

SICHERUNG DER DEMOKRATIE IN SÜDAMERIKA:
VERGLEICHENDE ANNÄHERUNG ZUR
ANDENGEMEINSCHAFT UND MERCOSUR MIT DER
EUROPÄISCHEN UNION*

JUAN TRUJILLO CABRERA**

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REPUBLICANA***

Fecha de recepción: 20 de febrero de 2007
Fecha de aceptación: 6 de marzo de 2007

ZUSAMMENFASSUNG

Das Ziel dieser Arbeit wird darafu abgezielt, eine verglichene Analyse der “Demokratischen Klausure” zu bilden, die im

-
- * Este artículo corresponde a un extracto de la tesis presentada para obtener el título de *magíster Legum LL.M.* en la Universidad de Osnabrück (Alemania), en el otoño de 2002, bajo la tutoría académica del Prof. Dr. ALBRECHT WEBER, la cual fue calificada con *magna cum laude*.
- ** Abogado de la Universidad Externado de Colombia, *magíster Legum LL.M.* de la Universidad de Osnabrück (Alemania), autor de las obras *Supresión de cargos en la Administración Pública*, Jurídicas del Profesional, Bogotá, 2005 y *La carga dinámica de la prueba*, Leyer, Bogotá, 2006; presidente de la Asociación de Exbecarios de la institución alemana KAAD, investigador reconocido por Conciencias en la línea de investigación „*Los principios constitucionales a la luz del análisis económico del derecho*“ y docente investigador de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá.
- *** Carrera 7 # 19-38, Bogotá - Colombia.

Protokoll von Ushuaia, im zusätzlichen Protokoll von Cartagena Vereinbarung und im Amsterdam Vertrag gegründet wird, um zu bestimmen, wenn notwendig ist, daß die Verfahren wirtschaftlicher Integration vom Gebiet Instrumente miteinschließen, die dem freien Handel in Rahmen demokratischer Regierungen sowie ihr Erfolg oder Ausfall in Demokratien mit wenig Konsolidierung wie den die lateinamerikanische Demokratien versichern.

Schlüsselbegriffe: Wirtschaftliche Integration, demokratische Klausel, Klausel von der Andenverpflichtung durch die Demokratie, Wiederherstellung demokratischer Reihenfolge.

*AFIANZAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN
SUDAMÉRICA: ANÁLISIS COMPARADO DE LA
CLÁUSULA DEMOCRÁTICA EN LA COMUNIDAD
ANDINA DE NACIONES, EL MERCOSUR Y LA UNIÓN
EUROPEA*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo se orienta a efectuar un análisis comparado de la “cláusula democrática” establecida en el Protocolo de Ushuaia, en el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena y en el Tratado de Amesterdam, con el fin de determinar si es necesario que los procesos de integración económica en el ámbito regional, incluyan instrumentos que aseguren el libre comercio en el marco de gobiernos democráticos, así como su éxito o fracaso en democracias poco consolidadas como las latinoamericanas.

Palabras clave: integración económica, cláusula democrática, cláusula del compromiso andino por la democracia, restauración del orden democrático.

REINFORCEMENT OF DEMOCRACY IN SOUTH AMERICA: COMPARED ANALYSIS OF THE DEMOCRATIC CLAUSE IN THE ANDEAN COMMUNITY OF NATIONS, MERCOSUR AND EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The goal of this article is aimed to make a compared analysis of the “democratic clause” established in the Ushuaia Protocol, in the Additional Protocol to the Cartagena Agreement and in the Amsterdam Treaty, with the purpose of determining if is necessary that the processes of economic integration of the region, include instruments that assure the free commerce in the framework of democratic governments, as well as their success or failure in democracies with little consolidation such as the ones in Latin America.

Key Words: Economic integration, democratic clause, clause of the Andean commitment by the democracy, restoration of democratic order.

SUMMARY

- I. Historische und ideologische Vorläufer der Integration und Demokratie in Lateinamerika
 1. Die ideologische Begründung
 2. Die Entstehung der subregionalen Blöcke
 3. Rechtfertigung eines Demokratiegebots

- II. Die Demokratieklausele im Licht des Mercosur und der Andengemeinschaft
 1. Die Demokratieklausele des Mercosur: «*cláusula del compromiso democrático*»
 - a. Anwendungsbereich und sachlicher Geltungsbereich
 - b. Funktion der Demokratieklausele

- c. Tatbestandsvoraussetzung
 - d. Konsultationen bei Bruch der demokratischen Ordnung
 - e. Sanktionen
 - f. Entscheidungsprozess
 - g. Wiederherstellung der demokratischen Ordnung
2. Die Demokratieklausele der Andengemeinschaft: «*cláusula del compromiso por la democracia*»
- a. Anwendungsbereich und sachlicher Geltungsbereich
 - b. Funktion der Demokratieklausele
 - c. Tatbestandsvoraussetzung
 - d. Konsultationen
 - e. Beweiserhebung
 - f. Maßnahmen im Falle des Bruchs des Demokratiesystems
 - g. Entscheidungsprozess

III. Das Demokratiegebot im Licht der Europäischen Union: Das Demokratiegebot des art. 6 und 7 EUV

- 1. Positivierung des Demokratiegebotes
- 2. Anwendungsbereich und sachlicher Geltungsbereich
- 3. Tatbestandsvoraussetzungen
- 4. Verfahren des Frühwarnmechanismus
- 5. “*Schwewiegende und anhaltende Verletzung*»
- 6. Sanktionen
- 7. Änderung der Maßnahmen
- 8. Rechtliche Konsequenzen für die drei Gemeinschaften

Schlussfolgerung

Bibliographie

I. HISTORISCHE UND IDEOLOGISCHE VORLÄUFER DER INTEGRATION UND DEMOKRATIE IN LATEINAMERIKA

1. DIE IDEOLOGISCHE BEGRÜNDUNG

Seit der Morgendämmerung der lateinamerikanischen Unabhängigkeit von den damaligen despotischen Königreich von Spanien und Portugal tauchten große und wunderbare Menschen auf, die das Ideal der politischen Union von *América Latina*¹ aussäten und antrieben, um ein Gegengewicht zum Epizentrum der Weltmacht zu errichten: einerseits, die Einheit der britischen Ex—Kolonien in Nordamerika; und andererseits, die schon konsolidierte Macht Europas unter der Befehlsgewalt des napoleonischen Frankreich.

Unter den die lateinamerikanische Einheit fördernden Menschen finden sich der Argentinier MARIANO MORENO, der vorschlug, dass jedes *Virreinato*, *Audiencia* und *Capitanía*² von *La América Hispana* das Ideal einer Union haben müsste; der Venezolaner FRANCISCO DE MIRANDA idealisierte einen einheitlichen Staat der spanischen Kolonien in Amerika; der Honduraner JOSÉ CECILIO DEL VALLE schlug eine „Nationsliga“ von Amerika vor, wo die verschiedenen Völker zum wirtschaftlichen Zwecke, zum Schutz des inneren Friedens und zur äußeren Sicherheit vertreten wären; der Argentinier BERNARDO DE MONTEAGUDO hatte das Ideal einer Föderation von aller hispanoamerikanischen Staaten; der Uruguayer JOSÉ ARTIGAS wünschte, dass diese Union als wichtigstes Ziel die

-
- 1 Der Ausdruck «*América Latina*» (Lateinamerika) wurde zum ersten Mal im Jahre 1850 von dem Kolumbianer JOSÉ MARIA TORRES CAICEDO geprägt. Es betrifft allen amerikanischen und unabhängigen Ländern, wo grundlegend eine von Latein abgeleiteten Sprache gesprochen wird. Dazu siehe BULMER—THOMAS, VICTOR, *The Economic History of Latin América Since Independence*. The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1994, S. 11.
 - 2 Diese drei Instanzen stellten die hierarchische Ordnung des politischen Systems von Spanien zur Verwaltung seiner Kolonien in Amerika dar.

