

*Hans-Joachim Heintze*

## Die OSZE – ein Club von „lupenreinen Demokraten“?

Der frühere deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder prägte 2004 die Formel, Wladimir Putin sei ein „lupenreiner Demokrat“.<sup>1</sup> Seither gilt der Ausdruck als geflügeltes Wort und wird immer wieder herangezogen, wenn es darum geht, Missstände in Russland zu kritisieren.<sup>2</sup> Einen neuen Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung mit den Demokratiedefiziten Russlands anlässlich der Präsidentschaftswahlen am 2. März 2008, als sich die OSZE aufgrund des verspäteten Eingangs der Einladung weigerte, Wahlbeobachter zu entsenden.<sup>3</sup> Das spannungsgeladene Verhältnis zwischen der OSZE und Russland – einem der wichtigsten Teilnehmerstaaten der Organisation – ist Anlass dafür, zu untersuchen, inwieweit das moderne Völkerrecht die Staaten zur Achtung demokratischer Spielregeln verpflichtet und welche Rolle die internationalen Organisationen diesbezüglich spielen.

### *Universelles Völkerrecht und Demokratie*

Nach dem modernen Völkerrecht haben alle Völker einen Anspruch auf Selbstbestimmung. Die Wahrnehmung dieses Rechts durch ein Volk ist die eigentliche Grundlage für die Legitimität eines Staates.<sup>4</sup> Die Freiheit der Wahl des politischen Status durch das Volk und das Verbot der Einmischung in diesen Entscheidungsprozess bedeutet, dass sich andere Staaten einer Bewertung dieser Entscheidung enthalten müssen. Die Charta der Vereinten Nationen fordert in ihrer Präambel ausdrücklich von den Völkern, „Duld-samkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben“ und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Völker in Staaten mit unterschiedlichen Gesellschafts- und Wertesystemen leben. Dementsprechend urteilte der Internationale Gerichtshof (IGH) im Nicaragua-Fall, dass die Entscheidung über ein politisches System eine innere Angelegenheit ist und das Völkerrecht diesbezüglich keine Vorgaben macht.<sup>5</sup> Stattdessen stellt es lediglich Verhaltensanforderungen auf. So macht die VN-Charta in Artikel 4 Absatz 1 die Aufnahme neuer Mitglieder davon ab-

1 Hamburger Abendblatt vom 23. November 2004.

2 Wie willkürlich der Umgang der Politik mit „undemokratischen“ Verhaltensweisen der anderen Seite ist, wird daran deutlich, dass Politiker ihre die Demokratie preisenden Reden kurzerhand ändern, wenn es opportun erscheint. Vgl. beispielhaft die Notiz in der FAZ vom 6. März 2008: „Steinmeier zog Kritik an Russland zurück“.

3 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. Februar 2008.

4 Vgl. Daniel Thürer, Self-determination, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Band IV, Amsterdam 2000, S. 372.

5 Vgl. *Case Concerning Military Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Urteil des IGH vom 27. Juni 1986, ICJ Reports, Den Haag 1986, S. 133.

hängig, dass sie „friedliebend“ sind. Die Forderung, dass die VN-Mitgliedstaaten demokratisch verfasst sein müssen, war bereits bei der Ausarbeitung der Charta in San Francisco als Einmischung in innere Angelegenheiten verworfen worden.<sup>6</sup> Eine Ausnahme von dieser „Blindheit“ des Völkerrechts gegenüber Staatsformen bilden nazistische und faschistische Regime. Deren Ideologien wurden mit Resolution 36/162 der VN-Generalversammlung vom 16. Dezember 1981 ausdrücklich verurteilt. Auch rassistische Regime wurden durch das Völkerrecht geächtet, wie die vielen Resolutionen gegen das südafrikanische Apartheidregime belegen.<sup>7</sup>

