

G ü n t h e r W i n k l e r

D e r E u r o p a r a t u n d d i e
V e r f a s s u n g s a u t o n o m i e
s e i n e r M i t g l i e d s t a a t e n

 Springer W i e n N e w Y o r k

 SpringerWienNewYork

Der Europarat und die Verfassungsautonomie seiner Mitgliedstaaten

Eine europarechtliche Studie
mit Dokumenten und Kommentaren,
veranschaulicht durch die Aktionen
des Europarates gegen die
Verfassungsreform von Liechtenstein

Günther Winkler

Springer Wien New York

Forschungen aus Staat und Recht 150

Herausgeber: Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer,
im Zusammenwirken mit Univ.-Prof. Dr. DDr. h.c. Günther Winkler
und Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Walter Antonioli

Verfasser: Univ.-Prof. Dr. DDr. h.c. GÜNTHER WINKLER
Juristische Fakultät der Universität Wien, 1010 Wien

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte,
insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes,
der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung,
der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege
und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen,
bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2005 Springer-Verlag/Wien
Printed in Austria

SpringerWienNewYork ist ein Unternehmen
von Springer Science + Business Media
springer.at

Produkthaftung: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen
Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle
ohne Gewähr. Eine Haftung des Autors oder des Verlages
aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

Reproduktionsfertige Vorlage des Herausgebers
Druck: Ferdinand Berger & Söhne Gesellschaft m.b.H., 3580 Horn, Österreich
Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier – TCF
SPIN: 11299141

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deut-
schen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

ISSN 0071-7657
ISBN 3-211-22404-1 SpringerWienNewYork

Richard N. Coudenhove Kalergi
zum Gedenken

Vorwort

Im Jahr 1949 wurde der Europarat als eine regionale zwischenstaatliche Organisation gegründet. Er ist der Ursprung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und anderer Verträge zum Schutz der Menschenrechte. Aus dem Europarat gingen zahlreiche Verträge zum Minderheitenschutz und zur Rechtsvereinheitlichung hervor. In Verbindung mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wurde der Europarat zum Symbol für den Rechtsstaat und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch unabhängige Richter. Innerhalb der letzten fünfzehn Jahre erwarb sich der Europarat aber auch um die Öffnung Europas gegenüber den osteuropäischen Staaten bleibende Verdienste.

Durch die Entwicklung anderer europäischer Rechtsgemeinschaften, vor allem der EU, wurde der Europarat in seinen ursprünglichen Aufgaben im Lauf der Zeit aber erheblich eingeschränkt. Die zwei Statutarischen Organe des Europarates entfalten über ihre Ausschüsse und Komitees zwar noch immer eine rege Tätigkeit. Doch die Möglichkeiten für das Wirken des Europarates sind sichtlich geringer geworden. So kommt es wohl auch nicht von ungefähr, wenn seitens der medialen Öffentlichkeit weder seinen zahlreichen Enunziationen noch seinem nachhaltigen Engagement eine erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der Europarat ist zwar noch immer Träger des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Verfassungen von manchen neuen Mitgliedstaaten des Ostens bedürfen noch immer einer wirksamen Ratgebung durch den Europarat, doch das Wirken des Europarates wird in der medialen Berichterstattung kaum entsprechend gewürdigt. In zeitgenössischen Lehrbüchern des Europarechtes wird auf den Europarat vielfach nur hingewiesen. Organisation und Tätigkeiten des Europarates werden kaum einmal geschildert. Darstellungen der EMRK und der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nehmen zwar einen breiten Raum ein. Doch der Europarat selbst scheint nur noch wegen der EMRK erwähnenswert zu sein, obwohl er der politische und administrative Träger des Gerichtshofs ist. Das Interesse der Öffentlichkeit und der Wissenschaft geht am Europarat vorbei und konzentriert sich mehr und mehr auf die EU.

Es braucht daher nicht zu verwundern, wenn die Kenntnis von der Organisation und von den Aktivitäten des Europarates in der breiten Öffentlichkeit gering ist. Gemessen an der EU scheint der Europarat nur noch für seine Repräsentanten, für die mit ihm befassten Diplomaten und Politiker wichtig zu sein. Das mag wohl auch ein Grund dafür sein, dass

im Europarat seit Jahren Anstrengungen unternommen werden, seinen politischen Stellenwert zu erhöhen und sich auch für die Zukunft unentbehrlich zu machen. Spitzenvertreter des Europarates streben seit geraumer Zeit einen Assoziationsvertrag mit der EU an und durch das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK steht der EU nun auch die Mitgliedschaft bei der EMRK offen. Demselben Ziel scheint auch der Versuch der Versammlung zu dienen, das von ihr außerhalb der Satzung entwickelte Monitoring gegenüber der Verfassungsgesetzgebung seiner neuen Mitgliedstaaten aus dem Osten auch auf die alten Mitgliedstaaten des Westens zu erstrecken.