Sicherheit des Kontinents hätte; der Chilene BERNARDO DE O'HIGGINS wünschte eine lateinische Konföderation von Amerika; der Kubaner JOSÉ MARTÍ behauptete, dass der "Spanische Holocaust" in Amerika wegen der mangelnden Einigung der *Indígenas* möglich geworden sei, sodass nur durch die Union die lateinamerikanischen Völker gerettet werden könnten; und der Kolumbianer JOSÉ MARÍA VARGAS VILA verspottete mit seinem satirischen und verbotenen Vers die bevorstehende Gefährdung, die „*der raubgierige Adler des Nordens*“ mittels seiner *Monroe Doktrin*³ gegenüber der fehlenden Union von Lateinamerika darstellte.

Aber zweifellos derjenige, der die anderen überragt, ist *El Libertador* SIMÓN BOLÍVAR. Zusätzlich zu seiner glorreichen militärischen Kampagne verfertigte *Bolívar* eine große Menge von Schriften, in denen sich politisch—demokratisch— und sehr avantgardistische Gedanken fanden. *El Libertador* postulierte im Jahre 1815 in *La Carta de Jamaica* („Brief von Jamaika“) die Notwendigkeit, dass die neuen Nationen sich in einem internationalen Rahmen organisierten, um ihre gerade erworbene Sicherheit zu gewährleisten. *Großkolumbien* war unglücklicherweise das einzige politische Projekt, das trotz einer kurzen Zeit den Traum von *El Libertador* materialisieren konnte⁴.

2. DIE ENTSTEHUNG DER SUBREGIONALEN BLÖCKE

Die Vorstellung einer lateinamerikanischen Integration ist immer gegenwärtig in den Ländern der Region geblieben. Es war aber nur möglich bis Anfang der 60^{er} Jahre, als der Integrationsprozess des

3 Mit der *Monroe Doktrin* (1823) verboten die Vereinigten Staaten die europäische Intervention in der westlichen Hemisphäre unter dem Vorwand, Lateinamerika gegen die politische und militärische Herrschaft von Europa zu schützen. Die *Monroe Doktrin* wird zusammengefasst: „*Amerika für die Amerikaner*“.

4 Am 17. Dezember 1819 proklamierte BOLÍVAR die *Republik Großkolumbien*, die die aktuellen Territorien von Ecuador, Kolumbien, Panama und Venezuela umfasste. Großkolumbien wurde im Jahre 1830 aufgelöst.

Kontinentes eine große Bedeutung zu erlangen begann, besonders ab den Vorschlägen der *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), die darauf hinwies, dass die Unterentwicklung der Region nur durch die Annäherung zwischen dem Zentrum und der Peripherie überwunden werden kann⁵. Dieses Konzept behauptete, dass —zur Entwicklung des Gebietes—

„die Erweiterung des intrazonalen Handels durch die Strukturierung eines lateinamerikanischen gemeinsamen Marktes, die zur progressiven Entwicklung der Region führte“⁶,

notwendig gewesen sei.

Als Folge von der *Corriente Estructuralista* (Strukturalistische Strömung) strebte die Region in einen engen Integrationsprozess an, der *Etapa Voluntarista* (Willensetappe)⁷ genannt wurde. Obwohl die Länder der Region nicht alle angemessenen Mechanismen vorsahen, entschieden sie sich für die Einleitung ihrer eigenen Integration, wobei sie das aus Europa kommende Beispiel berücksichtigten. Aus diesem Grund entschieden sich die südamerikanischen Länder und Mexiko im Jahre 1960 für die Einführung eines Integrationsprozesses, der ihnen eine Freihandelszone gestattete, einzusetzen. Auf diese Weise wurde am 18. Februar 1960 in Montevideo (Uruguay) das Abkommen unterzeichnet, das die *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, ALALC (Lateinamerikanische Freihandelszone) einsetzte, die in Zeitraum von 12 Jahren zu verwirklichen war.

5 Siehe ZIPPEL, WULFDIETHER, *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur—Staaten*, Nomos, Baden-Baden, 2001/2002, S. 50. Siehe auch RODRÍGUEZ, OCTAVIO, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, 1986, Bogotá, S. 24 ff.

6 PREBISCH, RAUL, *El desarrollo económico de América Latina*, revista *Integración Latinoamericana*, n° 171-172, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991, S. 4.

7 ROSENTHAL, GERT, *Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico*. CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo, n° 499, Santiago de Chile, 1990, revista de *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, 1993, pág. 75.

Danach und wegen der vorgelegten Beschwerden von Ländern mit mehr wirtschaftlichen Ungleichgewicht nahm die ALALC die Entstehung eines subregionalen Blocks an, der um seinem eigenen Integrationsprozess die Erzeugung einer Freihandelszone beanspruchte, die ihr wichtigstes Ziel war, ihre Wirtschaft mit denen mehrerer entwickelter Länder des ALALC gleichzustellen. Auf diese Weise entstand im Jahre 1969 der *Pacto Andino* (Andenpakt).

Ebenfalls gingen andere Länder denselben Weg. Im mittelamerikanischen Bereich unterzeichneten El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua im Jahre 1960 den *Tratado General de Integración Centroamericana* (Allgemeiner Vertrag der mittelamerikanischen Integration), welchem sich später Costa Rica anschloss. Gleichfalls wurde im Jahre 1965 die *Asociación de Libre Comercio del Caribe* (Karibikfreihandelszone) errichtet; ausgestaltet mit Antigua, Barbados und Guyana, der sich dann in die Karibische Gemeinschaft und den *Caribbean Community-CARICOM* (Gemeinsam Karibischen Markt) umwandelte. Dieser Gemeinsame Markt besteht aus fast allen Länder der Karibik.

Im Laufe der Mitte der 70er Jahre, und nachdem die bürokratisch-diktatorischen Regime in einigen Ländern die Macht erreichten, wurde mit der Überprüfung des ganzen Integrationsprozess angefangen, was zugleich mit der Annahme neoliberalischer Politik zusammenfiel, die von einigen Ländern der Region verfolgt wurde.

Der Verzicht auf die Ideen der CEPAL zog die Implementierung neuer Arten von Integration nach sich, was die Einleitung einer neuen *Etapas Revisionista* (Etappe der Überprüfung)⁸ erzeugte, durch welche der Integrationsprozess die vorherbestimmten Ziele verließ; man ersetzte die Gesamtkompromisse unilateraler Art, und statt den multilaterale Austausch fortzusetzen, wurde der bilaterale Handel zugelassen. Diese Adoption von solchen Maßnahmen brachte als Folge die Gründung der *Asociación Latinoamericana de Integración*, ALADI (Lateinamerikanischen Verband von Integration), der die ALALC ersetzte.

8 ROSENTHAL, *Treinta años de integración ...* S. 77.

Mit dem Beginn der 80er Jahre ging der Kontinent in eine neue Phase seiner Integration über. Diese neue Stufe, die *Etapas Pragmática* („Pragmatische Etappe“)⁹ genannt wurde, erscheint im Rahmen von drei neuen Komponenten: erstens, die wachsende Globalisierung der wirtschaftlichen Phänomene; zweitens, die Tendenz zur besseren ökonomischen Anpassung, inklusive die Liberalisierung des Handels; drittens, die Ankunft pluralistischer und demokratischer Regierungen¹⁰.

Was bei der „Pragmatischen Etappe“ charakteristisch ist, ist, dass der lateinamerikanische Integrationsprozess nicht nur auf einen ausschließlich— wirtschaftlichen Blickpunkt gerichtet ist, sondern auch den Versuch einer politischen Integration macht. Diese Phase beginnt im Jahre 1986 mit der Unterzeichnung des Programms der wirtschaftlichen Integration bei Argentinien und Brasilien, in dem beide Länder ausstrebten, dass ihre Entscheidung sich an „*die Integration untereinander und mit demokratischen Regierungen*“ richtete¹¹. Die Entwicklung dieser Verhandlungen, an die sich später Paraguay und Uruguay anschlossen, brachte als Folge im Jahre 1991 die Gründung des Mercosur.