Aus dem inneren Selbstbestimmungsrecht ist herzuleiten, dass die Völker berechtigt sind, bei der Gestaltung der Angelegenheiten ihrer Gemeinschaft eine aktive Rolle in Freiheit und Gleichheit zu spielen. Dies ist ebenso ein demokratisches Moment wie der gemeinsame Ursprung von Menschenrechten und Demokratie. Dieser kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass jede umfassende Menschenrechtsverwirklichung die ausschließlich unter demokratischen Bedingungen zu erreichende freie Selbstbestimmung voraussetzt. Nur so lassen sich auch die im VN-Menschenrechtspakt von 1966 in Artikel 25 aufgelisteten demokratischen Mitwirkungsrechte verwirklichen.<sup>8</sup> Allerdings beziehen sich diese Rechte auf die innerstaatliche Ebene; eine völkerrechtliche Definition der Demokratie, die die Voraussetzung für die internationale Geltendmachung eines solchen Anspruchs wäre, ist daraus nicht abzuleiten. Die Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 lehnte eine eingehende Umschreibung der Demokratie ab und charakterisierte sie stattdessen als „auf [der] vollen Teilnahme [des Volkes] an allen Aspekten seines Lebens“<sup>9</sup> beruhend.

Eine universelle Definition der Demokratie erscheint auch wegen der unterschiedlichen Wertvorstellungen in den einzelnen Staaten schwierig. Einige Staaten, wie z.B. Saudi-Arabien, bekennen zudem ausdrücklich, dass sie die Demokratie nicht als eine für sie tragfähige Staatskonstruktion ansehen.<sup>10</sup> In der VN-Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten wurde die Frage des Einflusses der Demokratie

---

6 Vgl. Konrad Ginther, Art. 4, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 123, Rz. 21.

7 Vgl. Jean Salomon, Internal Aspects of the Right to Self-Determination: towards a Democratic Legitimacy Principle?, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, S. 260.

8 Vgl. Sarah Joseph/Jenny Schultz/Melissa Castan, The International Covenant on Civil and Political Rights, Oxford 2000, S. 495ff.

9 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen 1993, DGVN-Texte 43, Bonn 1994, S. 13-46, hier: S. 17.

10 Vgl. Tom Farer, The Future of International Law Enforcement under Chapter VII: Is There Room for „New Scenarios“?, in: Jost Delbrück (Hrsg.), The Future of International Law Enforcement, Berlin 1993, S. 53.

auf die Verwirklichung der Menschenrechte vor allem als Problem der Rechtskultur und der Rechtsstaatlichkeit gesehen.<sup>11</sup>

Die VN bekennen sich in ihrer Millenniums-Erklärung dazu, dass ihre Mitgliedstaaten „keine Mühen scheuen [werden], um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit [...] zu stärken“.<sup>12</sup> Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Anwendung demokratischer Verfahren und dazu, „allen Bürgern [...] echte Mitsprache [zu] ermöglichen“.<sup>13</sup> Demokratie wird hier vor allem als universelles Menschenrecht verstanden.<sup>14</sup> Auffallend sind zudem die vielen von den Vereinten Nationen ergriffenen Maßnahmen, die der Demokratisierung und Entwicklung von Staaten und „*Post-conflict*“-Gesellschaften dienen sollen.<sup>15</sup> Um diese Aktivitäten zu koordinieren und anzuleiten, beschloss der Sicherheitsrat am 20. Dezember 2005 mit seiner Resolution 1645 die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, der auch die Aufgabe der Demokratisierung und damit der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker zukommt.<sup>16</sup>

