

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen *)

Anabtawi, M. F.: Arab Unity in Terms of Law. The Hague: Nijhoff 1963. XIV, 263 S. 18.– hfl. brosch.

Eine Publikation über die »Arabische Einheit«, die zugleich verspricht, deren rechtliches Gefüge darzustellen, erweckt leicht den Eindruck, als habe ihr Autor ein politisches Wunschbild beschrieben. Auch der Verfasser dieser Groninger Dissertation, ein Ägypter, vermochte sich davon nicht ganz frei zu halten. Dennoch ragt seine Arbeit aus den meisten, dem gleichen Gegenstand gewidmeten Veröffentlichungen wegen ihres übersichtlichen Aufbaus und des umfangreichen, bis auf Ausnahmen brauchbaren Quellenmaterials hervor. Die in einen historischen und einen juristischen Teil gegliederte Abhandlung führt zunächst summarisch in die Geschichte des panarabischen Gedankens ein. Anschließend versucht der Verfasser die Ursachen aufzudecken, die diesen Gedanken zur Idee des arabischen Nationalismus ausreifen ließen. Dabei schöpfte er aber vorwiegend aus Quellen, die von Vorkämpfern dieser Bewegung stammen. Die allzu breit angelegten Ausführungen darüber, weshalb Sprache, Religion und kulturelles Erbe gemeinschaftsbildend wirken, und die daran geknüpfte Folgerung, daß eine einheitliche arabische Nation bestehe, tragen wenig zum Verständnis des Wesens der interarabischen Beziehungen bei. Hierzu wäre eine Untersuchung darüber förderlicher gewesen, weshalb die genannten Faktoren, die als solche geradezu ideale Voraussetzungen für eine Integration der arabischen Völker bilden, dennoch nur zu einer so relativ lockeren Gemeinschaft wie der Arabischen Liga geführt haben. Der wegen seines methodischen Ansatzes erfolgversprechende Weg, das Wesen dieser Beziehungen nicht allein durch Auslegung der zwischen den arabischen Staaten geschlossenen Verträge, sondern zugleich durch eine Analyse ihrer historischen Grundlagen und ihres sozialen Umfelds zu erschließen, hat daher nicht zum Ziel geführt.

Im juristischen Teil behandelt der Verfasser zunächst in zwei Kapiteln die Arabische Liga. Das erste vermittelt einen umfassenden, dank seiner klaren Gliederung einprägsamen Überblick über den Aufbau dieser Organisation. Im folgenden setzt sich der Verfasser mit den wichtigsten im Rahmen der Liga geschlossenen Abkommen auseinander. Besonderes Augenmerk lenkt er dabei auf die Wirtschaftsbeziehungen und den Verteidigungspakt. Ein weiteres Kapitel ist dem ägyptisch-

*) Unverlangt eingesandte Bücher werden unter Bibliographische und dokumentarische Hinweise in entsprechender Auswahl angezeigt; Besprechung erfolgt im Rahmen des verfügbaren Raumes nach Ermessen der Redaktion.

syrischen Zusammenschluß und seiner späteren Auflösung gewidmet. Den Abschluß bildet eine Betrachtung der Bestrebungen und Pläne, wie die Einheit der arabischen Völker auf eine dieser Einheit adäquaten Weise rechtlich verfaßt werden könnte.

Alfred Maier

André, Achim: Beweisführung und Beweislast im Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Köln, Berlin, Bonn München: Heymann 1966. XI, 252 S. (Kölner Schriften zum Europarecht. Hrsg. vom Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln. Direktoren: Karl Carstens und Bodo Börner, Bd. 6). 35.50 DM geb.

In jüngster Zeit ist die Beweispraxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Nicht zuletzt dem Fehlen fundierter dogmatischer Untersuchungen über das Beweisrecht wird es zuzuschreiben sein, wenn die Rechtsprechung in diesem Punkt tatsächlich eine gewisse Unsicherheit verrät. Dem Verf. muß es daher als ein Verdienst angerechnet werden, dieses für den Rechtsschutz zentrale Thema angepackt zu haben.