Im Laufe der 90er Jahren schloss sich Mexiko mit Kanada und den Vereinigten Staaten zum *North American Free Trade Agreement*, NAFTA (Freihandelszone von Nordamerika) zusammen. Zum Schluss sollte man erwähnen, das auch im Jahre 1994 von 34 amerikanischen Präsidenten im Gipfel von Miami ausgehandelte Projekt, das die Gründung einer *Área de Libre Comercio de las Américas*, ALCA (Freihandelszone für den amerikanischen Kontinent) zum Ziel hat¹². Zutreffend ist, die Behaupten, dass Mercosur und die Andengemeinschaft jedenfalls innerhalb der Erwartungen der neuen integrationistischen Szene von

9 ROSENTHAL, *Treinta años de integración...*, S.78.

10 ROSENTHAL, *Treinta años de integración...*, S.78.

11 Text *Declaración conjunta argentinobrasileña*, Buenos Aires, 30. July 1986.

12 Siehe ZIPPEL, W. *Die Beziehungen zwischen der EU...*, S. 22 und f. und 130 und ff.

Lateinamerika liegen, was die Ankunft der so genannte *Regionalismo Abierto*¹³ erlaubt hat.

3. RECHTFERTIGUNG EINES DEMOKRATIEGEBOTS

Ist die Demokratieklausele notwendig zur Realisierung der Ziele der Integration? Gegenüber der Notwendigkeit einer Demokratieklausele in einem Integrationsprozess bestehen grundlegend zwei „antagonistische Strömungen“.

Einerseits findet sich die „*Europäische Strömung*“, die behauptet, dass es nötig sei, um die Notwendigkeit zur Verankerung eines Demokratiegebots zu bezeichnen, zuerst zwischen *Freihandelszone*, *Zollunion* und supranationalen Organisationen in Form von *Binnenmarkt* oder *Wirtschafts— und Währungsunion* zu differenzieren. Da ein solches Integrationsmodell nur eine bloße wirtschaftliche Finalität verfolgt, bedürfen die regionalen Präferenzzonen in Form von *Freihandelszone* und *Zollunion* nicht einer Demokratieklausele zu ihrem richtigen Funktionieren. Die Bestimmungen, die sie erlassen, gehören zu Einflussbereichen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs, daher erzeugt sie eine Rechtsbeziehung mit dem „Marktbürger“ nicht. Auf diese Weise wäre irrelevant, die Demokratieklausele sowie eine Demokratieordnung und ein System von Grundrechtsschutz innerhalb einer Freihandelszone oder einer Zollunion einzurichten.

Im Gegensatz dazu bedarf eine supranationale Organisation in Form von *Binnenmarkt* oder *Wirtschafts— und Währungsunion* — nach dieser Doktrin — einer demokratischen Legitimation, denn sie

13 Der Begriff *Regionalismo abierto* (Offen Regionalismus) umfasst die graduelle Beseitigung der Beschränkungen des internen Handels innerhalb einer regionalen Gruppe und ungefähr demselben Rhythmus sowie denselben Fristen für Abbau von Hindernissen für die Nichtmitgliedsländer.

hat schon eine „Eingriffstiefe“ erreicht, die den Schutz der Grundrechte verlangt¹⁴.

Anders begründet sich die lateinamerikanische „*Strömung des Offenen Regionalismus*“, die besagt, dass die Integrationsprozesse nicht nur die Konvergenz der wirtschaftlichen Systeme fördern, sondern auch der politischen Systeme aufgrund eines demokratischen Schemas. Dies folgt der Auffassung, dass eine reale und dauerhafte Wirtschaftsintegration die Existenz und Anwendung kompatibler ökonomischer Systeme voraussetzt, die sich auf das Demokratiemodell stützen sollen.

Die Begründung der Notwendigkeit einer Demokratieklausele in Integrationsprozessen aufgrund einer „Eingriffstiefe“ ergibt sich sehr pragmatisch. *Demokratie* kann in der Gegenwart nicht nur als die bloße Wahl der Regierenden durch das Volk betrachtet werden. *Demokratie* umfasst heute auch die Beachtung von Menschenrechten, Grundfreiheiten und Mehrparteiensystem. Hinzu kommt die Gewaltenteilung sowie der Pluralismus der Massenkommunikationsmittel. Ihrerseits dient die *Demokratie* im wesentlichen zur politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Völker. *Demokratie* und wirtschaftliche Entwicklung sind voneinander abhängig und verstärken sich gegenseitig. Dagegen führt Armut zu mangelnder Konsolidierung der Demokratie.

Unabhängig von dem intergouvernementalen oder supranationalen sowie wirtschaftlichen oder politischen Interessen, die ein Integrationsprozess haben kann, ist die Ausübung der demokratischen Prinzipien notwendig zum gerechten Funktionieren des Handelsverkehrs. Ohne Demokratie gibt es keine Rechtssicherheit für die Staatsbürger (oder „Marktbürger“) aber auch keine Stabilität der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsstaaten.

14 Der Kommentator WALDEMAR HUMMER, der das einzige vergleichende Studium der Demokratieklausele in Europa und Südamerika unternommen hat, behauptet, dass sowohl Mercosur als auch die Andengemeinschaft (trotz ihrer Supranationalität)

II. DIE DEMOKRATIEKLAUSEL IM LICHT DES MERCOSUR UND DER ANDENGEMEINSCHAFT

1. DIE DEMOKRATIEKLAUSEL DES MERCOSUR: „CLÁUSULA DEL COMPROMISO DEMOCRÁTICO”

La cláusula del compromiso democrático ist in dem von dem Mitgliedstaaten des Mercosur und den angegliederten Staaten Bolivien und Chile geschlossenen Protokoll von Ushuaia (PrUs) verankert, das aus der Präambel und aus zehn Artikeln besteht.

A. ANWENDUNGSBEREICH UND SACHLICHER GELTUNGSBEREICH

Das PrUs verwendet drei Bestimmungen (Art. 2, 8 und 9) sowie die Präambel zur Abgrenzung seines *räumlichen Anwendungsbereiches*. Darin macht das PrUs einen deutlichen vertraglichen Kunstfehler, weil er in nur einem Art. sogar lediglich in der Präambel geregelt werden konnte. Das PrUs ist in den vier Mitgliedstaaten des Mercosur sowie in Bolivien und Chile anzuwenden. Andererseits beinhaltet das PrUs keine zukünftige Frist des *zeitlichen Anwendungsbereiches*. Daraus ergibt sich, dass es unbefristet gilt.

Der *sachliche Geltungsbereich* des PrUs wurde auch doppelweise vorgeschrieben. Sowohl Art. 2 als 9 des PrUs bezeichnen, dass dieses Prot. auf den Rechtsverkehr anzuwenden ist, die sich aus den jeweiligen Integrationsverträgen zwischen den Vertragsstaaten ergeben.

keine Demokratieklausele zur Sicherung individueller und juristischer Personen sowie zur Verbürgung der Teilhabe der Marktbürger and der Verbandsgewalt bedürfen. Ganz anders, entsprechend *Hummer*, ist die Situation der EU. HUMMER, WALDEMAR. *Demokratiesicherungsklauseln in regionalen Präferenzonen*. Berlin. 2001.

B. FUNKTION DER DEMOKRATIEKLAUSEL

Die Funktion der Demokratieklausele ist in Art. 1 PrUs enthalten. Die Norm lautet, dass die volle Wirksamkeit der demokratischen Institutionen unverzichtbare Bedingung für die Entwicklung der Integrationsprozesse zwischen den Vertragsstaaten des PrUs ist. Dies weist darauf hin, dass die Demokratieklausele als Sicherungsmechanismus gilt, weil ihre Funktion in der Erhaltung des Demokratiesystems bzw. im Nichtbruch der demokratischen Ordnung in den Mitgliedstaaten besteht.