### *Wahlen als zentrales Moment*

Ein zentrales Element der Demokratisierung ist die Durchführung von Wahlen, die als „Synthese aller Menschenrechte“<sup>17</sup> angesehen werden. Bereits 1946 hatte die VN-Generalversammlung einmal die Forderung nach der Durchführung von Wahlen und der Einsetzung einer vom Volkswillen getragenen Regierung erhoben. In der Resolution 39 (I) vom 12. Dezember 1946 bezüglich Spaniens wurde der VN-Sicherheitsrat zu weiteren Maßnahmen aufgefordert, falls „nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitraums eine Regierung gebildet wird, die ihre Autorität aus dem Konsens der Regierten herleitet und zur Achtung der Rede-, Religions- und Versammlungsfreiheit sowie zur unverzüglichen Durchführung von Wahlen verpflichtet ist, in denen das spanische Volk seinen Willen ohne Zwang und Einschüchterung und unge-

- 
- 11 Vgl. Osman El-Hajjé, Working paper on the promotion and protection of human rights by the exercise of democracy and the establishment of a democratic society, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/30, 5. Juni 1997, Absatz 15.
  - 12 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, A/RES/55/2, 13. September 2000, Absatz 24, unter: <http://www.un.org/Depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf>.
  - 13 Ebenda, Absatz 25.
  - 14 Vgl. Henning Melber/Edward Newman/Roland Rich, Die andere Art der Intervention, in: Vereinte Nationen 5/2003, S. 161-166, hier: S.161-162.
  - 15 Vgl. Samuel H. Barnes, The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies, AJIL 2001, S. 86ff.
  - 16 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die Vereinten Nationen und der Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen, ZfP Sonderband 1/2006, S. 66ff.
  - 17 Karel Vasak, Democracy, Political Parties and International Human Rights Law, Israel Yearbook of Human Rights, Dordrecht 1996, S. 21 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

achtet der Parteizugehörigkeit zum Ausdruck bringen kann [...]“.<sup>18</sup> Wegen des Kalten Krieges wurde diese Forderung jedoch nicht weiter verfolgt.

Die Staatenpraxis zeigt, dass sich in demokratischen Wahlen der Volkswille besonders überzeugend artikuliert. Die VN-Generalversammlung stellt in der Resolution 45/150 vom 18. Dezember 1990 ausdrücklich fest, dass „regelmäßige und echte Wahlen ein notwendiges und unabdingbares Element anhaltender Bemühungen um den Schutz der Rechte und Interessen der Regierten sind und dass, wie die praktische Erfahrung gezeigt hat, das Recht jedes Einzelnen, sich an der Regierung seines Landes zu beteiligen, ein entscheidender Faktor dafür ist, dass alle in den Genuss eines breiten Spektrums anderer Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, kommen.“<sup>19</sup> Angesichts dieser Betonung von Wahlen erscheint es nur folgerichtig, dass die Vereinten Nationen die Absicherung und Beobachtung freier Wahlen als eine ihrer zentralen Aufgaben ansehen. Die Generalversammlung verabschiedete mit der Resolution 46/137 am 17. Dezember 1991 Richtlinien für Wahlbeobachtungsmissionen. Zur Unterstützung und Kontrolle von Wahlen durch die Vereinten Nationen wurde im April 1992 eigens eine Abteilung im VN-Sekretariat (*Electoral Assistance Division*) gegründet.<sup>20</sup> Dieser Dienst der Vereinten Nationen erfreut sich großen Zuspruchs vieler Staaten.<sup>21</sup> Die Generalversammlung unterstreicht alljährlich die Bedeutung der Wahlhilfe, so zuletzt in Resolution 62/150 vom 4. März 2008.

Allerdings ist die Zustimmung nicht ungeteilt. Ausdruck dessen ist die Resolution 60/164 vom 2. März 2006 zur „Achtung der Prinzipien der staatlichen Souveränität und der Vielfalt demokratischer Systeme bei Wahlen als wichtiges Element der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte“. Unter Verweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird darin insbesondere unterstrichen, dass die Völker ohne Einmischung von außen über ihr Schicksal entscheiden müssen, was auch beinhaltet, über die Methoden der Wahl und die einschlägigen Institutionen selbst zu entscheiden. In der Präambel werden „der Reichtum an und die Vielfalt von demokratischen politischen Systemen und Modellen freier und fairer Wahlen in der Welt auf der Grundlage nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher Hintergründe [...]“<sup>22</sup> unterstrichen.