Als erstes behandelt André die Regeln der Beweisführung. Seine Auslegung der einschlägigen Vorschriften des geschriebenen Gemeinschaftsrechts ergibt, daß das supranationale Prozeßrecht Verhandlungs- und Untersuchungsmaxime miteinander verbindet, ohne sich jedoch ausdrücklich über die gegenseitige Abgrenzung auszusprechen, für die auch die bisher ergangenen Urteile keine Klarheit gebracht haben. Unter Heranziehung der Lösungen des deutschen und des französischen Verwaltungsprozeßrechts – italienische Rechtsquellen werden nicht berücksichtigt – gelangt der Verf. zu dem Schluß, daß das öffentliche Interesse am konkreten Streitgegenstand das geeignete Unterscheidungskriterium darstelle (S. 92). Der genaue Inhalt dieses Begriffs könne nur umschreibend und nicht erschöpfend durch Nennung einzelner Fallgruppen angegeben werden (S. 85). Trotz aller Breite der Gedankenführung lehnt der Verfasser sich bei der Bestimmung dieser Gruppen kaum an die in den Verträgen selbst normierten Wertungen an oder läßt dies jedenfalls nur undeutlich erkennen, so daß dem Leser der Deduktionsweg zu der Aussage, für Beamten- und Schadensersatzklagen gelte grundsätzlich die Verhandlungsmaxime (S. 85), während andererseits der Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen sei in Prozessen, »deren Gegenstand von großem wirtschaftlichem Gewicht ist« und daher »ganze Wirtschaftszweige« in Mitleidenschaft ziehen kann (S. 92f.), reichlich subjektiv gefärbt und daher nicht absolut zwingend erscheint. Das »Kühlschränkurteil« 13/63 und das »Ruhrkohlenurteil« 13/60 hält der Verf. auf der Grundlage dieser von ihm gewonnenen Ergebnisse in ihrer Beweisargumentation für verfehlt.

Aus den anschließenden Darlegungen über den Gegenstand des Beweises sei hervorgehoben, daß der Verf. die Ermittlung des Inhalts von Sätzen des nationalen Rechts für eine Tatfrage hält, die durch Gutachten zu klären sei (S. 101 f.). Im übrigen läßt er als Schranke der Beweiserhebung lediglich die Beweiserheblichkeit gelten und verwirft die insbesondere von Steindorff verfochtene These, daß der Gerichtshof sich wegen der außerordentlichen Komplexität gesamtwirt-

schaftlicher Tatbestände in wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Streitigkeiten auf eine bloße Kontrolle des ordnungsmäßigen Verfahrens bei der Tatsachenfeststellung in der Verwaltungsinstanz zurückziehen solle (S. 126–136). Es folgt ein Abschnitt über die Beweismittel.

Der *Beweislast* ist das letzte Kapitel gewidmet. Wiederum unter Rückgriff auf Grundsätze des deutschen und des französischen Verwaltungsprozeßrechts legt der Verf. dar, daß die objektive Beweislast von der formellen Parteistellung unabhängig sei und stets denjenigen Streitteil treffe, der sich zu seinen Gunsten auf eine Rechtsnorm berufe. Zu Recht lehnt er eine Beweisvermutung für die Gültigkeit gemeinschaftsrechtlicher Akte ab (S. 185 ff.). Beweispflichtig sei die Gemeinschaft, wenn sie in individuelle Rechtsgüter eingreife, der Gemeinschaftsangehörige müsse demgegenüber die Folgen der Beweislosigkeit tragen, wenn er eine Begünstigung erstrebe. Auffallend ist auch hier wieder, daß das französische Recht wegen seiner großen Flexibilität, die gleichbedeutend ist mit weitgehender Maßstablosigkeit, der Rechtsvergleichung sehr viel weniger Ansatzpunkte für die Entwicklung zufriedenstellender Lösungen zu liefern vermag, als das vergleichsweise scharf konturierte deutsche Verwaltungsprozeßrecht.