Für die Vertragsstaaten des Mercosur bedeutet dies, dass die Wirksamkeit der Demokratie zur Sicherheit des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs dient.

C. TATBESTANDSVORAUSSETZUNG

Die grundlegende Voraussetzung zur Anwendung des Demokratiemandats ist in Art. 3 des PrUs verankert, der folgendes bestimmt:

„Jedweder Bruch der demokratischen Ordnung in einem der Vertragsstaaten dieses Protokolls zieht nach sich die Anwendung der in den folgenden Artikeln vorgesehenen Maßnahmen“.

Daher ist es notwendig, um die Demokratieklausele anzuwenden, dass ein Bruch der demokratischen Ordnung *de facto* zustande kommt. Dies bedeutet, dass eine bevorstehende Gefahrenstelle gegen die Demokratie nicht im Bereich des PrUs umfasst ist.

Jedoch ist es fraglich, was man unter *Bruch der demokratischen Ordnung* verstehen soll. Es gibt weder im Rahmen des Mercosur

15 Im Rahmen des Europarechts gibt es zwei Dokumente, die der Inhalt der demokratischen Ordnung festsetzen: das *Kopenhagener Dokument über die menschliche Dimension der KSZE* und die *Charta von Paris für ein neues Europa*. Nach solchen Bestimmungen sind Obliegenheiten der Mitgliedstaaten im Rahmen der demokratischen Ordnung die Erhaltung von, erstens, einem auf dem Volkswillen

noch der AG Bestimmungen, die solches Problem lösen¹⁵. Auf einer *formellen Ebene* käme der *Bruch der demokratischen Ordnung* zustande, wenn die Gewaltenteilung verloren wird, bei dem öffentlichen Verzicht des Staatspräsidenten durch eine militärisches Eingreifen, wenn es keine Transparenz im Wahlkampf und im Wahlverfahren gibt, wenn ein Mehrparteienssystem fehlt oder bei ständiger Verletzung der Grundrechte durch den Staat. Aber zusätzlich zur bloßen theoretischen Formalität ist es zutreffend, in Frage zu stellen, ob man als *Bruch der demokratischen Ordnung* betrachten könnte, zum Beispiel die kontinuierliche Regierung während 73 Jahre durch nur eine Partei (Mexiko), oder die Annahme von Senatoren auf Lebenszeit (Chile¹⁶), oder die Konzentration der Massenkommunikationsmittel und seine Nützung zur Begünstigung eines Kandidaten (u.a. Italien und Mexiko), oder die Duldung von Parteien mit rechtsextremistischer Ideologie (u.a. Österreich, Frankreich, Belgien, Niederlande), oder die ständige Verletzung der Menschenrechte und der Störung der öffentlichen Ordnung durch terroristische Organisationen (Kolumbien) sowie die Situation von extremer Armut bei den größten Teil der Bevölkerung trotz der Gewährleistung der demokratischen Grundzügen (u.a. Bolivien).

Es ist umstritten, ob die vorerwähnten Situationen einen Bruch der demokratischen Ordnung oder lediglich einen gefährlichen Mangel der Demokratiequalität darstellen.

D. KONSULTATIONEN BEI BRUCH DER DEMOKRATISCHEN ORDNUNG

beruhenden und repräsentativen Regierungsform; zweitens, allgemeinen, freien und geheimen Wahlen in angemessenen Zeiträume; drittens, dem Recht der Bürger auf den Zugang zu politischen und öffentlichen Ämtern; viertens, dem Recht auf Gründung politischer Parteien und Organisationen; und fünftens, dem Fairness in Wahlkämpfen. (SCHORKOPF, FRANK. *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung*. Duncker & Humboldt, Berlin, 2000. S. 87 und f.)

16 Unter anderem genießen AUGUSTO PINOCHET und andere Generalen in Chile der *Status* von „Senatoren auf Lebenszeit“.

Das PrUs bestimmt in Art. 4, dass im Falle des Bruchs der demokratischen Ordnung in einem der Vertragsstaaten des Protokolls die anderen die geeigneten Beratungen untereinander und mit dem betroffenen Staat vornehmen werden.

Das PrUs weist einem Organ oder einer Instanz des Mercosur nicht die Kompetenz zu, das Konsultationsverfahren vorzunehmen. Im Gegensatz dazu bezeichnet dieselbe Norm, dass es die Mitgliedstaaten unmittelbar sind, die die geeigneten Konsultationen vornehmen. Darunter ist zu verstehen, dass die Konsultationen unmittelbar von den Regierungschefs realisiert werden. Dies ist die unmittelbare Folge von der intergouvernementalen Natur des Mercosur. Auf diese Weise befindet sich das in Art. 5 und ff. des PrUs verankerte Konsultationsverfahren grundlegend in der völkerrechtlichen Ebene.

Laut Art. 5 PrUs müssen die Konsultationen von allen Mitgliedstaaten unter Einschluss des betroffenen Staats abgehalten werden. Dies bedeutet, dass das Konsultationsverfahren im Falle der Nichtteilnahme des betroffenen Staats als Scheitern betrachtet wird.

E. SANKTIONEN

Wenn das Konsultationsverfahren beendet ist, ohne dass die vollständige Wiederherstellung der demokratischen Ordnung in dem betroffenen Staat tatsächlich stattgefunden hat, erwägen die anderen Vertragsstaaten nach Art. 5 PrUs Art und Umfang der anzuwendenden Maßnahmen, wobei die Schwere der bestehenden Situation berücksichtigt werden muss. Da nur vier der sechs Vertragsstaaten Mitglieder des Mercosur sind, weist Art. 5 darauf hin, dass die Sanktionsmaßnahmen im speziellen Rahmen der zwischen ihnen geltenden Integrationsverträge ergriffen werden. Dies erscheint geeignet, denn, z.B., im Falle des Bruchs der demokratischen Ordnung durch Bolivien oder Chile, die nicht Mitglieder des Mercosur sind, sondern nur lediglich assoziierte Staaten in der Freihandelszone, kann man nicht als Sanktion die

Suspendierung der Teilnahme an den Aktivitäten der Organe des Mercosur verhängen, weil solche Staaten keine Vertreter von ihnen in den Organen dieses Integrationsprozesse haben.

Andererseits ist das Beurteilungsmerkmal zu diskutieren, um die *Schwere der bestehenden Situation* zu berücksichtigen. Das Protokoll ist im Falle des Bruchs der demokratischen Ordnung anwendbar, der auf jeden Fall schwerwiegend ist. Wie kann man einer Situation im Vergleich zu anderer mehr oder weniger negativen Wert beimessen, wenn beide gleichmäßig die demokratische Ordnung brechen? Wäre die Durchführung eines Militärputschs schwerer als die verfassungswidrige Auflösung des Parlaments durch die Exekutive? Jedenfalls nennen die Vertragsstaaten des PrUs, bei Bruch der demokratischen Ordnung, ein großes Spektrum von Möglichkeiten zur Anwendung der entsprechenden Maßnahmen, die in Art. 5, Abs. 2 enthalten sind. Solche Sanktionsmaßnahmen reichen von der Suspendierung der Teilnahme an den Aktivitäten der verschiedenen Organe der einzelnen Integrationsverträge bis zur Aussetzung der Rechte und Pflichten, die aus diesem Instrument hervorgehen.

F. ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Gemäß Art. 6 PrUs werden die im Art. 5 voranstehenden Maßnahmen von den Vertragsstaaten des PrUs mittels *Konsens* beschlossen. Dies bedeutet, dass jeder die Möglichkeit hat, Veto einzulegen. Selbstverständlich nimmt der betroffene Staat an dem Entscheidungsverfahren nicht teil.