Die Präsidentenwahlen in einigen der neuen Mitgliedstaaten des Ostens führten im Europarat immer wieder zur berechtigten Besorgnis über die rechtsstaatliche Problematik der Amtsführung von autokratischen Staatsoberhäuptern. Vor diesem Hintergrund glaubte man wegen der starken Staatsoberhauptsbefugnisse des Fürsten im Europarat auch gegen die Verfassungsreform von Liechtenstein ein Monitoring durchführen zu sollen. Liechtenstein ist aber mit den als problematisch befundenen Staaten des Ostens nicht vergleichbar. Die Befugnisse des Fürsten als Staatsoberhaupt sind von den Staatsoberhauptsbefugnissen von solchen östlichen Staaten grundlegend verschieden. Sie liegen innerhalb des europäischen Konzeptes der Gewaltenteilung und sind zur Gänze in die Demokratie eingebunden. Im Gefüge der Gewaltenteilung nimmt der Fürst von Liechtenstein als Staatsoberhaupt zwar eine starke Position ein, doch seine Staatsakte unterliegen der Mitwirkung der demokratisch bestellten Regierung, des demokratisch gewählten Landtages und letzten Endes auch des Volkes. Die Staatsoberhauptsbefugnisse des Fürsten von Liechtenstein sind zwar mit jenen von starken Präsidenten von einigen alten republikanischen Mitgliedstaaten des Europarates, aber nicht mit jenen von autokratischen Staatsoberhäuptern von neuen Mitgliedstaaten des Ostens vergleichbar. Dennoch erschien den Spitzenvertretern des Europarates die vom Volk beschlossene Verfassungsreform als ein begründeter Anlass, Liechtenstein nach dem Beispiel der neuen Mitgliedstaaten des Ostens einem Monitoring der Versammlung zu unterwerfen. Liechtenstein ist offenbar auch klein genug, um eine solche Prozedur über sich ergehen lassen zu müssen. Nach seinem Beispiel sollten dann möglichst auch die Verfassungsreformen der alten Mitgliedstaaten einem Monitoring unterstellt werden. Die drei Monitoring Dokumente des Europarates zur Verfassungsreform von Liechtenstein geben einen lehrreichen Aufschluss über solche Zielsetzungen im Europarat gegenüber den alten Mitgliedstaaten. Doch verfassungspolitische Rezepte, geeignet für die neuen Mitgliedstaaten des Ostens, können nicht eins zu eins auf einen alten Mitgliedstaat des Westens übertragen werden.

Meine Untersuchungen zu den Aktivitäten des Europarates gegen die Verfassungsreform von Liechtenstein wurden mir daher zum Anlass, über die Existenz und die politischen Aktivitäten des Europarates nachzuforschen und das Ergebnis dieser Nachforschungen auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Meine Studie ist in ihrem Denkansatz als eine komplexe europarechtliche und europapolitische Fallstudie konzipiert. Aus den historischen Daten und Fakten der Aktivitäten des Europarates gegenüber Liechtenstein führt sie zu einer Bestandsaufnahme vom Europarat im Allgemeinen. Material für diese Untersuchung sind zunächst die drei Dokumente, betreffend Liechtenstein und die damit zusammenhängenden besonderen und allgemeinen Aktivitäten der Repräsentanten des Europarates. Sodann gehören dazu jene Dokumente der zwei Statutarischen Organe des Europarates, seiner Gremien und Hilfsorgane, die das Thema „Monitoring“ betreffen. Hinzu kommen ferner Dokumente, welche das Verfahren und die Organisation des Europarates betreffen, und schließlich noch die Satzung und die EMRK, in ihrem notwendigen Zusammenhang. Dieses Material bildet in seinem Zusammenhalt das vom Besonderen des Anlassfalles zum Allgemeinen reichende Anschauungsmaterial für Darstellung und Erklärung der rechtlichen Existenz und des rechtlichen und politischen Wirkens des Europarates. Durch die Darstellung des Materials am Maßstab der Satzung sollen vor allem die europarechtlichen, staatsrechtlichen und allgemein völkerrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Tätigkeiten des Europarates gegenüber der Verfassungsautonomie seiner Mitgliedstaaten transparent gemacht werden.

Methodologisch ergab sich für mich die Frage, wie man eine solche Thematik darstellen sollte, um die Existenz und das Wirken des Europarates für einen interessierten Leser zureichend zu veranschaulichen. Der zünftige Jurist geht üblicher Weise von den allgemeinen Rechtsgrundlagen aus; im vorliegenden Fall von der Satzung des Europarates und von der EMRK als völkerrechtliches Primärrecht. Aus ihnen gewinnt er die Sinngehalte für seine Untersuchungen. Wer sich aber bloß an die Rechtsgrundlagen des Primärrechtes hält, kann über das Funktionieren des Europarates nicht genügend Bescheid wissen. Ein zureichendes Verständnis für das Funktionieren des Europarates gewinnt man nur aus der näheren Kenntnis der Aktivitäten der Organe des Europarates aufgrund der Satzung und der EMRK. Diese finden ihren Ausdruck in unzähligen Dokumenten. In diesen Dokumenten tritt das eigenartige institutionelle Sekundärrecht des Europarates mit seiner ambivalenten rechtlichen und politischen Erheblichkeit zutage. Die Dokumente der Statutarischen Organe und der Suborgane des Europarates werden in dieser Studie tunlichst in ihrem Wortlaut und mit ihren Fundstellen wiedergegeben (Die hier ver-

wendeten Rechtsquellen und Dokumente sind aus dem Archiv des Europarates über das Internet unter <http://www.coe.int> abrufbar. Die historischen Daten und Fakten zur Einflussnahme des Europarates auf die Verfassungsreform von Liechtenstein entstammen vorwiegend den zwei Tageszeitungen von Liechtenstein „Vaterland“ und „Volksblatt“).

