

BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

Niels Petersen

Demokratie als teleologisches Prinzip

Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Band 204

Springer, Berlin, Heidelberg, New York, 2009, 280 S., € 79,95; ISBN 978-3-540-92173-8

Seit Anfang der 90er Jahre hat das Völkerrecht die Demokratie für sich entdeckt. Angeführt von Thomas M. Francks These eines „emerging democratic entitlement“ setzten sich Völkerrechtler mit der Frage auseinander, ob sich das traditionell regime-neutrale Völkerrecht durch die zunehmende Ausbreitung der Demokratie gewandelt habe. Zu den Verfechtern einer Demokratienorm, nach der alle Staaten gehalten wären, sich demokratisch zu konstituieren, mischten sich jedoch bald Stimmen in der Literatur, die für eine differenziertere Betrachtung eintraten. So auch Petersen in dem vorliegenden Werk, seiner Dissertation aus dem Jahre 2008, das einen wertvollen Beitrag zu der deutschsprachigen Literatur auf diesem Gebiet leistet. Petersen kommt zu dem Ergebnis, um dies vorwegzunehmen, dass sich statt eines Rechts auf Demokratie ein teleologisches völkerrechtliches Prinzip herausgebildet hat, welches die Staaten verpflichtet, „sich zu einer Demokratie hin zu entwickeln“ (S. 215).

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Kernbegriffe der Legitimität und der Demokratie definiert sowie die Stärken und Schwächen der demokratischen Regierungsform im Lichte sozialwissenschaftlicher Forschung diskutiert. Ausgehend von Legitimität als Rechtfertigung von Herrschaft entwickelt der Autor ein graduelles und situationsbezogenes Rahmenkonzept der Legitimität. Sein Modell einer Legitimitätsskala hat den Vorzug, keinen Standard vorzuschreiben; es erlaubt vielmehr unterschiedliche Regierungsformen zu bewerten und zu einander in Verhältnis zu setzen. Um der binären Struktur des Rechts Rechnung zu tragen, beinhaltet die Legitimitätskonzeption zusätzlich ein qualifikatorisches Element; der Autor benennt als Indikator für eine Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Herrschaft das Interesse und Wohl der Staatsbürger. Ähnlich setzt sich auch sein Demokratiekonzept aus einer graduellen und einer kategorialen Komponente zusammen. Um den Endpunkt der Skala festzulegen, greift der Autor auf eine Minimal-Definition von Demokratie zurück. Danach kann ein politisches System Demokratie genannt werden, „wenn seine Regierung durch regelmäßige und einem Wettbewerb unterliegende Wahlen bestimmt wird“ (S. 31). Auch die graduelle Dimension, die Petersen dieser Demokratiedefinition hinzufügt, kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Fokus auf Wahlen den Demokratiebegriff stark verkürzt. So mag man fragen, ob Demokratie nicht auch jenseits von Wahlen stattfinden kann, in einer “public sphere ... in which citizens can come together to define collective goals, shape public

policies and evaluate governmental activity"? (*Susan Marks, The Riddle of All Constitutions*. Oxford 2000, S. 59). Die allein auf Wahlen bezogene Definition passt auch nicht zu den Schlussfolgerungen, die der Autor selbst aus seinem teleologischen Demokratieprinzip zieht. So sieht er Rückschläge des Demokratisierungsprozesses, gegen die sich das Prinzip richtet, durchaus nicht nur auf Militärputsche begrenzt, sondern auch in dem „Abbau rechtsstaatlicher Elemente“ (S. 138). Die Beziehung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie diskutiert der Autor am Ende des ersten Kapitels noch einmal im Rahmen der Bedeutung demokratischer Regierungsformen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, den Schutz der Menschenrechte und die Friedenssicherung. Er resümiert eine klare positive Korrelation zwischen Demokratie und dem Schutz individueller Freiheiten. Auch sei die viel kritisierte These vom Frieden zwischen Demokratien nicht grundsätzlich widerlegt, die wirtschaftlichen Vorteile von Demokratien lägen eher in stabil herausgebildeten Institutionen (S. 42).