Art. 6 verankert unnötigerweise die in dem Art. 5 schon enthaltene Bestimmung, denn er weist darauf hin, dass die Adoption solcher Sanktionsmaßnahmen entsprechend mit der jeweils zwischen ihnen geltenden Integrationsverträgen stattfinden wird. Die Adoption solcher Maßnahmen muss dem betroffenen Staat mitgeteilt werden, der über eine Instanz nicht verfügt, um die Entscheidung anzufechten, weil es sich grundlegend um eine politische Entscheidung und nicht

ein Gerichtsverfahren handelt. Die Sanktionsmaßnahmen treten in dem Moment in Kraft, in dem die jeweilige Bekanntgabe stattfindet.

G. WIEDERHERSTELLUNG DER DEMOKRATISCHEN ORDNUNG

Laut Art. 7 PrUs enden die gegen den betroffenen Staat angewendeten Sanktionsmaßnahmen, auf die sich Art. 5 bezieht, in dem Moment, in dem diesem Staat bekanntgegeben wird, dass die vollständige Wiederherstellung der demokratischen Ordnung überprüft wurde, was geschehen muss, sobald diese Wiederherstellung tatsächlich stattgefunden hat.

2. DIE DEMOKRATIEKLAUSEL DER ANDENGEMEINSCHAFT: „CLÁUSULA DEL COMPROMISO POR LA DEMOCRACIA”

Das Demokratiegebot der AG ist in dem Protokoll *Verpflichtung zur Demokratie* (PrVzD) normiert, das aus der Präambel und aus neun Artikeln besteht.

A. ANWENDUNGSBEREICH UND SACHLICHER GELTUNGSBEREICH

Der *räumliche Anwendungsbereich* des PrVzD umfasst den ganzen Bezirk der Vertragsstaaten, d.h. Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela. Auf diese Weise „korrigierte“ der Andengesetzgeber den Fehler des Mercosur Gesetzgebers, der zum Zeitpunkt der Abgrenzung des räumlichen Anwendungsbereiches in drei Artikel dieselbe Bestimmung festsetzte.

Andererseits legt das PrVzD nicht seine Verfallsfrist, daraus folgt ein unbegrenzter zeitlicher Anwendungsbereich. Das PrVzD verfügt auch nicht über einen Artikel, der *expressis verbis* seinen *sachlichen Geltungsbereich* bezeichnet. Dennoch weist Art. 4 darauf hin, dass die Sanktionsmaßnahmen bevorzugt die Beziehungen und Verpflichtungen im Bereich des Integrationsprozess der Andengemeinschaft betreffen. Somit kann man aufgrund der Finalität des PrVzD annehmen, dass alle in dem PrVzD enthaltene

Bestimmungen —und nicht nur die Sanktionsmaßnahmen— die Beziehungen und Verpflichtungen im Rahmen des Integrationsprozess betreffen.

B. FUNKTION DER DEMOKRATIEKLAUSEL

Die *cláusula del compromiso por la democracia* hat als bevorzugte Funktion die Konsolidierung der Demokratie und des Rechtsstaates in den Mitgliedstaaten der AG. Auf diese Weise schreibt Art. 1 des PrVzD vor, dass die volle Wirksamkeit der demokratischen Institutionen und Rechtsstaates unverzichtbare Bedingungen für die politische Zusammenarbeit und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integrationsprozess im Rahmen des Abkommen von Cartagena und weiterer Instrumente des ASvI sind.

Genau so wie die Demokratieklausele des Mercosur hat die Klausel des PrVzD eine „negative Funktion“, denn seine Finalität besteht im Verbot des Bruchs der demokratischen Ordnung in den beteiligten Staaten.

C. TATBESTANDSVORAUSSETZUNG

Art. 2 des PrVzD verankert ein allgemeines Postulat, das wesentliche Voraussetzung zur Anwendung dieses Protokoll darstellt. Die zitierte Norm bezeichnet, dass die Bestimmungen des PrVzD beim Bruch der demokratischen Ordnung in einem der Mitgliedstaaten anwendbar sind. Art. 2 des PrVzD beging den selben Fehler der entsprechenden Norm des Mercosur (Art. 3 des PrUs), da der Andengesetzgeber als notwendige Voraussetzung für die Anwendung solches Mechanismus festsetzte, dass der *Bruch der demokratischen Ordnung* zustande kommt. Somit bleiben alle Vorläufe außerhalb der Normativität des PrVzD, die —wenn auch die demokratische Ordnung noch nicht gebrochen haben— das Demokratiesystem doch in nahe bevorstehende Gefahrsituation bringen können.

Seinerseits fügt Art. 3 des PrVzD hinzu, dass das Konsultationsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der AG beginnen wird, wenn erst einmal Vorfälle zustande gekommen sind, die als *Bruch der demokratischen Ordnung* in einem Mitgliedstaat betrachtet werden können. Wahrscheinlich wollte der Andengesetzgeber den Spielraum der *faktischen Voraussetzungen* des Art. 3 erweitern, als er festlegte:

„Angesichts von Ereignissen, die als Bruch der demokratischen Ordnung in einem Mitgliedstaat erwogen werden könnten ...“.

Allerdings legt das PrVzD nicht ein Kriterium für die Abgrenzung des Begriffes *Bruch der demokratischen Ordnung* fest. Hiermit soll man mittels der Benutzung der *systematischen Interpretation* des ganzen Normativkörpers und —gegebenfalls— mittels des Bestandes der Quellen des Völkerrechts und der allgemeinen Rechtsgrundsätze suchen, damit das Konzept *Bruch der demokratischen Ordnung* abgeklärt werden kann.

Unglücklicherweise und entsprechend der völkerrechtlichen Praktiken und Sitten beschränkt sich der Begriff *Bruch der demokratischen Ordnung* anscheinend auf die Unterbrechung des Systems der *repräsentativen Demokratie*.

D. KONSULTATIONEN

Vor der Eventualität von Vorfälle, die als Bruch der demokratischen Ordnung in einem Mitgliedstaat erwogen werden könnten, bestimmt Art. 3 des PrVzD, dass die Mitgliedstaaten der AG Konsultationen gegenseitig realisieren und —sollte dies möglich sein— auch den betroffenen Mitgliedstaat konsultieren, um die Natur der Vorfälle zu untersuchen. Genau so wie die Bestimmungen des Mercosur (Art. 4 und 5 des PrUs) weist das PrVzD nicht einem Organ der AG Befugnisse zu, um das Konsultationsverfahren stattzufinden. Aus diesem Grund kann man auslegen, dass das Konsultationsverfahren von dem Zusammentreten der Regierungschefs realisiert wird.

Demnach besitzt das im Art. 3 des PrVzD verankerte Konsultationsverfahren vor allem politische Beschaffenheit, denn es wird unmittelbar von den jeweiligen Regierungen realisiert. Gleichfalls besitzt es *intergouvernementale Natur*. Andererseits unterscheidet sich das Konsultationsverfahren des PrVzD von dem PrUs, was die notwendige Mitwirkung des betroffenen Mitgliedstaates betrifft, weil das PrVzD solche Teilnahme nur im Falle, dass dies möglich sein sollte, bestimmt¹⁷.

E. BEWEISERHEBUNG

Im PrVzD ist das Konsultationsverfahren von der Beweiserhebung eindeutig unterschieden. Im Unterschied zur Verankerung für die Beratungen weist Art. 4 *expressis verbis* einem Organ der Andengemeinschaft Zuständigkeit zu, damit die Beweiswürdigung der Vorfälle stattfinden wird. Falls das Resultat der im Art. 3 benannten Konsultationen es so anzeigt, so wird der AAußMR —gemäß Art. 4— einberufen, der feststellen wird, ob die Vorfälle einen Bruch der demokratischen Ordnung darstellen. In solchem Fall werden die Maßnahmen zur baldigen Wiederherstellung der Demokratie ergriffen. Dies bedeutet, dass in einer ersten Phase (die Konsultationen) die Regierungen der Mitgliedstaaten die Schwere der Vorkommnisse erwogen werden. Werden die Schwere der Vorfälle tatsächlich erwogen, wird der AAußMR einberufen, um zu entscheiden, ob der Bruch der demokratischen Ordnung hergestellt worden ist. Mit anderen Worten wird die definitive Beweiswürdigung der Vorfälle von dem AAußMR betrieben, somit erlangt die Entscheidung der Beweiswürdigung *supranationale und rechtsgemeinschaftliche Natur*.