Die Fülle der von den zwei Statutarischen Organen und ihren Suborganen beschlossenen Dokumente des eigenartigen institutionellen Sekundärrechtes ist geradezu erdrückend. Wer über den Europarat näher Bescheid wissen will, tut daher gut daran, die Dokumente nach einer bestimmten Thematik gezielt auszuwerten. Die zahlreichen Dokumente geben für sich allein aber dennoch nur einen unzureichenden Aufschluss über das Funktionieren des Europarates. Um den Europarat in seinen Rechtsgrundlagen und seinen Enunziationen anschaulich erfassen und verstehen zu können, sollte man auch wissen, was die Organe des Europarates tatsächlich machen. Daher erweist es sich als sinnvoll, auch den Initiativen und Handlungen der als Organe des Europarates handelnden Personen in ihrem Zusammenhang mit den Dokumenten und gemäß der Satzung des Europarates so weit wie möglich nach zu gehen.

Einem Rechtsdogmatiker mag ein solcher Weg befremdlich erscheinen. Hält sich dieser nämlich nur an die Rechtsvorschriften und meint dann vielleicht, bloß aus diesen schon ihre volle Bedeutung verstehen und deuten zu können, dann erliegt er einem fatalen Irrtum. Das konkrete Handeln der Organe sollte man nicht einfach in die Soziologie oder in die Politikwissenschaft verweisen; geradeso als wäre das konkrete Organverhalten nur etwas Tatsächliches und nicht auch etwas Rechtserhebliches. Das Recht und seine Umsetzung in die Wirklichkeit des Alltages durch Organhandeln ergeben erst in ihrer Verbindung eine zureichende Einsicht in das Funktionieren einer solchen zwischenstaatlichen Institution. In diesem Sinn geht der Weg meiner Darstellung von der Realität des konkreten Organhandelns zu den Rechtsgrundlagen, die sich in Dokumenten, in den Geschäftsordnungen, in der Satzung und in der EMRK auf mehreren europarechtlichen Ebenen darbieten.

Der Versuch des Europarates, gegen Liechtenstein wegen der Verfassungsreform ein Monitoring durchzuführen, erwies sich als ein vorzüglicher konkreter Ansatz für die Auslotung des Themas. Dabei leitete mich das Bemühen, alle Prämissen des Faktischen einerseits und des Rechtlichen andererseits aufzuspüren und in ihrem funktionellen Zusammenhang transparent zu machen, um vor allem für den kritischen Leser nicht nur die Wege meines Denkens, sondern auch die Thematik nachvollziehbar darzulegen. In diesem Sinn wurden die für die Untersuchung erheblichen Fakten und Daten inhaltsgetreu wiedergegeben und mit den maßgebli-

chen Sinngehalten des Primärrechtes und des mehrschichtigen Sekundärrechtes in Zusammenhang gebracht. Der Zuordnung von rechtlich erheblichem Verhalten und Dokumenten der Organe zum Primärrecht des Europarates kommt schließlich nicht nur ein didaktischer Erklärungswert, sondern auch ein rechtlicher und politischer Erkenntniswert zu. In diesem Sinn kann man meine Studie auch als eine methodologische Wegweisung für juristisches Denken vom Konkreten in das Grundsätzliche und Allgemeine des Europarates als eine zwischenstaatlichen Organisation auffassen, in deren Tätigkeiten Recht und Politik vielfach ununterscheidbar ineinander fließen und die Politik das Recht zunehmend verdrängt. Diese Studie war für mich auch ein Grund zur Auslotung der Möglichkeiten und Grenzen des Europarates aus einer Zusammenschau von Staatsrecht, Europarecht und allgemeinem Völkerrecht. In den Schnittstellen dieser Rechtsbereiche zeigt sich die Souveränität der Mitgliedstaaten des Europarates in einer stetigen Aushöhlung durch politisches Wirken ihrer eigenen Delegierten, für welches die vertraglichen Grundlagen des Primärrechtes der Satzung keine rechtlichen Grenzen zu haben scheinen.

Die Arbeit an dieser Studie brachte mir den hoffnungsvollen Aufbruch einer von den Schrecknissen des Krieges geplagten Jugend in ein vereintes Europa nach dem II. Weltkrieg lebhaft in Erinnerung. Sie führte mich zu einer Rückbesinnung auf die damals klar erkannte Notwendigkeit der Existenz eines vereinten Europa. Sie weckte in mir aber auch die Erinnerung an meine Begegnungen mit RICHARD N. COUDENHOVE KALERGI, dem unermüdlichen Vorkämpfer für einen politischen Zusammenschluss der europäischen Nationen. Nach Jahren geistiger Unfreiheit in einem totalitären Staat und nach einem mörderischen Weltkrieg war vor allem die akademische Jugend von der Idee eines vereinten Europa fasziniert. Der Zusammenbruch der Herrschaft des Dritten Reiches bedeutete aus der Perspektive eines vereinten Europa Freiheit des Geistes und immerwährenden Frieden. Die von den Schrecken des Krieges und geistiger Knebelung durch ein totalitäres Regime geplagten Intellektuellen Europas riefen in Politik und Wissenschaft zum Aufbruch der europäischen Nationen in eine umfassende europäische Gemeinschaft. Ein wichtiger Ort ihrer Begegnungen war das Europäische Forum in Alpbach/Tirol. Symbol und Leitfigur war für sie RICHARD N. COUDENHOVE KALERGI, der mit seiner Paneuropa-Bewegung auch für den Europarat Pate stand. Der Europarat ging aus seinen Ideen von einem vereinten Europa hervor, liest man im Großen Brockhaus.