---

18 United Nations General Assembly, Resolution 39 (I), Relations of Members of the United Nations with Spain, 12. Dezember 1946, unter: <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>.

19 United Nations General Assembly, Resolution 45/150, Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections, A/RES/45/150, 18. Dezember 1990, unter: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r150.htm>.

20 Website abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/dpa/ead/index.shtml>.

21 Die komplette Liste der Staaten, denen assistiert wurde, findet sich unter: <http://www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm>.

22 United Nations General Assembly, Resolution 60/164, Respect for the principles of national sovereignty and diversity of democratic systems in electoral processes as an important element for the promotion and protection of human rights, A/RES/60/164, 2. März 2006, unter: <http://www.undemocracy.com/A-RES-60-164.pdf>.

In der Praxis bleibt die Wahlbeobachtung bislang folgenlos, denn Wahlfälschungen und die Nichtakzeptanz des korrekten Ergebnisses durch den Unterlegenen begründen für die Vereinten Nationen nicht grundsätzlich die Möglichkeit oder gar Verpflichtung zum Einschreiten. Gleichwohl zeichnen die Berichte des Generalsekretärs über die VN-Wahlbeobachtung<sup>23</sup> ein eindrucksvolles Bild von den umfangreichen Aktivitäten und sind wohl geeignet, durch öffentliches „*blaming und shaming*“ Einfluss auf Machthaber zu nehmen, die Wahlergebnisse nicht respektieren.

#### *Klarere Demokratievorstellungen der Regionalorganisationen*

Ein Konsens über den Inhalt der Demokratie ist in Regionalorganisationen einfacher zu erreichen, da die Staaten in diesen Organisationen zumeist über gemeinsame Wertvorstellungen und Traditionen verfügen. Dies gilt in einem besonderen Maße für die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) die in ihrer Satzung ausdrücklich feststellt: „Die Solidarität der amerikanischen Staaten und die hohen Ziele, die durch sie erreicht werden sollen, erfordern die politische Organisation der Staaten auf der Grundlage der repräsentativen Demokratie.“<sup>24</sup> Immerhin wurde Kuba unter Berufung auf diese Bestimmung auf der Außenministerversammlung der OAS 1962 ausgeschlossen, weil der Marxismus-Leninismus mit dem interamerikanischen System unvereinbar sei.

Wie kompliziert allerdings die Durchsetzung der OAS-Verpflichtungen selbst bei massiver Unterstützung durch die Staatengemeinschaft ist, zeigt der Fall Haitis. Dort wurde die OAS nach der Vertreibung des rechtmäßig gewählten Präsidenten Jean-Bertrand Aristide 1991 zur Verteidigung der Demokratie in einem Mitgliedstaat tätig. 1993 wurden sowohl von der OAS als auch vom VN-Sicherheitsrat einstimmig ein Erdöl- und Waffenembargo gegen Haiti sowie das Einfrieren seiner Guthaben beschlossen. Da diese Resolutionen unter Kapitel VII der VN-Charta angenommen wurden, ging der Sicherheitsrat davon aus, dass „diese Situation, wenn sie anhält, die internationale Sicherheit und den Frieden in der Region bedroht“,<sup>25</sup> ohne dass näher ausgeführt wurde, worin die eigentliche Friedensbedrohung bestehen sollte. In der Resolution 862 vom 31. August 1993 sprach er zudem von „der Ver-

---

23 Siehe z.B. United Nations General Assembly, Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization, Report of the Secretary General, A/60/431, 15. Oktober 2005.

24 Organization of American States, Charter of the Organization of American States, Artikel 3 (d), unter: <http://www.oas.org/juridico/english/charter.html>; auch in: International Legal Materials 1994, Nr. 985, S. 1009.

