
Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance

Matthias Herdegen

I. Good Governance als Begriff des Völkerrechts

1. Universell anerkannter Inhalt

Good Governance („verantwortungsvolle Staatsführung“) ist eine Begriffsschöpfung des Entwicklungsvölkerrechts. Ins Völkervertragsrecht hat dieser Begriff mit Art. 9 Abs. 3 des Abkommens von Cotonou¹ Eingang gefunden:

„In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren für die Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption.

Die verantwortungsvolle Staatsführung, auf der die AKP-EU-Partnerschaft beruht und von der sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen, ist ein fundamentales Element dieses Abkommens. Die Vertragsparteien kommen überein, dass nur bei schwe-

ren Fällen von Korruption einschließlich Bestechungshandlungen, die zu schweren Fällen von Korruption führen, ein Verstoß gegen dieses Element im Sinne des Artikels 97² vorliegt.“

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen sieht in einem „transparent, responsible, accountable and participatory government“ Kernelemente von Good Governance; zugleich betont die Menschenrechtskommission die Relevanz von Good Governance als unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung.³

Die frühere Organization for African Unity (OAU) hat sich auf ihrem Gipfel von Algier ebenso zum Zusammenwirken von Demokratie und Good Governance für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bekannt⁴ wie später die Versammlung der Afrikanischen Union⁵. Als umfassender Standard bleibt Good Governance dem entwicklungs-völkerrechtlichen Kontext verbunden. Konkrete Verpflichtungsgelände sind stets auf vertragliche Vereinbarungen zurückzuführen. Anreize und Sanktionen liegen ebenfalls auf der Ebene bi- oder multilateraler Vereinbarungen.

Die United Nations Millennium Declaration vom 3. November 2006 hebt die Bedeutung von Good Governance in der Entwicklung von Armutsbekämpfung hervor (unter III.13).⁶ Die Millennium-Declaration stellt zugleich Good Governance in einen engen Zusammenhang mit Menschenrechten und Demokratie (unter V.).

Dagegen hat sich die Geltung einzelner Komponenten von Good Governance von der Entwicklungszusammenarbeit gelöst. Vor allem der moderne Menschenrechtsschutz und das Wirtschaftsvölkerrecht leisten einen maßgeblichen Beitrag zur normativen Verankerung tragender Elemente verantwortlicher Gesetzgebung, Administration und Justiz. Im Übrigen hat Good Governance längst in die selbst gesetzten Standards der Industriestaaten Eingang ge-

funden. So richtet sich auch die Europäische Gemeinschaft an einem eigenen Good-Governance-Programm aus.⁷

2. Elastizität des Begriffes

Der entwicklungspolitische Kontext erklärt das beachtliche Maß an Elastizität des Begriffes der Good Governance. Dieses „pragmatische“ Verständnis soll den sozio-kulturellen Besonderheiten jedes Landes Rechnung tragen und wie ein lockeres Gewand Raum für politische und wirtschaftliche Präferenzen lassen.⁸ Diesem Ziel entsprechen vor allem die formal-„technischen“ Elemente wie Transparenz und Effizienz der Verwaltung. Jedoch reduziert die stärkere Fokussierung auf materielle Standards in der neueren Praxis diese ursprüngliche Elastizität erheblich.

3. Materielle Gehalte

In jüngerer Zeit ist eine Verschiebung von den Aspekten der Verwaltungseffizienz hin zu materiellen Gehalten festzustellen, die im engen Zusammenhang mit Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit stehen. Vor allem das Governance-Konzept der Europäischen Union dokumentiert diesen Zusammenhang:

„Insgesamt geht das der EU-Mitgliedstaaten weg von seinem anfänglichen Schwerpunkt auf Wirtschaftsprozesse und Verwaltungseffizienz hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der Themen Demokratie, Gerechtigkeit und Partizipation. Auch bei anderen bilateralen und multilateralen Gebern läßt sich dies nachvollziehen.“⁹

Hier entfalten sich Standards, die schon seit längerem feste, ja vielfach justiziable Konturen haben. Dabei scheint eine starke Affinität zu den rechtsstaatlich-demokratischen Grundsätzen auf, wie sie die KSZE (heute: OSZE) in der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990¹⁰ for-

muliert hat: Diese Grundsätze verbinden nicht nur Menschenrechte und Demokratie, sondern verknüpfen auch Demokratie und Pluralismus mit der wirtschaftlichen Ordnung. Der „Mehrwert“ einer solchen inhaltlichen Annäherung ist hoch. Dies gilt auch für die Anerkennung wirtschaftlicher Freiheit.