Meine Studie ist daher RICHARD N. COUDENHOVE KALERGI (1894 bis 1972) gewidmet. Sein Lebenswerk galt der Gründung eines europäischen Staatenbundes. Seine Schriften bedeuten Meilenstein in der Vorgeschich-

te des Zusammenschlusses der europäischen Staaten zu einem vereinten Europa. In seiner als Frage formulierten Hoffnung wählte er für eine seiner Publikationen im Jahr 1938 den Titel „Kommen die Vereinigten Staaten von Europa?“ Dass diese Hoffnung nach zehn Jahren mit einer Selbstverständlichkeit Wirklichkeit werden und dass ein Weltkrieg dafür der teure Preis sein sollte, konnte er damals wohl nicht vorhersehen.

Meine Einstellung zu Europa ist nach wie vor positiv, doch die Begeisterung der ersten Jahrzehnte ist einem kritischen Realismus gewichen. *Tempora mutantur et nos mutamur in illis*. Möglichkeiten und Grenzen eines institutionalisierten Europa zeigen sich mir auch durch meine Studie über den Europarat, mit einem Seitenblick auf die EU, aus der Synthese von Staatsrecht, Europarecht und allgemeinem Völkerrecht in einem besorgniserregenden Spannungsfeld von Recht und Politik.

Die vorliegende Studie ist daher zugleich Ausdruck meiner Überzeugung von der Notwendigkeit eines vereinten Europa und von meiner Sorge um Fehlentwicklungen in Europa. Mit ihr will ich für Wissenschaftler und für Politiker gleichermaßen ein Signal setzen, ihr Denken über Europa realistisch, kritisch und selbstkritisch und nicht bloß idealistisch zu betreiben. Für den Europarat erweist es sich als empfehlenswert, dass er sich zur Rechtfertigung seiner Existenz, gemäß dem Prinzip der *Rule of Law* seiner eigenen Satzung, auf seine Grundlegung im Staatsrecht der Mitgliedstaaten sowie auf seine staatsrechtlichen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Grenzen selbstkritisch besinnt.

MARKUS JOSEF TOBERER leistete mir bei der Auffindung von Dokumenten und bei der Korrektur des Manuskriptes wertvolle Assistenz. BERNHARD RASCHAUER besorgte umsichtig und ertragreich die Schlusskorrekturen. SUSANNE KARNER erstellte in beispielhafter Weise die Druckvorlage. Ihnen allen gilt für ihre Mühewaltung mein herzlicher Dank.

Wien, im November 2004

GÜNTHER WINKLER

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Erster Teil	
Der konkrete Zugang zum Thema	1
I. Der Europarat und Liechtenstein	1
II. Die Problemlage	8
III. Historische Daten und Fakten	36
1. Die Chronologie der Verfassungsreform	37
2. Die Chronologie der Aktivitäten im Europarat	43
Zweiter Teil	
Drei Dokumente des Europarates	69
I. Die Opinion der Venedig Kommission	71
1. Der Text der Opinion mit Kommentar	71
2. Die Rechtsgrundlagen der Opinion	152
3. Rechtsstellung und Aufgaben der Venedig Kommission	155
4. Die abstrakte Zuständigkeit der Venedig Kommission	159
5. Die konkrete Zuständigkeit der Organe des Europarates	163
6. Verfahrensfragen zur Erstellung der Opinion	172
7. Eine Auflistung von Verfahrensmängeln	177
8. Mangelhafte Ermittlung von Daten und Fakten	179
9. Commitments und Obligations für Liechtenstein?	185
10. Europarechtliche und völkerrechtliche Implikationen	188
II. Der Resolutionsentwurf des Politischen Ausschusses	192
1. Der Text des Resolutionsentwurfs mit Kommentar	192
2. Der Politische Ausschuss und seine Zuständigkeit	269
3. Der Aufbau des Resolutionsentwurfes	271
4. Der Autor des Resolutionsentwurfs	274
5. Geistige Wurzeln des Resolutionsentwurfs	277
6. Die außerparlamentarische Initiative	279
7. Eine Auflistung der Verfahrensmängel	286
III. Der Bericht des Monitoring Komitees	288
1. Der Text des Berichtes mit Kommentar	288
2. Das Monitoring Komitee und seine Zuständigkeit	341
3. Anmerkungen zum konkreten Verfahren	348
4. Argumentations- und Denkweise der Berichterstatter	351
5. Die Berichterstatter und das Monitoring	353
6. Der Präsident der Versammlung und das Monitoring	356
7. Der Generalsekretär des Europarates und das Monitoring	357
8. Die Versammlung und das Monitoring	361
9. Vom Monitoring zum Dialog	364