Der zweite Teil der Arbeit baut auf den erarbeiteten Legitimitäts- und Demokratiekonzepten auf und entwickelt die zentrale These, dass das moderne Völkerrecht ein teleologisches Demokratieprinzip anerkenne. Angesichts der Anzahl von Staaten, die nicht demokratisch verfasst sind, sucht der Autor nicht im Gewohnheitsrecht nach einer Demokratienorm, sondern konzentriert sich auf die Frage nach der Existenz eines Demokratieprinzips, das von einer Rechtsüberzeugung der Völkerrechtsgemeinschaft getragen ist. Die Wendung zu den Prinzipien des Völkerrechts, denen auch in der Debatte um die Konstitutionalisierung eine zentrale Funktion zukomme, erlaube „eine Vermeidung fester Wertehierarchien und damit eine Flexibilisierung rechtlicher Standards“ (S. 217). Zwar sieht der Autor in dem Selbstbestimmungsrecht ein völkerrechtliches Verbot willkürlicher Machtausübung und somit ein Legitimitätsprinzip begründet, jedoch kein Demokratieprinzip. Auch menschenrechtliche Vertragsbestimmungen wie Art. 25 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte genügen nach der Auffassung Petersens nicht, um eine *opinio iuris* der Völkergemeinschaft zu begründen, da wichtige Vertreter der Staatengemeinschaft nicht Vertragsparteien sind. So analysiert der Autor demokratierelevante Resolutionen der Vereinten Nationen mit dem Fazit, dass Legitimität im Völkerrecht nicht einem Menschenrecht auf Demokratie entspricht, sondern dass Legitimität voraussetzt, „dass ein Staat Anstrengungen unternimmt, sich zu einer Demokratie zu entwickeln“ (S. 105). Um diesen Befund zu prüfen, untersucht der Autor anschließend die Praxis regionaler Organisationen zur Förderung und zum Schutz der Demokratie, im Wesentlichen auf Europa, Amerika und Afrika beschränkt. Dabei vernachlässigt Petersen die nicht-westlichen Staaten. Die Praxis asiatischer Staaten im Rahmen der ASEAN streift er in einer kurzen Abhandlung. Die Regionalorganisationen der arabischen Welt erwähnt er überhaupt nicht. Da jedoch auch ein graduelles völkerrechtliches Demokratieprinzip eines Grundkonsenses der Staatengemeinschaft bedarf, wäre eine kritischere Analyse hier wünschenswert gewesen, um sich nicht dem Vorwurf des vereinfachenden Universalismus auszusetzen. Zur Staatenpraxis führt Petersen auch militärische pro-demokratische Interventionen auf. Insbesondere sieht er in der Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen eine Bestätigung des teleologi-

schen Demokratieprinzips. In Anlehnung an die These von Roth, nach der sich statt einer Demokratienorm eine „norm of governmental illegitimacy“ herausbildet (Brad R. Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford 1999), lässt sich nach Petersen ein Legitimitätsprinzip im Völkerrecht identifizieren, welches sich gegen Rückschritte eines Demokratisierungsprozesses wendet. Darüber hinaus verpflichte dieses teleologisch verstandene Legitimitätsprinzip auch zur aktiven Entwicklung zur Demokratie.

Im dritten und letzten Teil der Arbeit werden die möglichen Auswirkungen des entwickelten Legitimitätsprinzips untersucht. Im Fokus steht die zunächst die Frage, inwieweit das Legitimitätsprinzip ein Strukturprinzip des Völkerrechts darstellt, das sich auf die Völkerrechtssubjektivität auswirkt. Nach dem Zusammenbruch Jugoslawiens und der Sowjetunion hatte die Europäische Gemeinschaft Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion erlassen, mit demokratischen Staatsformen als Anerkennungskriterium. Dies hatte in der Literatur zu der Diskussion geführt, ob Demokratie zum konstitutiven Faktor einer Staatsdefinition im Völkerrecht werde. Petersen sieht diesen Ansatz in der Staatenpraxis nicht bestätigt und hält ihn auch nicht für wünschenswert. Eine Verknüpfung des Legitimitätsprinzips mit dem völkerrechtlichen Status als Rechtssubjekt würde zu einem „Zwei-Klassen-Völkerrecht“ (S. 147) führen und Staatsgewalt, die nicht dem Legitimitätsanspruch genügt, aus der Verantwortung entlassen. Daher überlagert das Legitimitätsprinzip grundsätzlich nicht das der effektiven Kontrolle. Gleichwohl ist das teleologische Legitimitätsprinzip nach Petersen kein zahnlöser Tiger. So kann der Sicherheitsrat der VN eine pro-demokratische Intervention autorisieren. Der Autor sieht dies auch dadurch begründet, dass er das Legitimitätsprinzip als eine Verpflichtung *erga omnes* klassifiziert, die im Rahmen von Kapitel VII der Charta der VN durchsetzbar sei und auch Sanktionen unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt erlaube. Im Lichte der Doktrin der *odious debts* wird auch die Praxis der Kreditvergabe internationaler Finanzinstitutionen untersucht. Unproblematisch sei die Kreditvergabe an Staaten, die als legitim angesehen werden können; Kredite an illegitime Regierungen hingegen geböten Auflagen, damit die Mittelvergabe der Bevölkerung zugute komme.