Zu klären bleibt, inwieweit Good Governance das Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung enthält, wie es etwa in der Charta von Paris (Abschnitt 3) verankert ist. Die Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaft und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten für Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung von 1991¹¹ spricht im Zusammenhang mit „verantwortungsvoller Regierungsführung“ von der „Schaffung eines mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen kompatiblen Entwicklungsumfelds“ (unter Nr. 5). Andere Begriffsumschreibungen von Good Governance sind im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung zurückhaltender. Letztlich liegt eine freie – und dies heißt eine marktwirtschaftliche – Wirtschaftsordnung in der Logik von Good Governance. Die Empirie zeigt, dass langfristig politische Offenheit und Pluralismus einer Herrschaftsordnung mit wirtschaftlicher Freiheit des Einzelnen einhergehen. Die Entwicklung der Menschenrechte auf regionaler wie universaler Ebene stärkt die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Einzelnen.

Beachtliche Elastizität entfaltet das Konzept von Good Governance in der zeitlichen Dimension. Als Leitbild verantwortlicher Staatsordnung lässt es Raum für eine prozesshafte Verwirklichung der einzelnen Komponenten: von der Gewährleistung universell und regional anerkannter Menschenrechte und elementaren Standards der Rechtsstaatlichkeit bis hin zu voll funktionsfähiger Demokratie und wirtschaftlicher Offenheit. Diese prozesshafte Verwirklichung entspricht letztlich auch der Geschichte des demokratischen Rechtsstaates.

Schwach konturiert ist bis heute das Leitbild von Good Governance im Hinblick auf die sozialstaatliche Komponente. Hier lässt das Konzept Raum für politisch unterschiedliche Optionen nach Maßgabe der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Landes.

Insgesamt sind die materiellen Gehalte von Good Governance heute deutlich stärker ausgeprägt als in den frühen neunziger Jahren. Das zunächst sehr lockere Gewand der Good Governance lässt damit nicht mehr Raum für beliebige ordnungspolitische Optionen.

4. Verantwortung der gesamten Staatengemeinschaft

Good Governance ist nicht nur Auftrag für in der Entwicklung stehende Länder. Vielmehr ist auch die Verantwortlichkeit der Industriestaaten berührt. Dabei geht es nicht nur um die Förderung des capacity building. Auch der Kampf gegen Korruption und Amtsmissbrauch lässt sich nur dann erfolgreich führen, wenn Investoren und andere Geschäftspartner aus den Industrieländern bestimmte Verhaltensstandards einhalten; die Heimatstaaten transnational agierender Unternehmen dürfen nicht die steuerliche Absetzbarkeit von Geldern für die Bestechung ausländischer Amtsträger erlauben. In diesem Sinne haben etwa die UN-Konvention gegen Korruption von 2002¹² und das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr von 1997¹³ eine zugleich nach innen und nach außen gerichtete Dimension.

Ein mittelbarer Beitrag zur Sicherung von Good Governance liegt in der Bereitschaft von Industriestaaten, bei schweren Verfehlungen eigener Unternehmen in Entwicklungsländern den ausländischen Opfern Rechtsschutz im Inland zu gewähren.¹⁴ Hier wird Good Governance gewissermaßen stellvertretend gewährleistet.

II. Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz

Menschenrechtliche Garantien leisten einen zwar nur indirekten, aber äußerst wirksamen Beitrag zu einer an gesetzlichen Maßstäben orientierten verantwortungsvollen Ausübung staatlicher Funktionen.¹⁵ Im Bereich der Rechtspflege zwingen Verpflichtungen aus universellen und regionalen Menschenrechtspakten (Art. 14 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Art. 6 EMRK) zu einem fairen unparteilichen Verfahren und wehren jahrelanger Prozessverschleppung.¹⁶ Menschenrechtliche Verpflichtungen drängen auch zur effektiven Umsetzung von eigentumsrechtlichen und anderen Garantien in Gesetzgebung und Verwaltungspraxis. So schützt etwa die Amerikanische Menschenrechtskonvention indigene Gemeinschaften davor, dass ihre verfassungsrechtlichen Eigentumsansprüche mangels gesetzlicher und administrativer Umsetzung etwa im Grundregister leer laufen.¹⁷