25 United Nations Security Council, Resolution 841 (1993), S/RES/841 (1993), 16. Juni 1993, unter: <http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>.

pflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Lösung der Krise in Haiti, einschließlich der Wiederherstellung der Demokratie“.<sup>26</sup>

Die damalige US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen Madeleine Albright begründete die Notwendigkeit des Einschreitens der Staatengemeinschaft in Haiti mit der Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Daraus wurde in der Literatur abgeleitet, „dass das Selbstbestimmungsrecht zum Rechtstitel [wird], der den notfalls gewaltsamen Eingriff in die Rechtsordnung von Staaten rechtfertigt“.<sup>27</sup> Diese sehr weit gehende Bewertung wird durch die Resolution 940 (1994) des VN-Sicherheitsrats, die die Staatengemeinschaft zum Einsatz aller erforderlichen Mittel zur Überwindung der Militärmachthaber ermächtigte, allerdings nicht gedeckt. Dort werden als Begründungen für das Einschreiten die Verschlechterung der humanitären Lage, die systematische Verletzung der Grundrechte, die verzweifelte Lage der haitianischen Flüchtlinge und die Ausweisung einer zivilen Überwachungsmission angegeben.<sup>28</sup> Die Wiederherstellung der Demokratie wird nur in dem zwischen Präsident Aristide und den Militärmachthabern geschlossenen „Governors-Island-Übereinkommen“<sup>29</sup> gefordert. Aus dem Text der Resolution ist abzuleiten, dass der Grund für die Gewaltandrohung seitens der UNO die Nichtbefolgung des *Governors-Island-Übereinkommens* war. Allerdings führte die Wiedereinsetzung der demokratisch gewählten Regierung nicht zur Stabilität, so dass Haiti 2004 als „*failed state*“ erneut internationaler Hilfe in Form einer VN-Stabilisierungsmission auf der Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1529 (2004) bedurfte.

### *Schrittmacher OSZE*

Die Hinwendung der OSZE zu den Werten der Demokratie gehört zu den beachtlichsten Entwicklungen in dieser Regionalorganisation. Das Engagement der KSZE/OSZE basiert auf der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975,<sup>30</sup> die festlegt, dass „alle Völker jederzeit das Recht [haben], in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen und ihre politische,

---

26 United Nations Security Council, Resolution 862 (1993), S/RES/841 (1993), 31. August 1993, unter: <http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>. Ausführlich dazu Hans-Joachim Heintze, *Völkerrecht und demokratische Staatsordnung, Anmerkungen anlässlich des internationalen Engagements zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti, Verfassung und Recht in Übersee* 1996, S. 6ff.

27 Udo Fink, *Legalität und Legitimität von Staatsgewalt im Lichte neuerer Entwicklungen im Völkerrecht*, in: *Juristen Zeitung* 1998, S. 330ff., hier: S. 337.

28 Vgl. United Nations Security Council, Resolution 940 (1994), S/RES/940 (1994), 31. Juli 1994, unter: <http://www.un.org/docs/scres/1994/scres94.htm>.

29 Vgl. UN Doc. S/26063 vom 12. Juli 1993.

30 Vgl. dazu die Ausführungen von Arie Bloed, *Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation. An Introduction*, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-Operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 1-118, hier: S. 46-50.

wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen“.<sup>31</sup> Wie die „Wende“ und der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten zeigten, hatten die demokratischen Forderungen der Schlussakte von Helsinki eine gewaltige Sprengkraft entwickelt, die die diktatorischen Regime hinwegfegte. Diese neue Entwicklung fand in den Dokumenten der KSZE nach 1989 ihre Fortschreibung und Konkretisierung. Die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990 legt den KSZE-Staaten detaillierte Verpflichtungen im Hinblick auf die Ausgestaltung eines demokratischen Staatswesens auf: „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.“<sup>32</sup>