17 Für das PrUs ist die Mitwirkung des betroffenen Staates an dem Konsultationsprozess obligatorisch.

F. MAßNAHMEN IM FALLE DES BRUCHS DES DEMOKRATIESYSTEMS

Falls der AAußMR den Bruch der demokratischen Ordnung durch die Ereignisse verifiziert, so ergreifen sie die Maßnahmen zur baldigen Wiederherstellung der Demokratie. Während das PrUs des Mercosur grundlegend einen Strafcharakter enthält¹⁸, betonte der Andengesetzgeber, dass die Maßnahmen die Finalität haben, die baldige Wiederherstellung der demokratischen Ordnung zu fördern. Dies bedeutet, dass sich die Maßnahmen der AG nicht auf das Sanktionsgebiet beschränken. Dies findet eine zusätzliche Begründung im Art. 6 des PrVzD, das festsetzt, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten —trotz der Sanktionsmaßnahmen— fortfahren werden, diplomatische Aktivitäten zu unternehmen, die geeignet sind, die Demokratie im betroffenen Mitgliedstaat wieder herzustellen.

Im Unterschied zum PrUs verbesserte der Andengesetzgeber etwas die grundlegende Formulierung der Sanktionsmaßnahmen, weil er darauf hinwies, dass *sie je nach Schwere der politischen Ereignisse angewendet werden*. Also entsprechend solcher *Schwere und Ausprägungsstand der politischen Ereignisse* werden die Maßnahmen nach Art 5 umfassen: Die Suspendierung der Mitwirkung des betroffenen Staates in einem der Organe des AsvI, die Suspendierung der Mitwirkung in internationalen Kooperationsprojekten, die die Mitgliedstaaten entwickeln, die Ausdehnung der Suspendierung der Mitwirkung des betroffenen Mitgliedstaaten auf andere Organe des ASvI, unter Einschluss der Verweigerung des Zugangs zu Krediten und Anleihen der Andenfinanzinstitutionen, die Suspendierung der Rechte, die sich von dem Abkommen von Cartagena ableiten; andere Maßnahmen, die entsprechend dem Völkerrecht sachgemäß erwogen werden.

18 Gegebenfalls, dass die Erledigung des Konsultationsverfahrens sich erfolglos ergibt, können nur Sanktionsmaßnahmen im Rahmen des Mechanismus des Mercosur angewendet werden. Siehe Art. 5 des PrUs.

G. ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Die im Art. 4 vorstehend aufgelisteten Maßnahmen werden—nach Art. 5 PrVzD— durch den AaußMR mittels einer Entscheidung gefasst. Wenn auch das PrVzD nicht den Rechtsweg zur Beschlussfassung stipuliert, werden die Entscheidungen des AaußMR—laut Art. 17 des Abkommens von Cartagena— mittels *Konsens* gefasst. Die Entscheidung des AaußMR hat *supranationalen Charakter*. Folgerichtig wird die Entscheidung ohne die Mitwirkung des betroffenen Staates gefasst. Die Entscheidung wird zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung in Kraft treten und wird dem betroffenen Staat unverzüglich mitgeteilt.

H. WIEDERHERSTELLUNG DER DEMOKRATISCHEN ORDNUNG

Gemäß Art. 7 des PrVzD werden die aufgrund des Art. 5 ergriffenen Maßnahmen mittels Entscheidung wieder außer Kraft gesetzt, wenn der AAußMr festgestellt hat, dass die demokratische Ordnung im betroffenen Mitgliedstaat wieder hergestellt ist.

III. DAS DEMOKRATIEGEBOT IM LICHT DER EUROPÄISCHEN UNION: DAS DEMOKRATIEGEBOT DES ART. 6 UND 7 EUV

Der Vertrag von Maastricht, durch welche die Europäische Union (1992) gegründet wurde, verankerte zum ersten mal im Art. F Abs. 1, dass *die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen*. Aus Anlass der Vorbereitung für die Revision des Vertrages von Maastricht wurde im Jahre 1995 eine *Reflexionsgruppe*

19 SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 140.

zusammengesetzt, die aus Vertretern der Außenministerien der Mitgliedstaaten und des Kommissionspräsidenten bestand¹⁹.

Entsprechend dem von der Reflexionsgruppe vorgelegten Bericht sollte ein Sanktionsmechanismus beim Begehen eines schweren Verstoßes gegen die Menschenrechte und die Demokratie durch einen Staat verankert werden²⁰. Am 3. Oktober 1996 nahm die irische Präsidentschaft im Rahmen der Regierungskonferenz²¹ einen gemeinsamen Vorschlag von Österreich und Italien auf, der die Formulierung zur Errichtung eines Sanktionsmechanismus enthielt²². Aufgrund dieses Vorschlags legte die irische Präsidentschaft am 5. Dezember 1996 einen Vertragsentwurf vor, der geringe Änderungen enthielt. Schließlich wurde das Demokratiegebot zum ersten Mal im Rahmen des Europarechts durch die Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam am 2. Oktober 1997 verankert.

Berücksichtigend die Empfehlungen des „Weisenberichts“ und die Reformvorschläge des Art. 7 EUV, die von einigen Mitgliedstaaten vorgelegt wurden, beschloss der Europäische Rat am 13/14. Oktober 2000 eine Änderung des Art. 7 EUV auf die Tagesordnung der Regierungskonferenz. Zum Schluss wurde ein Präventivmechanismus durch die Unterzeichnung des Vertrags von Nizza am 26. Februar 2001 eingeführt, der das im Art. 7 EUV verankerte Verfahren erweitert und verbessert.

1. POSITIVIERUNG DES DEMOKRATIEGEBOTES

Das Demokratiegebot der EU ist im Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV normiert. Genau so wie die Bestimmungen des Mercosur und der AG genießt das europäische Demokratiegebot einen primärrechtlichen *Status*. Während die südamerikanischen Integrationsprozesse aber die jeweiligen Gebote in Zusatzprotokollen zu Gründungsverträgen etablierten, ist das europäische Demokratiegebot im selben Gründungsvertrag der EU verankert.

20 SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 141.

21 HUMMER, S. 6.

22 SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 141.

Jedoch es ist mit anderen Bestimmungen des Europarechts unmittelbar verbunden²³.

2. ANWENDUNGSBEREICH UND SACHLICHER GELTUNGSBEREICH

Der *räumliche Anwendungsbereich* des Art. 6 und 7 enthaltenen Demokratiegebots erstreckt sich auf das ganze Territorium der Mitgliedstaaten, d.h. Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien und Schweden. Gleichfalls umfasst die räumliche Geltung die zu den Mitgliedstaaten gehörenden Überseegebiete. Andererseits ist der *zeitliche Anwendungsbereich* unbegrenzt, wie es Art. 51 EUV es bestimmt.

Der *sachliche Geltungsbereich* des Demokratiegebotes umfasst das ganze Spektrum des Europarechts. Dies bedeutet, dass die *Europäische Idee* auf der Grundlage der demokratischen Ordnung im Kontinent aufbaut. Somit besagt Art. 6 Abs. 1 EUV, dass die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht.

Das Demokratiegebot ist *sine qua non* Voraussetzung für das richtige Funktionieren der von den europäischen Integrationsprozessen abgeleiteten Verhältnisse. Ebenfalls stellt es wesentliche Voraussetzung zum künftigen Beitritt zur Union dar. Auf diese Weise verstärkt Art. 49 EUV das Demokratiegebot, denn er weist darauf hin, dass jeder europäische Staat, der die in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze achtet, beantragen kann, Mitglied der Union zu werden

23 Siehe auch Art. 205 und 309 EGV, Art 96 EGKS und Art. 204 EAGV.

3. TATBESTANDSVORAUSSETZUNGEN

Die faktische Voraussetzung des Demokratiegebots ist in Art. 7 Abs. 1 EUV verankert, der von dem Vertrag von Nizza geändert wurde. Die Anwendung des Demokratiepostulats beginnt in dem Zeitpunkt, in dem *der Bestand der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat festgestellt ist*.

