

15. SEPTEMBER 2020: TAG DER DEMOKRATIE

EIN INTERVIEW MIT LYSANDER FREMUTH

„Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“, so besagt es Artikel 1 des Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes und zeichnet die Demokratie damit als zentrales Bauprinzip Österreichs aus. Demokratie wird mittlerweile häufig als Selbstverständlichkeit wahrgenommen. Um auf die Unbeständigkeit demokratischer Systeme hinzuweisen und um die Grundsätze der Demokratie aktiv zu fördern, wurde der 15. September von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Internationalen Tag der Demokratie erklärt. Anlässlich des heutigen Tages sprechen wir mit Univ.-Prof. Dr. **Michael Lysander Fremuth**, der die wissenschaftliche Leitung des Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte innehat.

WAS MACHT EINE DEMOKRATIE AUS? UND WAS HABEN MENSCHENRECHTE MIT DEMOKRATIE ZU TUN?

FREMUTH: Es gibt eine schöne und knappe Definition von Abraham Lincoln, wonach Demokratie sinngemäß eine Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk garantiert. Es geht also im Kern um Partizipation und Legitimation von Herrschaftsgewalt: Wer Herrschaftsgewalt unterworfen ist, soll – zumindest als Staatsbürgerin und Staatsbürger – über die Ausübung dieser Gewalt personell aber auch sachlich mitentscheiden. Damit ist natürlich auch die Hoffnung verbunden, dass politische Entscheidungen eine bessere Akzeptanz finden, wenn Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, auf sie Einfluss zu nehmen.

Die Menschenrechte spielen hinsichtlich der Demokratie eine unterschiedliche Rolle: Besonders wichtig ist, dass Demokratie nicht die unbedingte Herrschaft der Mehrheit auf Kosten von Minderheiten bedeutet. Denn Demokratie wird durch das Rechtsstaatsprinzip und insbesondere die Menschenrechte eingeeht, um eine „Tyrannei der Mehrheit“ zu verhindern. Auch wenn die Mehrheit kritische Auffassungen nicht hören oder minoritäre Lebensentwürfe nicht akzeptieren will, aufgrund der Meinungs- und Versammlungsfreiheit respektive der (individuellen und sexuellen) Selbstbestimmung muss sie es. Weiters begründen die Menschenrechte aber auch eine Forderung nach Demokratie. Zwar wird hier kein konkretes Modell vorgeschrieben, gleichwohl haben sich menschenrechtliche Ansprüche auf eine gleichberechtigte Partizipation und regelmäßige Wahlen verdichtet. Während es in Europa gut gelingt, diese Rechte durchzusetzen, schaut es in vielen Teilen der Welt freilich prekär aus.

OFT TEILT MAN STAATEN GEDANKLICH IN DEMOKRATIEN UND DIKTATUREN AUF. DABEI BESTEHT ZWISCHEN DIESEN BEIDEN STAATSFORMEN EIN FLIESSENDER ÜBERGANG. WELTWEIT UND AUCH IN TEILEN EUROPAS FLAMMTEN IN DEN LETZTEN JAHREN AUTORITÄRE TENDENZEN AUF, SO DASS VERMEHRT VON „ILLIBERALER DEMOKRATIE“ GESPROCHEN WURDE. WAS IST MIT DIESEM BEGRIFF GEMEINT? ILLIBERALE DEMOKRATIE – IST DAS NICHT EIN WIDERSPRUCH IN SICH?

FREMUTH: Tatsächlich dürfen fließenden Übergänge und damit verbundene Gefahren nicht unterschätzt werden. Manche Diktaturen nennen sich „Volksrepublik“ und insinuieren damit, auf den Willen des Volkes zurückzugehen, ohne freilich sich dem Volkswillen auch tatsächlich zu stellen. Zudem gelingt es vielen Diktaturen auch, formal den Anschein einer Wahl zu erwecken, den Volkswillen aber durch den Ausschluss von alternativen Kandidatinnen und Kandidaten – oder schlicht die Fälschung des Ergebnisses – zu ignorieren. Mit solchen Aktionen beginnt häufig auch der Übergang von einer möglicherweise fragilen Demokratie zu einer Diktatur, oftmals gepaart mit der bewussten Ausgrenzung von Menschen, dem Beschwören eines Volkskörpers, der Schaffung von Feinden und Sündenböcken, der Kontrolle von Medien sowie der Etablierung eines repressiven Klimas, das Grund- und Menschenrechte aus vermeintlich höheren Zielen des Gemeinwohls zunehmend aushöhlt.

Mit dem Begriff der illiberalen Demokratie kann ich wenig anfangen, er ist insbesondere nicht eindeutig. Einerseits kann er eine defekte Demokratie im Sinne einer autoritären Staatsführung, die ihre diktatorischen Tendenzen verschleiert, beschreiben. Andererseits kann er zum Ausdruck bringen, dass eine illiberale politische Haltung, die sich tatsächlich auf den Volkswillen stützt, auch uneingeschränkt zu realer Politik gerinnt, also eine „Diktatur der Mehrheit“ begründet. Beides ist menschenrechtlich abzulehnen. Demokratie lebt ganz wesentlich von freien Parteien und Medien, der Meinungsfreiheit und dem Demonstrationsrecht. Diese grund- und menschenrechtlich verbürgten Einrichtungen und Freiheiten sind essenziell für die Ausbildung eines informierten, aufgeklärten individuellen sowie kollektiven politischen Willens und damit für politische Mehrheiten. Demokratie ohne Freiheit – also illiberal in einem engeren Sinne – kann nicht bestehen, jedenfalls nicht auf Dauer.

