokratischer Entwicklung voneinander zu unterscheiden. So hebt das Kopenhagener Doku-

Deutschland in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Anhang, S. 34-48, hier: S. 44-45.

13 Vgl. Philippe Schmitter/Terry Lynn Karl, What Democracy Is ... and Is Not, in: Journal of Democracy 3/1991, S. 75-88.

ment z.B. hervor, dass „eine lebendige Demokratie von der Existenz demokratischer Werte und Praktiken sowie von einer umfassenden Vielfalt demokratischer Institutionen als integralem Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens abhängt“.¹⁴ Demokratische Werte und Praktiken dürfen sich jedoch nicht allein in Wahlen manifestieren, sondern müssen auch die Arbeit vielfältiger demokratischer Institutionen prägen und anleiten. Welche Institutionen sind in dem Dokument gemeint?

Zunächst einmal sind dies die repräsentativen Staatsorgane. Das Kopenhagener Dokument bezeichnet Demokratie als eine „Regierungsform, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist“.¹⁵ Es gibt zwei institutionelle Formen der Demokratie: die parlamentarische Demokratie (in der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften gegenüber rechenschaftspflichtig ist) und die präsidentielle Demokratie (in der die Exekutive direkt der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist). In beiden Formen sind jedoch die Parlamente aufgrund ihrer herausragenden Funktion im Gesetzgebungsprozess, die für das Funktionieren eines demokratischen Staates entscheidend ist, von besonderer Bedeutung. Im Moskauer Dokument heißt es dazu: „Gesetze werden in einem offenen Verfahren erarbeitet und angenommen, in dem der Wille des Volkes entweder auf direkte Weise oder durch dessen gewählte Vertreter zum Ausdruck gebracht wird.“¹⁶ Das Bekenntnis zu einem „offenen Verfahren“ findet sich im Übrigen weder in älteren noch in späteren Dokumenten wieder. Das macht es umso wichtiger, seine Konsequenzen zu erörtern. Ein offenes Gesetzgebungsverfahren, zu dem die kollektive Erarbeitung von Gesetzentwürfen, deren öffentliche Diskussion und die Abstimmung über das Gesetz gehören, muss auf Parlamentsebene stattfinden.

Aber selbst wenn ein Parlament aus gerechten und freien Wahlen hervorgegangen ist, gewährleistet seine Existenz allein noch nicht, dass das Gesetzgebungsverfahren den Kriterien des Moskauer Dokuments gerecht wird. Erstens muss das Parlament als Institution von der Exekutive hinreichend unabhängig sein. Parlamentarische Autonomie hat zwei Aspekte, von denen einer politisch ist. Verfügt die der Exekutive nahe stehende Partei über die absolute Mehrheit der Sitze im Parlament, nimmt die Autonomie des Parlaments ab. Der zweite Aspekt parlamentarischer Autonomie bezieht sich auf die innere Struktur des Parlaments und seine institutionelle Rolle im Verhältnis zur Exekutive. Selbst wenn eine einzelne Partei über die Mehrheit der Sitze im Parlament verfügt, sollte die parlamentarische Opposition noch immer in der Lage sein, ihren Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess geltend zu machen. Dies kann z.B. durch die Mitwirkung der Opposition an der Gesetzgebungsplanung durch ihre Vertretung in den kollektiven Leitungsgremien des Par-

14 Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 26.

15 Ebenda, Absatz 5.2.

16 Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 5), Absatz 18.1.

laments, die Einrichtung spezieller parlamentarischer Gremien und Ausschüsse zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen sowie durch die Schaffung von Möglichkeiten zur Einbeziehung aller Parlamentsabgeordneten in die parlamentarische Kontrolle der und Aufsicht über die Exekutive, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, erreicht werden.

Transparenz in den Debatten und bei der Abstimmung über Gesetzentwürfe ist in einem entwickelten demokratischen Umfeld von besonderer Bedeutung. Ungeachtet der parteilichen Zusammensetzung des Parlaments muss jede Fraktion genügend Möglichkeiten haben, ihre Positionen in den Parlaments-sitzungen zu vertreten und ihre Ansichten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Parlamentarische Autonomie bedeutet darüber hinaus auch, dass das Parlament und die einzelnen Abgeordneten über erhebliche Ressourcen verfügen, die nicht von der Exekutive kontrolliert werden. Dazu gehören finanzielle Mittel (angemessene Bezüge für die Abgeordneten sowie die Möglichkeit Personal einzustellen und Experten einzuladen) und Privilegien wie z.B. – auf die Arbeit im Parlament beschränkte – Immunität.