Bei einem endemischen, strukturellen Versagen der gesamten Rechtsordnung in der praktischen Verwirklichung von Rechtsansprüchen verpflichtet die Rechtsprechung etwa des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofes die Staaten dazu, umfassend auf gesetzgeberischem und administrativem Wege Abhilfe zu schaffen.¹⁸ Wenn die innerstaatliche Ordnung und selbst Urteile oberster Gerichte nur noch semantische Bedeutung haben und die Rechtswirklichkeit überhaupt nicht mehr erreichen, sind die Instanzen des internationalen Menschenrechtsschutzes mittlerweile bereit, auch mit konkreten Anordnungen einzugreifen. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei rechtsgrundloser Inhaftierung aus politischen Gründen in einem dem Zugriff der Zentralregierung entrückten Gebiet Georgiens die Freilassung angeordnet.¹⁹

Die Dynamik des Menschenrechtsschutzes entfaltet sich auch als Maßstab und Schranke für die innerstaatliche

Gesetzgebung, wenn es um die persönliche Verantwortung von Amtsträgern und anderem Personal des staatlichen Herrschaftsapparates geht. So hat der interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof eine Amnestiegesetzgebung Perus verworfen und für unwirksam erklärt, welche Angehörige der Sicherheitskräfte der strafrechtlichen Verfolgung wegen schwerster Menschenrechtsverletzungen entzog.²⁰ Auch dies ist ein Beitrag für sichtbar gemachte Verantwortlichkeit für die Ausübung staatlicher Gewalt.

III. Demokratie und Pluralismus

Das allgemeine Völkergewohnheitsrecht schreibt den Staaten weder eine demokratische Staatsverfassung noch eine pluralistische Ordnung vor. Die „offene Gesellschaft“ im Sinne Karl Poppers²¹ ist das Produkt einer internen Entwicklung, die völkerrechtlichen Standards vorgelagert ist. Jedoch leisten völkervertragliche Verpflichtungen und deren Überwachung durch internationale Kontrollorgane einen erheblichen Beitrag zur Stabilisierung demokratischer Entscheidungsfindung und Meinungsvielfalt. Universelle Verträge wie der UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Art. 25) und regionale Menschenrechtsinstrumente zielen auf ein Mindestmaß politischer Teilhabe des Einzelnen.

Der Menschenrechtsausschuss nach dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte hat in seinem General Comment zu Art. 25 (Nr. 36) die Bedeutung eines freien Meinungsklimas für die politischen Mitwirkungsrechte betont:²²

„... In order to ensure the full enjoyment of rights protected by article 25, the free communication of information of ideas and about public and political issues between citizens, candidates and elected representatives is essenti-

al. This implies a free press and other media able to comment on public issues without censorship or restraint and to inform public opinion.“

Manchmal enthalten diese Garantien sogar für die (west-)europäischen Verfassungsstaaten einen gewissen „Mehrwert“. So hat der Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte für die britischen Einwohner Gibraltars das Recht zur Wahl zum Europäischen Parlament nach Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK eingefordert.²³ Mittlerweile spricht die Völkerrechtslehre von einem aufkeimenden Menschenrecht auf Demokratie, einem „emerging right to democratic governance“²⁴.

Manche Menschenrechtsverträge wie die Europäische Menschenrechtskonvention machen die Perspektive des demokratischen Staates geradezu zum Maßstab für gerechtfertigte Eingriffe in Menschenrechte. Danach sind Eingriffe in bestimmte Rechte dann zulässig, soweit sie „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sind (siehe etwa Art. 8 Abs. 2, 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 EMRK).

Umgekehrt erlauben vor allem regionale Menschenrechtsinstrumente, ein demokratisches Gemeinwesen gegen die Feinde einer pluralistischen, offenen Gesellschaftsordnung zu schützen. Dieser Gedanke einer „wehrhaften Demokratie“ steht etwa hinter der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zum Verbot fundamentalistischer Parteien.

Dabei hat der Gerichtshof die Rolle des Staates als Garant individueller Rechte und Freiheiten sowie als neutraler und unparteiischer Organisator der unterschiedlichen Religionen, Glaubensrichtungen und Bekenntnisse „in einer demokratischen Gesellschaft“ betont²⁵: Ganz ähnlich hat der Straßburger Gerichtshof das Kopftuchverbot an öffentlichen Einrichtungen in der Türkei gerechtfertigt.²⁶

In diesem Zusammenhang sei betont, dass Mehrheits-herrschaft für sich genommen noch keine pluralistische

Ordnung mit einem offenen Wettbewerb politischer Ideen gewährleistet. Wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betont, „gibt es keine Demokratie ohne Pluralismus“.²⁷

Zudem setzt eine funktionsfähige Demokratie eine Rechtsordnung voraus, die ein Meinungsklima ohne Furcht gewährleistet.