	Seite
Dritter Teil	
Der Europarat und sein Wirken	371
I. Die Konzeption des Europarates	371
II. Die Statutarischen Organe des Europarates	375
1. Das Minister Komitee	376
2. Die Versammlung	380
III. Die Aufgaben der Statutarischen Organe	385
1. Ziel und Rahmenbedingungen	385
2. Die Aufgaben des Minister Komitees	387
3. Die Aufgaben der Versammlung	392
4. Das Zusammenwirken der Statutarischen Organe	394
IV. Die Rechtsgrundlagen des Europarates	397
1. Das Vertragsrecht der Satzung als Primärrecht	397
2. Das institutionelle Sekundärrecht des Europarates	406
V. Die Documents des Europarates	413
1. Allgemeines	413
2. Documents des Minister Komitees	414
3. Working Documents des Minister Komitees	416
4. Documents der Versammlung	417
5. Working Documents der Versammlung	419
VI. Das Monitoring im Europarat	421
1. Eine neue Aufgabe für den Europarat	421
2. Das Monitoring des Minister Komitees	423
a) Die Vorgeschichte.....	423
b) Die Einrichtung des Monitoring	427
c) Die Konkretisierung des Konzeptes	429
d) Das Post-Accession Monitoring	432
e) Das Monitoring der Stellvertreter	438
3. Das Monitoring der Versammlung	441
a) Die Vorgeschichte	441
b) Anfänge dieses Monitoring	444
c) Die Errichtung des Monitoring Komitees	448
d) Der Post-Monitoring Dialog	450
e) Bestrebungen zur Ausweitung dieses Monitoring	452
f) Die Funktionsweise dieses Monitoring	457
4. Das Monitoring des Ausschusses für Rechtssachen	460
VII. Sanktionen des Europarates?	473
1. Allgemeine Voraussetzungen	473
2. Die Zuständigkeit des Minister Komitees	479
3. Die Zuständigkeit der Versammlung	485
VIII. Zuständigkeitskonkurrenzen im Europarat	490
1. Rechtsträger, Organe und Zuständigkeiten	490
2. Konkurrenzen zwischen der Versammlung und dem Minister Komitee	492
3. Konkurrenzen zwischen den Komitees der Versammlung	497

	Seite
IX. Verfassung und Verfassungswirklichkeit des Europarates	500
1. Die Satzung des Europarates als Verfassung	500
2. Perspektiven des Parlamentarismus	504
3. Perspektiven der Rule of Law	512
4. Die politischen Monitoring der Versammlung	519
Vierter Teil	
Gegenwart und Zukunft des Europarates	525
I. Perspektiven der europäischen Demokratie	525
1. Die pluralistische Demokratie als europäisches Erbe	525
2. Die Verfassungen der Mitgliedstaaten als Urboden der Satzung	534
II. Doppelte Standards des Europarates	541
1. Der Doppelstandard Kleinstaaten und Großstaaten	541
2. Der Doppelstandard Republiken und Monarchien	544
3. Der Doppelstandard indirekte und direkte Demokratie	550
4. Der Doppelstandard alte und neue Mitgliedstaaten	551
5. Schlussfolgerungen	552
III. Demokratische Standards in den Dokumenten des Europarates	553
1. Die Vorgeschichte	553
2. Dokumente des Standing Committees der Versammlung	558
3. Dokumente des Minister Komitees der Stellvertreter	560
4. Dokumente der Versammlung	563
5. Pläne für den Gipfel von Warschau	567
IV. Der Europarat im Wandel	569
1. Entwicklungstendenzen	569
2. Fragen und Ausblicke	578
3. Epilog	586
Literaturverzeichnis	591

Erster Teil

Der konkrete Zugang zum Thema

I. Der Europarat und Liechtenstein

Vor der Volksabstimmung über die Verfassungsreform 2003 von Liechtenstein wurde über die Reformvorschläge des Fürstenhauses wiederholt auch in der internationalen Presse berichtet. Die Pressemeldungen stimmten in der fragmentarischen Wiedergabe der Reformvorschläge des Fürstenhauses und in ihrer demokratiepolitischen Kritik mit häufig wiederkehrenden Zeitungsberichten in Liechtenstein überein. Sie waren daher auch vergleichbar zutreffend und fehlerhaft. Das weist auf einen einheitlichen Ursprung der Informationen hin. Gespeist aus einer gegenüber der Öffentlichkeit nicht identifizierten nationalen Informationsquelle wurde die Verfassungsreform immer wieder als Stärkung der Machtbefugnisse des Fürsten gedeutet. Sie wurde so dargestellt, als würde durch sie der Fürst zur willkürlichen Ausübung seiner Befugnisse als Staatsoberhaupt ermächtigt, als wäre sie schlechthin undemokratisch und als würde durch sie die parlamentarische Demokratie gefährdet. Die aus denselben Quellen gespeiste kritische Einstellung der Medien gegenüber der Verfassungsreform und gegenüber der Verfassung von Liechtenstein war sichtlich auch von historischen Vorurteilen gegen die Monarchie im Allgemeinen motiviert. Pressemeldungen des Auslandes vermittelten sogar den Eindruck, als müsste man das Volk von Liechtenstein vor einem drohenden neuen Monarchenabsolutismus in Schutz nehmen und als seien die Staaten Europas durch eine solche Verfassungsreform unmittelbar gefährdet.