WAS SETZT DIE EUROPÄISCHE UNION AUTORITÄREN TENDENZEN ENTGEGEN? WELCHE INSTITUTIONEN SIND AUF INTERNATIONALER EBENE IM BEREICH DER DEMOKRATIEBILDUNG AKTIV?

FREMUTH: Demokratie wird sogar als Wert der Europäischen Union ausdrücklich genannt (Art. 2 EUV): Auf ihr gründet die Union und ihr sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet. Die Möglichkeiten der EU, autoritären Tendenzen entgegenzuwirken, sind freilich beschränkt. Es gibt ein politisches Sanktionsverfahren, welches aber bereits durch das Veto eines anderen Staates blockiert werden kann – und ein solcher findet sich leicht. Es gibt gerichtliche Verfahren, die deutlich wirksamer sind, aber immer einen Bezug zum Recht der EU benötigen und der Vorwurf einer Nichteinhaltung demokratischer Spielregeln rechtfertigt für sich allein noch kein Verfahren vor dem Gerichtshof der

EU. Dieser findet aber durchaus oft einen Hebel, um seine Zuständigkeit gleichwohl zu bejahen. Jüngste Versuche, finanzielle Leistungen der EU mit der Einhaltung auch demokratischer Standards zu junktimieren, waren nicht sonderlich erfolgreich. Auch wenn das unter Juristinnen und Juristen durchaus umstritten sein mag: Meines Erachtens kann man als letzte Option einen Staat zumindest aus der EU ausschließen, wenn er zu einer autoritären Diktatur degeneriert ist.

Auf internationaler Ebene spielen natürlich die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle. Auch wenn deren Satzung, die UN-Charta, den Begriff „Demokratie“ nicht erwähnt, haben die Staaten im Namen der Völker („We, the Peoples“) gesprochen. In Fortentwicklung ihres Mandates leistet die Weltorganisation durch ihre verschiedenen Stellen einen entscheidenden Beitrag zur Demokratie: Etwa hinsichtlich der Unterstützung bei Wahlen und deren Überwachung; sie unterstützt Demokratiebildung; sie kooperiert, fördert und stärkt die Zivilgesellschaft auch durch konkrete Projekte, die etwa der VN-Demokratiefonds fördert; die Sonderorganisationen leisten transnationalen Demokratien konkrete Unterstützung und nicht zuletzt steht auch die umfangreiche Menschenrechtsarchitektur der Vereinten Nationen selbst im Dienst der Demokratie. Aber natürlich müssen die VN erkennen, dass ein beachtlicher Teil ihrer Mitglieder keine Demokratien darstellt, insbesondere auch zwei der mächtigen ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates, der über weitreichende Befugnisse verfügt. Dies beschränkt die Wirkungsmacht der Organisation und daher optiert sie klugerweise auch nicht für ein bestimmtes Demokratiemodell, sondern bemüht sich, eine grundsätzliche Teilhabe der Völker an politischen Entscheidungen zu ermöglichen. Wie eng Demokratie und Menschenrechte verbunden sind, zeigt auch die Arbeit des Menschenrechtsrats der VN. Dieser hat sich in etlichen Resolutionen mit der Beziehung von Menschenrechten und Demokratie auseinandergesetzt, in denen er betont, dass, obwohl es kein einheitliches Model der Demokratie gibt, demokratische Systeme für die Wahrung von Grund- und Menschenrechten von Nöten sind, gleichzeitig Demokratie aber nur durch Achtung der Menschenrechte gewahrt bleiben kann.

WELCHEN BEITRAG SETZT DAS LUDWIG BOLTZMANN INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE (BIM) ZUR STÄRKUNG DER DEMOKRATIE?

FREMUTH: Das BIM unterstützt seit dem Jahr 2002 im Rahmen von Twinning-Projekten verschiedene Behörden in den EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftsstaaten bei ihren rechtlichen und praktischen Reformprozessen. Ziel dieser Projekte ist die Angleichung nationaler Rechtsstandards und deren Umsetzung an menschenrechtliche, rechtsstaatliche und demokratische Standards der EU. Expertinnen und Experten des Instituts trugen in den letzten Jahren beispielsweise zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes in Serbien, zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in Kroatien oder zur Stärkung der parlamentarischen Menschenrechtskommissarin in der Ukraine bei. Ihre Arbeit umfasste wissenschaftliche Analysen der Gesetzgebung und Rechtsprechung, die Erstellung

von Gesetzesentwürfen ebenso wie die Konzeption und Durchführung von Trainingsmaßnahmen. Stets ist das Institut dabei auch darum bemüht, die Kooperation zwischen dem staatlichen Sektor und der Zivilgesellschaft zu fördern, die einen wichtigen Teil von Good Governance und partizipativer Demokratie darstellt. Das BIM fungiert hierbei als institutionelle Brücke und leistet auf diese Weise seit vielen Jahren einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung, zur Einbindung der Zivilgesellschaft und damit zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Europa und seiner Nachbarregion. Und auch außerhalb von Europa wird das BIM in seiner Beratung für die Austrian Development Agency und die schwedische Entwicklungsagentur „Sida“ tätig. Das BIM unterstützt hierbei die Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien in Strategiedokumenten ebenso wie in konkreten Projekten und verbessert damit deren Wirkung und Nachhaltigkeit. So erarbeiteten BIM-Expert*innen im Frühjahr dieses Jahres etwa Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit in Ruanda. Dabei machten sie Vorschläge für die Förderung politischer Partizipation, die Unterstützung der Arbeit unabhängiger Journalistinnen und Journalisten sowie die effektive Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in einem schwierigen politischen Kontext.