Eine weitere Voraussetzung für die demokratische Komponente von Good Governance liegt dem Völkerrecht voraus: nämlich ein Mindestmaß an materiellen Voraussetzungen, die zu einem Großteil der Bevölkerung eine gesicherte Existenz und Zugang zu elementarer Bildung sichern. Erst auf dieser Grundlage erwächst ein hinreichendes Interesse der Gesamtbevölkerung an politischer Mitsprache und sichtbarer Verantwortung der politischen Klasse.²⁸

Ohne diese Voraussetzungen droht eine leichte Instrumentalisierung der Mehrheit durch ebenso radikale wie intolerante politische Bewegungen. Dieses birgt zugleich nach innen die Gefahr einer permanenten Niederhaltung politischer, religiöser oder ethnischer Minderheiten. Nach außen nährt Mehrheitsherrschaft ohne die anderen Parameter von Good Governance das Risiko einer latenten oder offenen Aggressivität ohne Rücksicht auf völkerrechtliche Bindungen. Die amerikanische Politikwissenschaft hat diese Problematik mit dem Begriff der „Illiberal Democracy“ umschrieben.²⁹

Deutlich werden die Probleme formal-demokratischer Herrschaft ohne bessere materielle Rahmenbedingungen und die anderen Elemente von Good Governance etwa in den palästinensischen Autonomiegebieten, im Iran und in manchen „formalen“ Demokratien von Süd- oder Südostasien.

Dieser Befund begründet eine nachhaltige Warnung vor völkerrechtlichen und außenpolitischen Bestrebungen etwa der USA,³⁰ Demokratisierungsprozesse ohne Rück-

sicht auf die materielle und rechtsstaatliche Entwicklung eines Landes zu betreiben.³¹ Woodrow Wilson hat die Devise geprägt: „To make the world sure through democracy“. Wir sollten uns heute der Gefahr bewusst sein, dass unreflektiert betriebener Regimewandel als isoliertes völkerrechtliches Ziel die Welt, in der wir leben, noch unsicherer zu machen droht.

IV. Entwicklungsvölkerrecht und Good Governance

Das Entwicklungsvölkerrecht steht nicht nur an der Wiege des Grundsatzes von Good Governance, es ist auch weiterhin der prägende Kontext. Dabei bestehen ganz unterschiedliche Akzente in Abhängigkeit von den jeweiligen Akteuren.

In den vertraglichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft bürgt die Entwicklungspolitik der gesamten Europäischen Union für eine enge Beziehung von Good Governance zu menschenrechtlicher Entwicklung und einer rechtsstaatlichen Ordnung. Eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen der Europäischen Gemeinschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern enthält Menschenrechtsklauseln.³² Das Abkommen von Cotonou sieht vor, dass bei einem Bruch elementarer Standards von Good Governance (Korruption) Konsultationsmechanismen eingreifen.³³

Mittlerweile werden in der Europäischen Union sogar Sorgen artikuliert, Entwicklungsländer könnten ihrerseits die menschenrechtlichen Obliegenheiten der Europäischen Union aus den Partnerschaftsabkommen gegenüber der EU einfordern.³⁴

Bei der Weltbank steht Good Governance in einem engen Nexus mit der Armutsbekämpfung.³⁵ Bei der Politik des Internationalen Währungsfonds dominiert die Verknüpfung von Good Governance mit wirtschaftlichen

Strukturreformen. Der Internationale Währungsfonds verbindet die Förderung von Good Governance mit „ensuring the rule of law, improving its efficiency and accountability of the public sector, and tackling corruption“³⁶. Dabei sei die Hypothese geäußert, dass der Aufbau einer transparenten Rechtsordnung, einer verlässlich agierenden Verwaltung und prognostizierbaren Rechtsprechung für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung eines Landes von mindestens ebenso großer Bedeutung ist wie durch äußeren Druck oder durch ökonomische Anreize motivierte Reformen des wirtschaftlichen Systems.

Die „Konditionalität“ bei der Vergabe von Darlehen des internationalen Währungsfonds und anderen internationalen Organisationen hat seit einiger Zeit an Relevanz verloren. Denn eine Reihe von (vor allem rohstoffreichen) Entwicklungs- und Schwellenländern sieht sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung mittlerweile in der Lage, auf Finanzhilfen zu verzichten, ja sogar Darlehen vorzeitig zurückzuführen.