In den gleichgerichteten ausländischen und liechtensteinischen Berichten über die Verfassungsreform wurde konsequent verschwiegen, dass die Regierung und die Mehrheit des Landtages die Reformvorschläge des Fürstenhauses unterstützten. Verschwiegen wurde auch der Umstand, dass durch die vom Fürstenhaus gemeinsam mit der Regierung und der Landtagsmehrheit angestrebte Verfassungsreform einem bereits zehn Jahre lang währenden, zunehmend intensiver gewordenen Verfassungstreit ein Ende bereitet werden sollte, um den altbewährten staatspolitischen Konsens wieder herzustellen. Verschwiegen wurde im Konkreten, dass die im Jahr 2000 gemeinsam mit dem Text der Verfassung publizierten Reformvorschläge des Fürstenhauses in Gesprächen zwischen dem Fürsten, der Re-

gierung und Vertretern der Landtagsmehrheit erheblich abgeändert und im Herbst des Jahres 2001 von der Regierung als ihre eigene Verfassungsinitiative in den Landtag eingebracht worden waren. Nach weiteren Gesprächen zwischen dem Fürsten, der Regierung und dem Verfassungsausschuss des Landtages wurden die im Landtag als Regierungsvorlage bereits anhängigen Reformvorschläge abermals einvernehmlich abgeändert. Auf der Grundlage des Konsenses mit der demokratisch legitimierten politischen Mehrheit des Landes, also mit Billigung der Regierung und der Landtagsmehrheit, wurden die Reformvorschläge unter der Federführung des Fürsten und des Erbprinzen als stimmberechtigte Landesbürger, schließlich im Herbst des Jahres 2002 durch die formelle Anmeldung einer Volksinitiative in ein demokratisches Verfahren zur Verfassungsänderung durch das Volk eingebracht.

Der mit der Regierung und mit der Mehrheit des Verfassungsausschusses des Landtages von neuem einvernehmlich festgelegte Text der Reformvorschläge wurde in einer Gegenüberstellung zu den geltenden Regelungen in den Text der Verfassung eingebaut und in dieser Form auch der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht. Dadurch konnte sich jedermann über die Reformvorschläge und über ihre Tragweite für die geltende Verfassung informieren und sich selbst ein Urteil bilden. Das gilt vor allem für die politikkundigen Medien. Dennoch wurden die Einzelheiten der zwischen dem Fürstenhaus und der Regierung vereinbarten Reformvorschläge durch die Medien weder objektiv kommentiert noch mit den Texten der geltenden Verfassung verglichen und objektiv erläutert noch in ihrer konstruktiven Bedeutung für den seit langem anhaltenden Verfassungskonflikt kritisch gewürdigt. Die Mitarbeiter der Medien nahmen sich sichtlich nicht die Mühe, die bereinigten Texte der Reformvorschläge nachzulesen und mit den Texten der geltenden Verfassung zu vergleichen. Sie verbreiteten wiederholt einseitige und die Wahrheit verzerrende Informationen über die Inhalte der Verfassungsreform.

Der Öffentlichkeit blieb daher vorenthalten, dass die wichtigsten Reformvorschläge einerseits Einschränkungen der Befugnisse des Fürsten und andererseits Verstärkungen der Befugnisse der Regierung und des Landtages, vor allem aber der Rechte des Volkes enthalten. Einige weitere Reformvorschläge haben Modernisierungen, Verdeutlichungen und Klarstellungen veralteter Texte der Verfassung zum Ziel. Die Vorschläge zur Einrichtung einer Volksinitiative für ein Misstrauensvotum gegen den Fürsten und einer Volksinitiative zur Abschaffung der Monarchie, als politische Sanktionsmöglichkeiten des Volkes gegen den Fürsten, bedeuten fundamentale Neuerungen. Der Fürst soll in seiner Verpflichtung gegenüber der Verfassung einer zweifachen politischen Kontrolle des Volkes

unterstellt werden, welche durch ihn nicht abgewendet werden kann. Das Misstrauensvotum, als ein Instrument der politischen Kontrolle des Volkes, erscheint nun durch die Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie nicht nur verstärkt sondern auch sanktionierbar.

Die Diskussionen um die Verfassungsreform blieben nicht innerhalb der Grenzen des Landes. Das im Herbst 2002 formell eingeleitete und ordnungsgemäß verlaufende Verfahren zur Verfassungsänderung durch das Volk wurde auch beim Europarat förmlich anhängig gemacht. Die Initiative dazu kam aus Liechtenstein. Gegen die bereits im Gang befindliche, rechtsstaatliche und demokratische Willensbildung des Landes richteten Vertreter der parlamentarischen Opposition und einer politischen Minderheit an den Präsidenten der Versammlung und an den Generalsekretär des Europarates das Ersuchen, die Reformvorschläge des Fürstenhauses (in Wahrheit auch der Regierung und der Mehrheit des Landtag) auf ihre Vereinbarkeit mit dem Europarecht zu überprüfen. Dieses Ersuchen an die zwei Spitzenvertreter des Europarates war ihrer Funktion nach eine Anzeige an den Europarat gegen die Regierung, gegen den Landtag und schließlich sogar gegen das eigene Volk. Als Grund wurde eine drohende schwerwiegende Verletzung des Europarechtes durch die Verfassungsreform angegeben.