Die Arbeit bringt eine Fülle von guten und brauchbaren Überlegungen. Gerade deswegen hätte sie in weiten Teilen durch Straffung und Verdeutlichung der Gedankenabfolge nur gewinnen können. Einzelne Passagen sind in der Anlage derart breit geraten – so insbesondere die Ausführungen über das öffentliche Interesse S. 72–82 –, daß der Überblick verloren zu gehen droht, andere Abschnitte hätten völlig gestrichen oder doch auf einen Bruchteil ihrer jetzigen Ausdehnung gekürzt werden können: dies gilt vor allem für die Auseinandersetzung (S. 167–175) mit der unveröffentlichten Kölner Dissertation von *Lepa* über die – doch im wesentlichen unproblematische – Frage, ob es auch im Verfahren mit Untersuchungsmaxime eine Feststellungslast geben könne. Eine Reihe kleinerer Mängel hätten bei einer nochmaligen Überarbeitung leicht behoben werden können. Dem Rezensenten ist vor allem unklar geblieben, weshalb Art. 42 § 2 der Verfahrensordnung mit seinen Beschränkungen des Parteivorbringens bei der Erörterung der geltenden Verfahrensmaximen nicht einmal erwähnt wird. Ganz offensichtliche Mißdeutungen sind die Auslegung des Urteils 18/57 – der Gerichtshof hat hier die zweifelhafte Postulationsfähigkeit eines Anwalts aus Frankfurt an Hand der hessischen Rechtsanwaltsordnung überprüft – als einer Entscheidung, die in den logischen Zusammenhang der Schaffung von Gemeinschaftsrecht durch Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze der sechs Mitgliedsstaaten falle (S. 53), sowie die Erwägung, daß in Verfahren mit verschiedenartiger Verfahrenssprache bei abweichendem Text der einzelnen Fassungen der Vorschriften über die Beweismittel aus dem Grunde nur die gleichen Beweismittel Verwendung finden dürften, weil andernfalls der Gleichheitssatz verletzt wäre (S. 147).

Zusammenfassend läßt sich aber die Feststellung treffen, daß niemand, der sich in Wissenschaft oder Praxis mit Fragen des Beweisrechts vor dem Luxemburger Gerichtshof zu befassen hat, an der Monographie von *André* vorübergehen kann.

Christian Tomuschat

Bandilla, Rüdiger: Das Klagerecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften gegen Durchgriffsakte. Wesen und Bedeutung für den Rechtsschutz des Einzelnen. Geleitwort von Hans Peter Ipsen. Hamburg: Christen 1965. 139 S. (Schriftenreihe zur Europäischen Integration. Hrsg. von Gottfried Hausmann, Hans Peter Ipsen u. a. Bd. 2). 28.– DM geb.

Der Verfasser untersucht die Fälle, in denen das Recht der Europäischen Gemeinschaften dem Einzelnen das Klagerecht gegenüber »Durchgriffsakten« der Gemeinschaftsorgane versagt. Dabei versteht er unter »Durchgriffsakten« solche Akte der Gemeinschaftsorgane, die dem Einzelnen gegenüber ohne Vermittlung eines Hoheitsaktes eines Mitgliedstaates unmittelbar gelten, also in erster Linie die Verordnungen und an Einzelne gerichteten Entscheidungen der EWG und EAG sowie die allgemeinen und individuellen Entscheidungen der EGKS. Der Verfasser stellt fest, daß die Verträge den Mitgliedstaaten in verschiedener Hinsicht, vor allem bei den Verordnungen und allgemeinen Entscheidungen, weitergehende Klagerechte zubilligen als den Einzelnen, und knüpft daran die Frage, ob der Einzelne von seinem Mitgliedstaat erwarten kann, daß er die weitergehenden Klagerechte zu seinen Gunsten einsetzt.