Außerordentlich erschwert wird die Förderung von Good Governance im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit dann, wenn einzelne einflussreiche Akteure eine attraktive und zugleich völlig unkonditionierte Kooperation mit Entwicklungsländern anbieten. Eine große Rolle spielt dabei wiederum der Rohstoffreichtum einzelner Staaten. Ein Beispiel bildet etwa das Engagement der Volksrepublik China in Afrika.³⁷

V. Beitrag des Wirtschaftsvölkerrechts

Das Wirtschaftsvölkerrecht trägt heute auf mittelbare Weise ganz wesentlich zur Verwirklichung von Standards der Good Governance bei. Dies gilt insbesondere für den vertraglichen Investitionsschutz und spezielle bilaterale

Verträge oder sogenannte *Preferential Trade Agreements*³⁸. Namentlich die Gewährleistung einer fairen Behandlung ausländischer Investoren („*fair and equitable treatment*“)³⁹ verpflichtete die Vertragsstaaten zu einem Mindestmaß an Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und verlässlicher Rechtsanwendung durch die Verwaltung.⁴⁰

Daneben drängt auch das Vertragsgefüge der Welthandelsorganisation deren Mitglieder bei Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Waren und Dienstleistungen in beachtlichem Maß zu Diskriminierungsfreiheit, wissenschaftlich abgestützter Rationalität und Beachtung der Verhältnismäßigkeit.⁴¹

Diese Standards des Investitionsschutzrechts und des Rechts der Welthandelsorganisation gelten zwar nur für grenzüberschreitende Kapitalflüsse und den internationalen Handel. Aber die Beachtung dieser Standards im Außenwirtschaftsverkehr kommt langfristig der Entwicklung der gesamten Rechtsordnung auch nach innen, d. h. gegenüber den eigenen Staatsangehörigen zugute.⁴² So lässt sich beispielsweise die Verpflichtung zu einem angemessenen gerichtlichen Rechtsschutz für ausländische Patentinhaber (Art. 42 ff. des TRIPS-Übereinkommens) nur dann erfüllen, wenn überhaupt die Organisation der Justiz ein gewisses Qualitätsniveau erreicht.

Wichtige Impulse für Good Governance gehen auch von fraglichen Regeln der regionalen Wirtschaftsintegration aus. Bei der Erweiterung der Europäischen Union sind die Verhandlungen mit und die Reformprozesse in einzelnen Beitrittskandidaten sehr eng mit den Standards von Good Governance verknüpft.

VI. Good Governance und internationale Sicherheit

Die Verwirklichung von Good Governance nach innen steht in einer engen Wechselbeziehung zur Beachtung völkerrechtlicher Grundsätze und Friedensgeneigtheit eines Staatswesens nach außen. Dieser Zusammenhang gilt sowohl aus empirischer wie aus normativer Sicht.

Schon Immanuel Kant hat in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ eine Relation zwischen einer „republikanischen Verfassung“ und Friedensbereitschaft hergestellt:

„Nun hat aber die republikanische Verfassung, außer der Lauterkeit ihres Ursprungs, aus dem reinen Quell des Rechtsbegriffs entsprungen zu sein, noch die Aussicht in die gewünschte Folge, nämlich den ewigen Frieden; wovon der Grund dieser ist. – Wenn (wie es in dieser Verfassung nicht anders sein kann) die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ‚ob Krieg sein solle, oder nicht‘, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten (als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung, die er hinter sich läßt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaße des Übels endlich noch eine, den Frieden selbst verbitternde, nie (wegen naher immer neuer Kriege) zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen: Da hingegen in einer Verfassung, wo der Untertan nicht Staatsbürger, die also nicht republikanisch ist, es die unbedenklichste Sache von der Welt ist, weil das Oberhaupt nicht Staatsgenosse, sondern Staatseigentümer ist, an seinen Tafeln, Jagden, Lustschlössern, Hoffesten u. d. gl. durch den Krieg nicht das mindeste einbüßt, diesen also wie eine Art von Lustpartie aus unbedeutenden Ursachen beschließen, und der Anständigkeit wegen dem dazu allezeit fertigen diplomatischen Korps die Rechtfertigung desselben gleichgültig überlassen kann.“⁴³

An diese Einsicht knüpft die sog. „liberale“ Strömung in der Theorie der internationalen Beziehungen an.⁴⁴ In der Tat lässt sich beobachten, dass autokratische Staaten tendenziell eher zur Verletzung elementarer Völkerrechtsregeln bereit sind als funktionsfähige Demokratien mit einer pluralistischen Ordnung. Dieser Zusammenhang leuchtet auch ein. Denn das Fehlen verantwortlicher Regierungsführung macht auch nach innen die Rechenschaft für Verletzungen des Völkerrechts und sich daran knüpfende Kosten für das Staatswesen entbehrlich.