Die Anzeige und das „Memorandum“ von liechtensteinischen Gegnern der Verfassungsreform wurden vom Präsidenten und vom Büro der Versammlung durch geschäftsordnungsmäßige Eigeninitiativen vor verschiedenen Gremien des Europarates zu einem offiziellen Dokument des Europarates gemacht. Im Lauf der Zeit wurde diese Anzeige, mit dem „Memorandum“ als Begründung, verschiedenen Gremien des Europarates offiziell zur Beratung und Beschlussfassung mit dem Ziel der Einleitung eines Monitoring Verfahrens gegen Liechtenstein vorgelegt. Auf diese Weise erlangte die private Anzeige durch Organe des Europarates formell die Qualität einer europarechtlichen Initiative. Sie konnte daher in den Verfahren vor den Komitees und vor der Versammlung des Europarates, unter der Vorgabe einer qualifizierten Satzungswidrigkeit, formell zum Gegenstand von drei verschiedenen politischen Prüfungsverfahren gemacht werden.

Der Beginn der Aktivitäten der Organe des Europarates in der Causa Liechtenstein war durch mehrere erfolglose Versuche des Präsidenten der Versammlung gekennzeichnet. Der Präsident der Versammlung befasste zunächst das Monitoring Komitee mit der Anzeige des DeSe. Dieses verneinte vorerst seine Zuständigkeit. Darauf befasste der Präsident das Büro der Versammlung. Dieses richtete durch den Generalsekretär der Versammlung im Namen der Versammlung an die Venedig Kommission den

Antrag, über die Verfassungsreform des Fürstenhauses ein Gutachten (eine Opinion) zu erstellen. Die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens wurde weder vom Präsidenten noch vom Büro der Versammlung hinterfragt.

Da der Präsident der Versammlung die Einleitung des Verfahrens offiziell begrüßte und durch Anträge an diverse Organe des Europarates formell ermöglichte, weil das Büro der Versammlung den Antrag des Präsidenten als zulässig behandelte und zu seinem eigenen machte, weil ferner der Generalsekretär der Versammlung im Namen und für die Versammlung handelnd auftrat, nahm der Präsident der Venedig Kommission den Antrag des Büros sogar ohne einen von der Versammlung vorher gefassten Beschluss an. Ohne Befassung des Plenums der Venedig Kommission, ohne Kontaktnahme mit der Regierung von Liechtenstein und ungeachtet der bereits im demokratischen Verfahren zu einer Volksabstimmung anhängigen Verfassungsreform von Liechtenstein ließ er durch den Sekretär der Venedig Kommission drei Berichtersteller bestellen. Fragen der abstrakten und konkreten Zuständigkeit des Präsidenten und des Büros der Versammlung des Europarates zur Befassung der Venedig Kommission mit der Verfassungsreform von Liechtenstein im Namen der Versammlung, ohne deren Ermächtigung, aber auch ohne Beschlussfassung des Minister Komitees, wurden sichtlich nicht geprüft. Die Zuständigkeit der Venedig Kommission wurde auch von ihr selbst nicht hinterfragt. Aufgrund des Antrages des Büros der Versammlung und anhand der Anzeige und des „Memorandums“ des DeSe beschloss die Venedig Kommission, gemäß den Gutachten der drei Berichtersteller, in großer Eile eine Opinion über die Verfassungsreform von Liechtenstein. Man wollte den kurz bevorstehenden Entscheidungen im Landtag und der später zu erwartenden Volksabstimmung zuvorkommen.

Die Venedig Kommission machte auf diese Weise das als Streitschrift aufgemachte „Memorandum“ aus Liechtenstein zu einer europarechtlichen Grundlage für ihre Opinion, mit der fatalen Präjudizwirkung für die späteren Verfahren des Politischen Ausschusses und des Monitoring Komitees. Auch diese Gremien wurden auf Initiative des Präsidenten durch das Büro der Versammlung mit der Sache befasst. Auch sie prüften weder die Zuständigkeit des Präsidenten noch des Büros, noch jene der Venedig Kommission noch ihre eigene Zuständigkeit, von der Frage nach der Zuständigkeit der Versammlung selbst ganz zu schweigen.

Die Unterlassung der Überprüfung der eigenen Zuständigkeit durch die Venedig Kommission scheint einen einfachen Erklärungsgrund zu haben. Die Initiative zur Befassung der Venedig Kommission kam nämlich vom Präsidenten der Versammlung persönlich und der Antrag wurde vom Generalsekretär der Versammlung eingebracht. Durch den Präsidenten

der Versammlung wurde die Verfassungsreform von Liechtenstein der Vollversammlung der Venedig Kommission persönlich so vorgestellt, als wäre nicht nur Liechtenstein, sondern ganz Europa von der Verfassungsreform bedroht. Daher müsse diese unter die Kontrolle des Europarates gebracht werden. Daraus mag wohl auch in den anderen Gremien des Europarates der Eindruck entstanden sein, dass für den Europarat ganz allgemein ein dringender Handlungsbedarf gegeben sei, für welchen die abstrakte und die konkrete Zuständigkeit der mit der Sache befassten Organe und Gremien des Europarates selbstredend außer Streit gestellt werden könnten.