Daher verankerte der europäische Gesetzgeber einen *Frühwarnmechanismus*, um die mögliche Verschlechterung der Situation in dem betroffenen Mitgliedstaat zu verhindern. Mittels des neuen Art. 7 EUV ist das Demokratiegebot in einem früheren Stadium festgelegt, welches weder für die Demokratieklausele des Mercosur noch für die der Andengemeinschaft vorgesehen worden ist. Für die südamerikanische Integrationsprozesse ist die deutliche *Gefahr* eines Bruchs der demokratischen Ordnung keine Voraussetzung, um die jeweiligen Klauseln anzuwenden.

4. VERFAHREN DES FRÜHWARNMECHANISMUS

Der im Art. 7 Abs. 1 EUV festgesetzte Prozess zur Anwendung des *Frühwarnmechanismus* weist auf die folgenden Stufen hin²⁴:

Ein Drittel der Mitgliedstaaten des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann einen begründeten Vorschlag vorlegen, damit der Rat das Vorliegen der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von im Art. 6 Abs. 1 genannten Prinzipien feststellt.

Der betroffene Mitgliedstaat hat Recht auf Anhörung, bevor der Rat die Feststellung der *eindeutigen Gefahr* trifft.

24 FISCHER, KLEMENS H., *Der Vertrag von Nizza*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, S. 90.

Der Rat stellt mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder fest, ob es tatsächlich eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der im Art. 6 Abs. 1 genannten Prinzipien gibt. Dazu kann der Rat unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen.

Vor der Feststellung der *eindeutigen Gefahr* ist das Europäische Parlament verpflichtet, dem Ratsbeschluss zuzustimmen. Nach der Feststellung hat der Rat die Zuständigkeit, an den betroffenen Staat geeignete Empfehlungen zu richten.

Der Rat muss regelmäßig überprüfen, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.

Die zweite Stufe des ganzen Mechanismus des Art. 7 ist im Abs. 2 vorgesehen. Dies liegt vor, wenn die *eindeutige Gefahr* in eine *schwerwiegende und anhaltende Verletzung* des Demokratiesystems umwandelt wird. In diesem Fall ist der Rat dafür zuständig, das antidemokratische Verhalten des betroffenen Mitgliedstaates festzustellen.

Im Unterschied zum *Frühwarnmechanismus* setzt das im Abs. 2 enthaltene Verfahren fest, dass der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagen muss. Dagegen hat die Regierung des betroffenen Mitgliedstaats, genau wie bei dem Verfahren des *Frühwarnmechanismus*, Gelegenheit, vor dem Rat Stellung zu nehmen. Andererseits bedarf die Feststellung der Verletzung vorgehender Zustimmung des Europäischen Parlaments. Zum Schluss wird der Ratsbeschluss ohne Berücksichtigung der Stimme des Vertreters der Regierung des betroffenen Staats und einstimmig getroffen (Art. 7 Abs. 1 und 5). Gleichfalls steht die Stimmenhaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern dem Zustandekommen von Beschlüssen nach Abs 2 selbes Art. nicht entgegen (Art. 7, Abs. 5 EUV).

5. „SCHWERWIEGENDE UND ANHALTENDE VERLETZUNG“²⁵

Es ist notwendige Voraussetzung für die im Art. 7 Abs. 2 EUV vorgesehene Tatbestandsmäßigkeit, dass die Tätigkeit des betroffenen Staats *schwerwiegend und anhaltend* ist. Dies bedeutet, dass der Mangel einer der zwei Elemente (Schwere oder anhaltend) den Tatbestand entfallen lässt. Mit anderen Worten: wenn ein Mitgliedstaat gegen die Prinzipien schwerwiegend verstößt, die im Art. 6 Abs. 1 enthalten sind, aber mit Unterbrechung über einen bestimmten Zeitraum, besteht kein Anlass, die Tätigkeit des betroffenen Mitgliedstaates zu sanktionieren²⁶. Gleichfalls kommt es vor, wenn die verletzende Tätigkeit gegen die Demokratie—, Rechtsstaatlichkeit— und Achtung der Menschenrechtsprinzipien anhaltend aber *nicht schwerwiegend* ist. Es ist aber fraglich, welches das Kriterium zur Differenzierung zwischen *schwerwiegend* und *nicht schwerwiegend* ist.

Die Interpretation des Begriffs *Bruch der demokratischen Ordnung*, der von den südamerikanischen Demokratieklauseln angewendet wird, macht große Schwierigkeit. Anscheinend erschwert die doppelte Voraussetzung des europäischen Verfassungsgebers die Rechtsfrage und sie kann die Praktikabilität der Anwendung des Art. 7 Abs. 2 EUV einschränken.

6. SANKTIONEN

Sobald die vom Art. 7 Abs. 2 EUV vorerwähnte Feststellung erledigt worden ist, ist der Rat wieder das zuständige Organ, um die Sanktionsmaßnahmen gegen den betroffenen Mitgliedstaat zu verhängen. Die Bestimmung (Abs. 3) bezeichnet nicht, welche die Zusammensetzung des Rats in dem Zeitpunkt der Verhängung der

25 Siehe SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 149 ff.

26 Schorkopf behauptet, dass die Verletzung sich sogar über einen längeren Zeitraum entwickeln muss, damit sie sanktioniert wird.

Sanktionsmaßnahmen sein muss. Bevor Art. 7 des Vertrags von Nizza geändert wurde, war solche Bestimmung in dieser Hinsicht unklar; das heißt, der Rat konnte sowohl durch die Staats— und Regierungschefs als auch durch den Fachminister zusammengesetzt worden²⁷. Aber mit der neuen Fassung bzw. Einschluss des Abs. 1 und gemäß Systematischer Auslegung lässt sich verstehen, dass der Rat ausschließlich aus den Staats— und Regierungschefs zusammengesetzt ist. Diese Bestimmung wäre denn mit der Demokratieklausele des Mercosur vergleichbar und im Vergleich mit dem Mandat der Andengemeinschaft unterschiedlich²⁸.

Andererseits muss die Entscheidung, die die Sanktionsmaßnahmen enthält, mit *qualifizierter Mehrheit* getroffen werden²⁹.

Nach Art. 7 Abs. 3 EUV kann der Rat beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung des EUV auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten.

Entsprechend der Fassung des Abs. 3 scheint es, als ob der Gesetzgeber dem Rat eine „fakultative Zuständigkeit“ zugewiesen hätte. Wegen der flexiblen Bezeichnung der Norm und trotz der tatsächlichen Feststellung der Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 genannten Prinzipien wird darauf hingewiesen, dass der Rat die Aussetzung von bestimmten hergeleiteten Rechte beschließen „kann“. Auf diese Weise wäre für den Rat nicht obligatorisch, die Suspendierung der bestimmten Rechte zu beschließen³⁰. Denn es sieht wie ein bloßes Ermessen des Rats aus, ob er nach dem Verstoß

27 Vgl. SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 161.

28 Im Rahmen des Mercosur werden sowohl die Konsultationen als auch die Verhängung der Sanktionsmaßnahmen unmittelbar von den Regierungschefs realisiert. Im Gegenteil wird im Rahmen der Andengemeinschaft nur das Konsultationsverfahren von den Regierungschefs durchgeführt, denn die Entscheidung über den *Bruch der demokratischen Ordnung* und die Verhängung der Sanktionen sind Sache des AAußMR.

29 Siehe Art. 205 EGV.

30 In der spanischen Fassung findet sich auch eine fakultative (nichtobligatorische) Bestimmung für den Rat, denn es ist verankert: „el Consejo *puede* decidir“. Gleichfalls ist in der englischen Fassung festgelegt: „the Council ... *may* decide“.

gegen die Demokratie durch den betroffenen Mitgliedstaat Sanktionsmaßnahmen verhängt.