Normative Relevanz gewinnt die Missachtung tragender Prinzipien der Good Governance namentlich dann, wenn es um den Aufbau von Massenvernichtungspotenzialen und Bereitschaft zur völkerrechtswidrigen Gewaltanwendung geht. Dann kann sich auch eine an sich zulässige Aufrüstung unter Bedingungen der Bad Governance zu einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne der UN-Charta auswachsen. Dies ist letztlich die ratio, die hinter den Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates gegen den Iran⁴⁵ und das Regime von Nordkorea⁴⁶ steht. Hier trägt gewissermaßen die Abkehr der Staatsführung von ihrer Verantwortlichkeit nach innen und außen die Vermutung der Bereitschaft zur Missachtung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes. Dies ist qualitativ etwas anderes als die Ächtung eines Regimes als Ausdruck einer einseitigen politischen Wertung. Vielmehr stützt sich diese Vermutung auf die Haltung gegenüber der Völkerrechtsordnung, wie sie der UN-Sicherheitsrat als Sachwalter der gesamten Staatengemeinschaft versteht.

In der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung ist der „regime change“ zugunsten einer neuen demokratischen Ordnung für sich genommen kein legitimes Ziel der Anwendung militärischer Gewalt. Dies gilt für einseitige Aktionen ebenso wie multilaterale Maßnahmen. Jedoch kann bei der Verbindung eines autokratischen Regimes

mit schweren Menschenrechtsverletzungen oder Gewaltbereitschaft nach außen die Schwelle zur Gefährdung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit im Sinne von Art. 39 der UN-Charta überschritten sein und dann Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates nach dem VII. Kapitel rechtfertigen.

Es ist ein beachtliches Verdienst der nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002/2006, den Zusammenhang zwischen staatlicher Binnenstruktur und internationaler Sicherheit deutlich zu machen.⁴⁷ Allerdings bleibt dabei manches im Einzelnen höchst problematisch. Dies gilt etwa für die einseitige Deutungsmacht über die Einstufung einzelner Staaten als „rogue State“ oder „State of concern“.⁴⁸

Auch die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 stellt die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Stärkung der internationalen Gemeinschaft und der Völkerrechtsordnung:

„Die geeignetsten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte.“⁴⁹

VII. Good Governance und die Rolle des Staates

Den Standards von Good Governance liegt bei aller Elastizität für politische Optionen ein bestimmtes Leitbild vom Staat zugrunde. Hierzu gehört eine Mindestpräsenz des Staates und eine funktionsfähige institutionelle Ordnung, welche sich der elementaren Lebensbedürfnissen der gesamten Bevölkerung annimmt. Jenseits eines – nicht fest bestimmbar – Niveaus der „Daseinsvorsorge“ bleibt

dem Staat zumindest die Rolle eines Regulators der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung.

Vorausgesetzt wird dabei eine deutliche Trennung von Staat und Gesellschaft. Nur auf dieser Grundlage lassen sich bei der Ausübung öffentlicher Ämter und des gesamten öffentlichen Dienstes die Wahrnehmung staatlicher Funktionen scharf von persönlicher Motivation im Sinne eines bestimmten Amtsethos, der Transparenz und Unbestechlichkeit der Verwaltung lösen. Staatliche Funktionen dürfen nicht zur Beute gesellschaftlicher Gruppierungen werden.

Manche Institutionen des Staates und ihre Funktionen sind ganz oder weitgehend gegen politische Einflüsse und kurzfristige Renditestrategien abzuschirmen. Dies gilt in erster Linie für alle Organe der Rechtspflege. Aber auch die Unabhängigkeit etwa von Zentralbanken ist ein Element von Good Governance. Je feiner die Standards in Institutionen und Funktionen des Staates formuliert werden, desto mehr wird Good Governance vom völkerrechtlichen Konzept zum Thema des Verfassungsrechts und rechtspolitischer Präferenzen. Dies gilt in besonderem Maße für sozialstaatliche Forderungen. Hier und in anderen Bereichen bleibt der Selbstbestimmung bei der Entfaltung der Staatsordnung im Rahmen des flexiblen Rahmens von Good Governance großer Raum.

VIII. Good Governance und Souveränität

Mit den Grundsätzen der Good Governance dringt die moderne Völkerrechtsordnung weit in den inneren Bereich staatlicher Selbstorganisation und Herrschaftsausübung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen vor. Dabei sind viele Facetten der Good Governance noch nicht zu fest umrissenen Verpflichtungen mit Sanktionen im Recht der Staaten-

verantwortlichkeit erstarkt, sondern bewegen sich noch im Bereich des sog. „soft law“. Etwas anderes gilt vor allem für die menschenrechtlichen Gehalte der verantwortlichen Regierungsführung, die weithin regionalen oder universellen Überwachungsmechanismen unterworfen sind.