Obwohl es sich bei der Charta von Paris nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird in der Literatur zunehmend davon gesprochen, dass die demokratische Legitimation der Regierung heute eine „normative Regel des internationalen Systems“<sup>33</sup> geworden ist. Diese Auffassung wird durch die Anwendung von wichtigen KSZE-Bestimmungen gestützt. So machten beispielsweise die Europäischen Gemeinschaften (EG) die Anerkennung der aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgehenden neuen Staaten u.a. von der Respektierung der VN-Charta, der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris abhängig. Damit wurde die demokratische Staatsverfassung praktisch zur Voraussetzung für die internationale Akzeptanz der Neustaaten. Die Erfüllung dieser Verpflichtung prüfte die EG-Schlichtungskommission unter Robert Badinter.<sup>34</sup>

Im Lichte der OSZE-Aktivitäten wird in der Literatur zunehmend davon gesprochen, es bilde sich eine völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Beachtung demokratischer Regeln heraus.<sup>35</sup> Es wird von einem Wertordnungsdenken gesprochen, das auf den Grundwerten der Stabilität zwischenstaatlicher

- 
- 31 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Loseb.-Ausg., Köln 2008, Kap. A.1, S. 8.
- 32 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.2, S. 2.
- 33 Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: *American Journal of International Law* 1992, S. 46.
- 34 Vgl. dazu Danilo Türk, Recognition of States, in: *European Journal of International Law* 1993, S. 70.
- 35 So Juliane Kokott, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 2004, S. 517-533, hier insbesondere S. 525-527.

Beziehungen und des Friedens, auf dem Schutz der Menschenrechte und der natürlichen Lebensgrundlagen beruhe.<sup>36</sup>

### *Ein Club lupenreiner Demokraten?*

Eine zwischenstaatliche Organisation wird immer damit befasst sein, ihren Grundsätzen und Normen zum Durchbruch zu verhelfen. Sie wird, wie jedes soziale Gebilde, stets mit Herausforderungen und Verletzungen ihrer Statuten zu kämpfen haben. Den Club lupenreiner Demokraten wird es somit niemals geben. Selbst innerhalb der EU, die anders als die OSZE zahlreiche Elemente der Supranationalität umfasst, kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass stets alle Grundsätze der Demokratie eingehalten werden. So sah sich die EU z.B. im Jahr 2000 veranlasst, gegen den Mitgliedstaat Österreich Sanktionen zu ergreifen.<sup>37</sup> Begründet wurden diese mit der Regierungsbeteiligung des rassistischen Gedankengut vertretenden Jörg Haider, des damaligen Vorsitzenden der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). In diesem Zusammenhang wurde davon gesprochen, dass die EU das Konzept der „streitbaren Demokratie“ angewandt habe. Dieses Konzept „steht für den Versuch einer Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu unantastbaren Grundwerten einer Verbandsordnung“.<sup>38</sup> Im Klartext bedeutet dies, dass die Mehrheit den Grundkonsens der demokratischen Ordnung, der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes nicht in Frage stellen darf.

Das Konzept der „streitbaren Demokratie“ muss grundsätzlich auch für die OSZE gelten, denn insbesondere die 1990 angenommene Charta von Paris verpflichtet die Teilnehmerstaaten zum Aufbau demokratischer Gesellschaften. Schon vorher wurden im Kopenhagener Dokument 21 Elemente identifiziert, die für die Achtung der Würde und der unveräußerlichen Menschenrechte unabdingbar sind.<sup>39</sup>

Allerdings gibt es in der OSZE keine institutionellen Mechanismen, die denen der EU vergleichbar wären. Dies kann insofern nicht verwundern, als die OSZE sich in erster Linie als ein Instrument zur Förderung des demokratischen Wandels in vormals diktatorisch regierten Staaten versteht. Daher sollen vor allem die Regierungen und die Zivilgesellschaften über Ländergren-

---

36 So Matthias Herdegen, Asymmetrien in der Staatenwelt und Herausforderungen des „konstruktiven Völkerrechts“, in: ebenda, S. 571-582, hier: S. 574.