Das Wesen einer reifen Demokratie kann nicht auf die institutionellen Merkmale der Staatsorgane reduziert werden. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument messen der Schaffung eines günstigen gesellschaftlichen Umfelds für das Funktionieren und die Weiterentwicklung der Demokratie besondere Bedeutung bei. Eines der Elemente dieses demokratischen Umfelds ist Rechtsstaatlichkeit. So heißt es im Moskauer Dokument:

„Die Teilnehmerstaaten verweisen auf ihr im Dokument des Kopenhagener Treffens enthaltenes Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und bekräftigen ihre umfassende Bereitschaft, die die Grundlage der Rechtsstaatlichkeit bildenden Prinzipien der Gerechtigkeit zu unterstützen und zu fördern. Insbesondere bekräftigen sie erneut, dass Demokratie ein der Rechtsstaatlichkeit innewohnendes Element darstellt und dass Pluralismus für politische Organisationen von Bedeutung ist.“¹⁷

Es war tatsächlich das Kopenhagener Dokument, das den Begriff Rechtsstaatlichkeit erstmals mit anderen wichtigen internationalen Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten verknüpfte. Bis zu dem Zeitpunkt war der Begriff auf die rechtswissenschaftliche und die politische Theorie beschränkt und wurde ausschließlich von Juristen und Politikwissenschaftlern verwendet. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument bewirkten eine Weiterentwicklung im Völkerrecht, indem sie die enge Verbindung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufzeigten. Bekanntermaßen ist die Anerkennung der Rechtsstaatlichkeit nicht auf Demokratien beschränkt, sondern auch in der Rhetorik autoritärer Regime weit verbreitet; daher auch das irrige Argument, Rechtsstaatlichkeit sei *per se* demokratischer Entwicklung förder-

17 Ebenda, Absatz 18. Vgl. auch Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 2 und 3.

lich. Natürlich verliert Demokratie ihre Bedeutung, wenn Gesetze, die den in Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes verkörpern, nicht greifen, da sie nur unzulänglich durchgesetzt werden können. Im Lichte der grundlegenden OSZE-Verpflichtungen ist es jedoch nicht weniger wichtig, dass Demokratie integraler Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit ist, da ein lediglich formeller „Staatslegalismus“ den Ausdruck des Willens des Volkes nicht gewährleisten kann.

Die Anerkennung gerechter und freier Wahlen ist nicht der einzige Aspekt des im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthaltenen Demokratiebegriffs. Er ist zwar von zwingender Bedeutung, eine nachhaltige demokratische Entwicklung erfordert jedoch noch weit mehr. Wenn Demokratie mit Wahlen beginnt, dann aber keine weiteren Schritte wie z.B. die Verbesserung des Parlamentarismus und die Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit unternommen werden, ist sie zur Stagnation verurteilt. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument stellen eine Reihe eindeutiger und konkreter Kriterien zur Verfügung, anhand derer Demokratie qualitativ gemessen werden kann. Sie sind nicht nur theoretischer Natur, sondern vielmehr praxisorientiert. Darüber hinaus kommen sie in Form von Verpflichtungen zum Ausdruck, die von den Teilnehmerstaaten aus freiem Willen eingegangen wurden. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument können somit als umfassender „Fahrplan“ für die Entwicklung zur Demokratie betrachtet werden.

Schlussfolgerung

Die Bedeutung des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments für die heutige Theorie und Praxis der Demokratie besteht darin, dass sie Demokratie als einen komplexen Prozess einer sich entwickelnden politischen Wirklichkeit verstehen und klare Kriterien für die Beurteilung des Stands der politischen Entwicklung eines Landes nennen. Der Kern der Demokratie sind freie und gerechte Wahlen. Keine politische Entwicklung kann, selbst wenn sie die Konsolidierung politischer Institutionen und Stabilität fördert, ohne freie und gerechte Wahlen als Weg zur Demokratie betrachtet werden.

Das zweite Schlüsselement ist politischer Pluralismus. Er ist einerseits Bestandteil freier und gerechter Wahlen; andererseits hat er jedoch auch eine eigenständige Bedeutung als eine Kombination aus Institutionen und Praktiken, die die Grundlagen der Demokratie bilden, wie z.B. politische Verantwortung und Rechenschaftspflicht der Exekutive, freier Wettbewerb auf dem politischen Markt sowie die Möglichkeit zum Machtwechsel. Freie und gerechte Wahlen dienen daher in Verbindung mit politischem Pluralismus als wichtigster Maßstab für die Unterscheidung zwischen demokratischen und autoritären Regimen. Jedoch ist der Kern eines Systems noch nicht identisch mit dem System insgesamt. Zu einer entwickelten Demokratie gehören noch

viele weitere Elemente, wie z.B. ein ausgereifter Parlamentarismus und Rechtsstaatlichkeit.

Kennzeichnend für Demokratie sind die Dynamik ihrer verschiedenen Elemente und die Notwendigkeit, diese unter sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen immer wieder anzupassen und zu reproduzieren. Zur Förderung von Demokratie bedarf es praktischer Zielvorgaben; hierfür bieten sich das Kopenhagener und das Moskauer Dokument an. Ihr Vermächtnis ist dynamisch und nicht nur als Instrument für die Bewertung politischer Prozesse nützlich, sondern auch als ein Bündel von Leitlinien für eine dauerhafte demokratische Praxis.