Der letzte Abschnitt des dritten Teils widmet sich den Implikationen des Legitimitätsprinzips für *nation building* und Verfassungsgebung in *post conflict* Situationen. Petersen weist die Kritik zurück, dass internationale Verwaltung wie die treuhänderische Übergangsverwaltung durch die VN in Osttimor und Bosnien-Herzegowina als illegitim einzu-stufen sei. Somit könne es gerechtfertigt sein, den Machttransfer an lokale Eliten nicht zu überstürzen und Wahlen erst nach einer Institutionsbildung abzuhalten. Dies deckt sich auch mit seiner Einschätzung, dass es oft notwendig sei, sich auf dem Weg der Demokratisierung den „langfristigen Erfolg mit kurzfristigen Einschnitten oder Rückschritten zu erkaufen“ (S. 55). So verlange das Legitimitätsprinzip nur, die Staatsgewalt zugunsten der Bevölkerung auszuüben (S. 204). Die Flexibilität dieses Konzeptes mag zwar den Handlungsspielraum der Akteure des Völkerrechts erweitern, doch beraubt ein so weit gefasster Begriff das Konzept nicht auch seiner Bedeutung? Haben nicht alle Regierungen seit dem

Ende des Absolutismus den Anspruch erhoben, zum Wohle des Volkes – wie auch immer verstanden – zu handeln?

In *Demokratie als teleologisches Prinzip* versucht Petersen den schwierigen Spagat zwischen universeller Rechtsordnung, die die Akzeptanz aller Staaten findet, und dem Demokratie- und Legitimitätsgedanken, der staatliche Gewalt einem Rechtfertigungszwang unterwirft. Das Buch stimuliert die Diskussion über die Rolle des Völkerrechts nach der dritten Welle der Demokratisierung, wobei es eine Fülle an Literatur verarbeitet.

Charlotte Steinorth, Heidelberg

Mark Pieth / Lucinda A. Low / Peter J. Cullen

The OECD Convention on Bribery. A Commentary

Cambridge University Press, 2007, 652 S., ca. € 101,00; ISBN 978-0-521-86817-4

Das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr aus dem Jahr 1997 wurde in Deutschland durch das Internationale Bestechungsgesetz von 1999 umgesetzt. Die Konvention kann trotz ihrer Beschränkung auf aktive Auslandsbestechung als das bisher erfolgreichste internationale Antikorruptionsübereinkommen bezeichnet werden: 37 Staaten weltweit haben das Abkommen bislang ratifiziert und umgesetzt, alle OECD-Mitglieder und sieben Nichtmitgliedstaaten. Das Antikorruptionsregime der OECD zeichnet sich insbesondere durch ein starkes zwischenstaatliches Monitoring aus, das sehr deutlich nationale Umsetzungsdefizite benennt und mit einigem Erfolg Verbesserungen einfordert. Auf ein vergleichbares Evaluationsverfahren konnte man sich bisher in Bezug auf die UN-Konvention gegen Korruption noch immer nicht einigen, weswegen diese zu einem Papiertiger verkommen könnte.

Pünktlich zum 10-jährigen Jubiläum des OECD-Übereinkommens haben *Mark Pieth*, *Lucinda A. Low* und *Peter J. Cullen* einen umfangreichen Kommentar herausgegeben, der die Wichtigkeit dieser Konvention unterstreicht. Der Basler Strafrechtsprofessor Mark Pieth, der 2007 von der führenden Antikorruptions-Nichtregierungsorganisation Transparency International mit dem „Integrity Award“ ausgezeichnet wurde, war bereits an den Verhandlungen über das Übereinkommen beteiligt. Er ist langjähriger Vorsitzender der OECD-Arbeitsgruppe über Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, welche die Umsetzung des Übereinkommens evaluiert. Pieth und seinen Mitherausgebern ist es gelungen, für den vorliegenden Kommentar ein ausgewogenes und hochkompetentes Autorenteam aus Praktikern und Wissenschaftlern zu verpflichten. Das Werk ähnelt im Aufbau (deutschen) Gesetzeskommentaren, weist aber einige allgemeine Besonderheiten auf: Die spezielle Materie erlaubt nur begrenzt, auf Sekundärliteratur zurückzugreifen. Zum Ausgleich werden intensiv und vergleichend die zahlreichen und detaillierten Monitoringberichte der OECD Working Group on Bribery eingearbeitet. Fast alle Beiträge vergleichen positiverweise die jeweiligen Bestimmungen des OECD-Übereinkommens ausgiebig mit