37 Siehe dazu Gregory Fox/Georg Nolte, Intolerant democracies, in: Gregory Fox/Brad Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000, S. 389ff.

38 Frank Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, Berlin 2002, S. 123.

39 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 31), Kap. H.1, Absätze 5.1 bis 5.21. Zu den Elementen gehören u.a. freie Wahlen, eine Regierungsform, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, sowie gesetzlich gewährleistete Menschenrechte und Grundfreiheiten.

zen hinweg zusammengebracht werden, um in eine konstruktive Debatte über gute Regierungsführung einzusteigen. Dabei spielt die Herrschaft des Rechts, die durch die Unterstützung der Gesetzgebung in den Teilnehmerstaaten gefördert werden soll, eine grundlegende Rolle. Somit geht es um die Feinabstimmung einer Kultur der Demokratie, die nicht auf einen einmaligen Vorgang der Durchführung von Wahlen beschränkt sein darf, sondern durch Institutionen gekennzeichnet ist, die – transparent und öffentlich – ihr durch Wahlen von der Mehrheit bestätigtes Mandat wahrnehmen.

Zu unterstreichen ist der Prozesscharakter, denn obwohl in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Demokratieförderung gemacht wurden, stellen sich weiterhin Probleme bei der Institutionalisierung dieser Entwicklung. Sie treten vor allem noch bei der Absicherung der umfassenden Teilnahme der Bürger an der Politik und der Schaffung von Mechanismen zur Konsultation der Bevölkerung auf. Eng damit verbunden ist die Tätigkeit der politischen Parteien. Diese Tätigkeitsbereiche stehen seit jeher im Mittelpunkt des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE. Die Praxis belegt, dass das Arbeitsgebiet des BDIMR nicht genau abgegrenzt ist, sondern flexibel an die Herausforderungen angepasst werden kann.<sup>40</sup> So kann nicht überraschen, dass in den letzten Jahren die Themen Migration und Menschenhandel, die eng mit Menschenrechten und der Demokratisierung von Gesellschaften zusammenhängen, immer größere Kapazitäten binden.

### *Ausblick*

Die OSZE ist kein Club lupenreiner Demokraten. Dies kann auch nicht das Ziel der Organisation sein. Vielmehr geht es darum, die Teilnehmerstaaten beim Auf- und Ausbau demokratischer Strukturen – auch mit kritischen Hinweisen – zu unterstützen und ihnen mit Rat und Tat beizustehen. Die OSZE ist diesbezüglich ein Instrument der Kooperation. Zutreffend stellte Randolph Oberschmidt schon 2001 fest, dass die OSZE nichts ausrichten kann, wenn sie Staaten zwar für Verfehlungen im Menschenrechtsbereich kritisiert, aber keine schlüssigen Konzepte oder konkrete Hilfe für den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und die wirtschaftliche Entwicklung anbieten kann.<sup>41</sup> Mit diesem breiten Ansatz geht die OSZE über die demokratiefördernden Maßnahmen des Europarates hinaus. Durch dessen Berichtssystem werden einzelne konkrete Aspekte erfasst,<sup>42</sup> so dass diese Organisation eher die Schaffung lupenreiner Demokratien anstrebt als die OSZE. Daher ist es korrekt, wenn

---

40 Vgl. Randolph Oberschmidt, Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE – eine Zwischenbilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 421-435.

41 Vgl. ebenda, S. 435.

42 Vgl. den Bericht „State of human rights and democracy in Europe“, Council of Europe Publishing, Straßburg 2007.

die OSZE auf Missstände bei der Durchführung der russischen Parlamentswahlen reagiert und keine Wahlbeobachter entsendet. Diese Abstinenz muss aber mit dem Angebot an Russland verbunden sein, weiterhin Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Demokratie zu leisten.