Aber auch insoweit, als Elemente der Good Governance keine „harten“ Verpflichtungen begründen, sind sie von völkerrechtlicher Relevanz. Denn die Anerkennung dieser Standards in völkerrechtlichen Verträgen und anderen völkerrechtlichen Willensbekundungen bedeutet grundsätzlich, dass sich ein Staat gegenüber deren Einforderung durch andere Staaten nicht mehr auf das Interventionsverbot berufen kann.⁵⁰

Dies bedeutet letztlich das Zerschneiden eines Verständnisses von staatlicher Souveränität, welches diese mit unbeschränkter Freiheit zur staatlichen Herrschaftsausübung nach innen mit Verantwortungslosigkeit staatlicher Selbstorganisation gegenüber der internationalen Gemeinschaft gleichsetzt.⁵¹ Das moderne Völkerrecht sieht nicht mehr jede staatliche Ordnung ohne Rücksicht auf ihr So-Sein und ihre Binnenstrukturen als gleichermaßen erhaltens- und schützenswert an. Die Souveränität wandelt sich so von einem an formale Herrschaftskriterien anknüpfenden Begriff zu einem mit bestimmten Wertmaßstäben aufgeladenen Konzept. Die Verlierer dieser Entwicklung sind die sich hinter dem Bollwerk einer staatlichen Herrschaft verschanzenden Regime, Gewinner sind eine offene staatliche Ordnung und die Menschen, die in ihr leben.

Anmerkungen

¹ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 23. Juni 2000, BGBl. 2002 II, S. 325, ABl. EG 2000 L 317, S. 3.

² Art. 97 regelt ein Konsultationsverfahren und „geeignete Maßnahmen“ bei Korruption.

³ UN-Menschenrechtskommission, Resolution 2001/72, unter Nr. 1: „... transparent, responsible, accountable and participatory government, responds to the needs and aspiration of the people, is the foundation on which Good Governance rests, and ... such a foundation is a *sine qua non* for the promotion of human rights, including the right to development.“

⁴ OAU, 35th Assembly of Head of State and Government, Algier, 12.–14.7.1999.

⁵ Second Assembly of the African Union, Maputo, Juli 2003, Dec. 18 (II): „The Assembly ... underscores the importance and role of democracy and Good Governance in economic and social development and reaffirms the commitments of the Union in this respect.“

⁶ Resolution der Generalversammlung A/55/L2.

⁷ Siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch „European Governance“ vom 25.7.2001, COM (2001) 428 final.

⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Governance in Entwicklungsländern vom 20.10.2003, KOM (2003) 615 endg., Nr. 4.

⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Governance in Entwicklungsländern vom 20.10.2003, KOM (2003) 615 endg., Nr. 67.

¹⁰ Bull. Bundesregierung 1990 Nr. 137, S. 1409; EuGRZ 1990, S. 517.

¹¹ Bulletin EG L/1991, S. 128.

¹² ILM 43 (2004), S. 37; hierzu *G. Dell*: Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit, Vereinte Nationen 2004, S. 77 ff.

¹³ BGBl. 1998 II, S. 2327.

¹⁴ Hierzu m. w. Nachw. *M. Herdegen*: Internationales Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2005, S. 50f.; *M. Weschka*: Human Rights and multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?, ZaöRV 66 (2006), S. 625 ff.

¹⁵ Siehe *H.-O. Samo/G. Alfredsson (Hrsg.)*: Human Rights and Good Governance, 2002.

¹⁶ Siehe etwa EGMR (Große Kammer), *Sürmeli v. Germany*, Urt. v. 8.6.2006, abrufbar unter: www.echr.coe.int.

¹⁷ IAGMR, *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguay*, Urteil v. 29.3.2006, Ser. C Nr. 146; *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, Urteil v. 31.8. 2001, Ser. C Nr. 79

¹⁸ EGMR, *Broniowski ./.* Polen, EuGRZ 2004, S. 472 ff.

¹⁹ EGMR, *Asadnidge ./.* Georgien, EuGRZ 2004, S. 268 ff.

²⁰ IAGMR, *Chumbipurra Aguirre ./.* Peru, ILM 41 (2002), S. 93 ff.

²¹ *K. Popper*: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (zwei Bände, 1957/1958).

²² General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 12.7.1996, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, para. 25.

²³ EGMR, *Matthews ./.* Vereinigtes Königreich, EuZW 1999, S. 308.

²⁴ *T. Franck*: The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 86 (1992), S. 46 ff.

²⁵ EGMR. *Refah Partisisi ./.* Türkei, EuGRZ 2003, S. 206 Nr.90 ff. (91).