Die auf die Initiative des Präsidenten und des Büros gegen die Verfassungsreform folgenden Aktivitäten im Europarat waren nachhaltig und vielfältig. Der Präsident der Versammlung befasste das Büro der Versammlung mit der Sache und machte dieses wiederholt zum Initiator von Prüfungsverfahren durch verschiedene Gremien des Europarates; zuerst durch die Venedig Kommission, dann durch den Politischen Ausschuss und durch das Monitoring Komitee und schließlich durch die Versammlung selbst. Aufgrund der Initiativen des Präsidenten und des Büros der Versammlung entstanden innerhalb eines Zeitraums von etwa einhalb Jahren schließlich drei umfangreiche Dokumente zur Verfassungsreform von Liechtenstein: die Opinion der Venedig Kommission, der Resolutionsentwurf des Politischen Ausschusses und der Bericht des Monitoring Komitees. In diesen Dokumenten wurde nicht nur die Verfassungsreform, sondern auch die bewährte Verfassung von Liechtenstein aus demokratiepolitischen Perspektiven des Europarates grell beleuchtet und, gemessen an einem fiktiven evolutiven Demokratiebegriff und an einem verzerrten Monarchiebegriff, im Hinblick auf die Prinzipien der Rule of Law (Herrschaft des Rechtes) und der Gewährleistung von Grundfreiheiten und Menschenrechten, wie eine schwerwiegende Verletzung der Satzung des Europarates behandelt, durch welche Liechtenstein und ganz Europa bedroht seien.

Bei der Erarbeitung ihrer schriftlichen Befunde (Opinion, Resolutionsentwurf, Bericht) ließen sich die Referenten der drei Komitees vornehmlich von den demokratiepolitischen Kritiken im „Memorandum“ des außerparlamentarisch gegen die Verfassungsreform agierenden DeSe leiten. Sie nahmen sich nicht die von der Sache und von der Rechtslage her gebotene Mühe und Zeit, die etwa zehnjährige Geschichte der Diskussionen um die Verfassungsreform in Liechtenstein und die der realpolitischen Lage Liechtensteins entsprechenden Gründe für die einzelnen Reformvorschläge sorgsam auszuloten. Sie unterließen sowohl eine gründliche Analyse der Reformvorschläge, als auch deren Gegenüberstellung zu den davon betroffenen Vorschriften der geltenden Verfassung. Sie unterließen schließlich auch eine verlässliche Erkundung der Verfassungswirk-

lichkeit von Liechtenstein zu den von ihnen als problematisch befundenen Reformvorschlägen. Weder im Bereich der von ihnen als besonders gravierend herausgestellten Möglichkeit der Verweigerung der Sanktionierung von Gesetzen durch den Fürsten als Staatsoberhaupt noch im Bereich des Misstrauensvotums gegen die Regierung noch im Bereich des Notverordnungsrechtes noch im Bereich der Richterbestellung noch bei der Immunität der Person des Fürsten, konnten sie den Nachweis eines Verfassungsverstoßes durch den Fürsten erbringen. Sie verkanteten und missdeuteten die rechtliche Bedeutung des Hausrechtes im Verhältnis zur Verfassung und zeigten sich sowohl gegenüber den durch die Reform neu geplanten als auch gegenüber den bereits bestehenden unmittelbaren Volksrechten in einer befremdlichen Weise verständnislos. Dem Fürsten wurde aufgrund der Reform ein virtueller Machtmissbrauch unterstellt. Auf diese Weise machten alle drei Gremien des Europarates die Anzeige und die Streitschrift des „Memorandums“ von liechtensteinischen oppositionellen Gegnern der Verfassungsreform zu einem qualifizierten europarechtlichen Dokument.

Als demokratiepolitischer Maßstab für die Kritik und für die negativen Wertungen diente den Gremien des Europarates ein aus diesem Anlass konstruierter „evolutiver“ Demokratiebegriff und die virtuelle Vorstellung von einer schematisierten Monarchie Europas, vor welchen nicht nur die Reformvorschläge, sondern auch die Regelungen der seit dem Jahr 1921 geltenden Verfassung von Liechtenstein angeblich nicht standhalten können. Die konstitutionelle Monarchie deuteten sie, ungeachtet ihrer demokratischen Konzeption und ihrer rechtsstaatlichen Verfasstheit, gegen den Sinn und Wortlaut des geschriebenen Rechtes der dafür ausgewählten Monarchien und entgegen dem Prinzip der europäischen Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law), als unverträglich mit der Demokratie. Auf die infolge ihrer Grundlegung in unmittelbaren Volksrechten mit der Verfassung von Liechtenstein vergleichbare monarchische Verfassung von Spanien nahmen sie inhaltlich nicht Bedacht. In das Zentrum ihres evolutiven Demokratiebegriffs stellten sie einen schematisierten Parlamentarismus, der weder mit dem Konzept der Gewaltenteilung noch mit dem Prinzip der unmittelbaren Demokratie in den Verfassungen von vielen Mitgliedstaaten des Europarates vereinbar ist. Die Monarchen wurden mit ihren Notfallsbefugnissen aus diesem Demokratiebegriff ausgegrenzt, obwohl die größere Zahl der monarchischen Mitgliedstaaten bei im Wesentlichen gleich bleibenden kodifizierten Verfassungen mehrheitliche Gründer des Europarates waren.

Gemäß den aus dem „Memorandum“ genährten Vorurteilen gehen in den drei Dokumenten der Gremien des Europarates zur Verfassungsre-