Die Sanktionierung umfasst die Aussetzung von bestimmten Rechten, die sich aus der Anwendung des EUV auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten. Dies bedeutet, dass die Sanktionen begrenzt sind, weil sie nur bis zum bestimmten —und nicht bis zum allen— aus den hergeleiteten Rechte reichen können. Mit anderen Worten: trotz der Intensität der Schwere und Anhaltens der Verletzung gegen die Demokratie, Freiheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit kann der betroffene Mitgliedstaat auf keinen Fall aus der Union ausgeschlossen werden³¹. Darüber hinaus weist Art. 7 Abs. 3 Uabs. 1 EUV darauf hin, dass die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaates für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich sind. Diese Bestimmung bestätigt, dass der betroffene Mitgliedstaat mit der EU verbunden bleibt.

Art. 7 Abs. 3 bezeichnet eine andere Beschränkung der Sanktionsmaßnahmen: beim Beschluss dieser Aussetzung berücksichtigt der Rat die möglichen Auswirkungen einer solchen Suspendierung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen. Dies bedeutet, dass die Sanktionen nicht die Rechte und Grundfreiheiten (die Wirtschaftsfreiheiten selbstverständlich eingeschlossen) der natürlichen und juristischen Personen betreffen sollen. Sie sanktionieren lediglich den betroffene Mitgliedstaat bzw. Regierung.

7. ÄNDERUNG DER MAßNAHMEN

Art. 7 Abs. 4 EUV sieht die Möglichkeit vor, dass Änderungen in der Situation, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, auftreten. Tatsächlich teilt Abs. 4 dem Rat die Zuständigkeit zu, um zum einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit³² zu

31 Siehe SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 180 ff.

32 Siehe Art. 205 EGV.

beschließen, ob er nach Abs. 3 getroffene Maßnahmen abändert oder aufhebt.

Abs. 4 enthält eine „neutrale“ Bestimmung; d.h., die Änderung der Situation kann sowohl positiv als auch negativ werden. Auf diese Weise und gemäß der Verschlechterung oder Verbesserung der Lage in dem betroffenen Mitgliedstaat kann der Rat die getroffenen Maßnahmen verschärfen, erleichtern oder aufheben³³.

8. RECHTLICHE KONSEQUENZEN FÜR DIE DREI GEMEINSCHAFTEN

Entsprechend dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 EUV umfassen die Sanktionen *die Suspendierung von bestimmten Rechten, die sich aus der Anwendung des EUV für den betroffenen Mitgliedstaat herleiten*. Dies bedeutet, dass der Ratbeschluss, der aufgrund der erwähnten Norm getroffen wird, nur im Zusammenhang mit den aus dem EUV herleiteten Rechte wirksam ist. Diese Sanktionen sind nicht automatischerweise auf die aus den drei Gemeinschaften³⁴ hergeleiteten Rechte zu erstrecken. Trotzdem gibt es eine Ausnahme, die in Art. 309 Abs. 1 EGV, Art. 96 Abs. 1 EGKSV und Art. 204 Abs. 1 EAGV verankert ist: beschließt der Rat, wie es in Art. 7 Abs. 3 EUV festgelegt ist, die Suspendierung der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat, so erstreckt sich solche Aussetzung der Stimmrechte automatisch in Hinsicht auf die Teilnahme des betroffenen Mitgliedstaates im Rat in Rahmen der drei Gemeinschaften.

Seinerseits sehen Art. 309 EGV, Art 96 EGKSV und Art. 204 EAGV das so genannte *Gemeinschaftsverfahren* vor, durch welche der Rat dafür zuständig ist, Sanktionen zu verhängen, die eine der drei Verträge wirken³⁵.

33 Vgl. SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 171.

34 EG, EGKS und EAG.

35 Siehe SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union...*, S. 174.

SCHLUSSFOLGERUNG

- 1) Trotz der Hindernisse, unter denen der amerikanische Kontinent gelitten hat, um eine reifere Demokratiestruktur zu konsolidieren, hat die regionale Integration immer—zumindest auf theoretischer Ebene— eine vertragliche Prädisposition gehabt, die demokratische Werte zu achten und zu schützen.
- 2) Als Konsequenz davon haben alle lateinamerikanischen Staaten—mit Ausnahme von Kuba— vom Volke gewählte Regierungen sowie Verfassungen, die die demokratische Kultur und Menschenrechte anerkennen und fördern.
- 3) Unabhängig von dem intergouvernementalen oder supranationalen sowie wirtschaftlichen oder politischen Interessen, die ein Integrationsprozess haben kann, ist das Demokratiegebot in der Gegenwart ein wesentlicher Bestandteil der harmonischen Integration der Völker.
- 4) Trotz der politischen Reife Europas ist es erstaunlich, die verspätete und parallele Erscheinung der Demokratieklausele im Jahre 1998 sowohl in der Europäischen Union als auch im Mercosur und der Andengemeinschaft.
- 5) Mercosur ist der einzige der drei Integrationsprozesse, der die Demokratieklausele als unmittelbare und direkte Konsequenz von einem frustrierten Bruch der demokratischen Ordnung zog.
- 6) Auf den ersten Blick haben die beide Demokratieklausele der südamerikanischen Region im Vergleich zum europäischen Demokratiegebot weitreichende Fassung (9 Artikel die Andengemeinschaft und 10 Artikel Mercosur). Nichtsdestoweniger enthalten Art. 6 und 7 EUV ein umfangreich Normativinhalt.

- 7) Unabhängig von der angewendeten Terminologie zur Abgrenzung der Tatbestandsvoraussetzungen (*Verbot des Bruchs der demokratischen Ordnung und eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung ...*) dient das Demokratiegebot in den drei Integrationsprozessen als Instrument zur Bewahrung und Verstärkung der demokratischen Struktur in den Mitgliedstaaten.
- 8) Im Unterschied zu den südamerikanischen Integrationsprozessen hat die europäische Demokratieklausele ein Beobachtungsstadium, das als Frühwarnmechanismus dient. Nichtsdestoweniger haben die südamerikanischen Prozesse die Mechanismen des *Diálogo político* und *Gemeinsamen Außenpolitik*, die sowieso als Frühwarnmechanismen angewendet werden können.
- 9) Die zwei Voraussetzungen des Art. 7, Abs. 2 EUV zur Ausübung der Demokratieklausele („*schwerwiegende und anhaltende Verletzung*“) kann die Praktikabilität des Demokratiegebots einschränken.
- 10) Die drei Integrationsprozesse haben geeignete Instrumente zum Schutz der Demokratie und Menschenrechte, aber ihre Erfolgswahrscheinlichkeit wird in Wirklichkeit von dem Wille der politischen Akteure abhängen.

BIBLIOGRAPHIE

- BULMER-THOMAS, VICTOR, *The Economic History of Latin America Since Independence*, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1994.
- FISCHER, KLEMENS H., *Der Vertrag von Nizza*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.
- HUMMER, WALDEMAR, *Demokratisierungsklauseln in regionalen Präferenzonen*, Berlin, 2001.

- PREBISCH, RAUL, *El desarrollo económico de America Latina*, CEPAL, 87 p; s.l., Naciones Unidas, 1949.
- Revista *Integración Latinoamericana*, n° 171-172, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.
- Revista de *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, 1993.
- RODRÍGUEZ, OCTAVIO, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Bogotá, 1986.
- ROSENTHAL, GERT, *Treinta años de integración en America Latina: un exámen crítico*, CEPAL, Notas sobre la Economía y el Desarrollo, n° 499, Santiago de Chile, 1990.
- SCHORKOPF, FRANK, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung*, Duncker & Humboldt, Berlin, 2000.
- ZIPPEL, WULFDIETHER, *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur, Staaten*, Nomos, Baden-Baden, 2001/2002.