²⁶ EGMR, *Sahin ./.* Türkei, EuGRZ 2005, S. 31 ff.

²⁷ EGMR, *Refah Partisisi ./.* Türkei, EuGRZ 2003, S. 206 Nr. 89

²⁸ Zum Zusammenhang zwischen materiellen Lebensbedingungen (pro-Kopf-Einkommen) und funktionsfähiger Demokratie etwa *F. Zakaria*: The Future of Freedom, 2004, S. 78 ff. und *passim*.

²⁹ *Zakaria* (Anm. 28), S. 89 ff.

³⁰ Siehe zu diesen Bestrebungen etwa National Security Strategy of the United States of America, September 2002 und März 2006, Kapitel VII, abrufbar unter: www.whitehouse.gov/nsc/nss.html und <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.

³¹ Vgl. *Zakaria* (Anm. 28), S. 17 ff.

³² Hierzu etwa *F. Hofmeister*: Menschenrechtsklauseln und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998.

³³ Art. 97 des Abkommens von Cotonou (Anm. 1).

³⁴ „Wenn in einem Fall wie dem der Kläger wirklich jeder wirkliche gerichtliche Rechtsschutz fehlte, dann hätten wir es ... mit einer Situation zu tun, die ... neben dem Bild und der Identität der Union auf internationaler Ebene auch ihre Verhandlungsposition gegenüber Drittstaaten schwächen würde, mit dem theoretischen

Risiko der Anwendung der Klauseln über die Achtung der Menschenrechte durch die letztgenannten (so genannte ‚Vorbehaltsklauseln‘), auf deren Einfügung in die von ihr abgeschlossenen Übereinkommen die Union immer häufiger besteht.“ Schlussanträge des Generalanwalts *P. Mengozzi* v. 26.10.2006, Rs. C-354/04 P u. a. – *Gestoras Pro Amnistía* u. a. ./Rat, Rn. 85.

³⁵ Vgl. *Paul Wolfowitz*: Good Governance and Development: A Time For Action, Jarkarta, 11.4.2006, abrufbar unter: www.worldbank.org

³⁶ International Monetary Fund, Good Governance, 1997, S. V.

³⁷ *X. Gu*: Chinas Engagement in Afrika – Trends und Perspektiven, KAS-Auslandsinformationen 10/2006, S. 57 ff.

³⁸ Hierzu etwa m. w. Nachw. *M. Herdegen*: Internationales Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2005, S. 216 ff.

³⁹ Hierzu etwa *R. Dolzer*: Fair and Equitable Treatment – A Key Standard in Investment Treaties, *The International Lawyer* 39 (2005), S. 87 ff.; *Herdegen* (Anm. 38), S. 220 f.; *M. Herdegen*: Die Bedeutung von Auslandsinvestitionen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung, in: *R. Dolzer/M. Herdegen/B. Vogel* (Hrsg.), *Auslandsinvestitionen*, 2006, S. S. 352ff. (358ff.).

⁴⁰ So hat das ICSID-Schiedsgericht im Fall *Tecmed v. Mexiko* ausgeführt: „The foreign investor expects the host State to act in a consistent manner, free from ambiguity and totally transparently in its relations with the foreign investor, so that it may know beforehand any and all rules and regulations that will govern its investments“ (ILM 43 [2004], S. 1333 Nr. 154).

⁴¹ Hierzu m. w. Nachw. *Herdegen* (Anm. 38), S. 114 ff.

⁴² Vgl. *Herdegen*, in: *Dolzer/Herdegen/Vogel* (Anm. 39), S. 359 ff.

⁴³ *I. Kant*, Zum ewigen Frieden, 1795, Erster Definitivartikel zum ewigen Frieden. Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein.

⁴⁴ Siehe etwa *A.-M. Slaughter*: International Law in a World of Liberal States, *EJIL* 6 (1995), S. 503 ff.

⁴⁵ S/Res. 1696 (2006)

⁴⁶ S/Res. 1718 (2006)

⁴⁷ National Security Strategy vom März 2006 (Anm. 30), Kapitel II und III.

⁴⁸ Vgl. National Security Strategy (Anm. 30).

⁴⁹ Europäische Sicherheitsstrategie, Ein sichereres Europa in einer besseren Welt, 12.12.2003, S. 10, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

⁵⁰ Vgl. R. Dolzer: Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit, *ZaöRV* 64 (2004), S. 535 (544 f.); ähnlich zu den Dokumenten der OSZE/KSZE M. Herdegen, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2006, S. 326.

⁵¹ Siehe Dolzer (Anm. 56), *ZaöRV* 64 (2004), S. 545.