Dazu fragt der Verfasser zunächst nach Wesen und Aufgabe des Klagerechts der Mitgliedstaaten. In den Mittelpunkt stellt er eine ausführliche Untersuchung, ob es sich unter dem völkerrechtlichen Gesichtspunkt der diplomatischen Protektion würdigen lasse. Das verneint der Verfasser aus verschiedenen, überzeugenden Gründen. Zunächst untersucht er den Umfang der den Einzelnen zustehenden Klagerechte und die Begründung für deren Einschränkung, wobei er insbesondere auch auf die Inzidentkontrolle verweist. Bei einem solchen System scheint ihm die Grundlage für den diplomatischen Schutz in den Gemeinschaften zu fehlen (S. 49). Darüber hinaus meint er, daß den engen Beziehungen zwischen der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften und den Einzelnen ein Schutzrecht der Staaten gegenüber den Gemeinschaften nicht entspreche (S. 75). Auf dem Weg, der zu diesem Ergebnis führt, holt er weit aus und schneidet eine Reihe von Fragen mit Bezug auf die Hoheitsgewalt der Gemeinschaften an, die er in diesem Zusammenhang nicht lösen kann (S. 52–66). Auch dürfte die These des Verfassers von der »faktischen Bedeutungslosigkeit der Staatsangehörigkeit und Personalhoheit« mindestens der Entwicklung vorausseilen (S. 70). Daß aber angesichts der vielfältigen unmittelbaren Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und den Einzelnen die Zwischenschaltung des staatlichen Schutzes nicht mehr systemgerecht ist, leuchtet im Ergebnis ein. Schließlich weist der Verfasser auch auf die Mitwirkung der Staaten bei der Willensbildung im Rat hin, die eine Schutzfunktion ausschließen dürfte (S. 74). Dagegen nennt er als Grund für das Klagerecht der Mitgliedstaaten die allgemeine Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihre nationale Wirtschaft (S. 85), ihr Interesse an der Unversehrtheit des ihnen verbleibenden Kompetenzbereiches (S. 87) und schließlich das Kontrollrecht der Mitgliedstaaten gegenüber den Gemeinschaftsorganen im Interesse einer rechtsstaatlichen Ausübung der Hoheitsgewalt (S. 97).

Dieses Ergebnis überprüft der Verfasser unter den Gesichtspunkten des deutschen Rechts. Nach seiner Meinung hat der Einzelne keinen Anspruch gegen die Bundesregierung auf Ausübung des Klagerechts (S. 108), wobei der Verfasser auch zutreffend feststellt, daß das gegenwärtige Rechtsschutzsystem der Verträge den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG genügt (S. 123). Er ist aber der Ansicht, daß der deutsche Staat verpflichtet ist, sein Klagerecht zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit des Gemeinschaftshandelns einzusetzen (S. 125 ff.). Diese Verpflichtung schränkt er allerdings mit Recht dadurch ein, daß er der Bundesregierung das politische Ermessen zugesteht, aus allgemeinen politischen Gründen von der Klageerhebung abzusehen.

Der Gedankengang ist so ausführlich skizziert worden, weil dadurch ein Eindruck von der Fülle der interessanten völker- und staatsrechtlichen Probleme vermittelt wird, die in der Abhandlung erörtert werden. Dem Verfasser gelingt es, unter einer neuen Fragestellung einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis des Rechtsschutzsystems des Vertrages zu liefern. Die Ergebnisse sind durchweg wohl abgewogen und überzeugend. Sie werden bestätigt durch die Praxis der Bundesregierung, die sich bei ihrem bisherigen Auftreten vor dem Gerichtshof stets von den drei von dem Verfasser genannten Gesichtspunkten hat leiten lassen, während der Gesichtspunkt der diplomatischen Protektion nahezu keine Rolle gespielt hat.

U. Everling, Bonn

Christol, Carl Q.: The International Law of Outer Space. Naval War College, Newport, Rhode Island. International Law Studies 1962. NAVPERS 15031, Vol. LV. Washington: U. S. Government Printing Office 1966. X, 513 S. 2.50 \$ geb.

Der Verfasser, Professor an der University of Southern California, im akademischen Jahr 1962–1963 mit dem Lehrstuhl für internationales Recht am Naval War College betraut, versucht, unter Auswertung alles bis Ende 1963 vorliegenden Materials (Abkommen, Entwürfe, Resolutionen, Diskussionen usw.), ein Augenblicksbild von dem Werden eines Weltraumrechts als eines menschlichen Verhalten normierenden Rechts zu geben. Da er die im weitesten Sinne gesellschaftlichen und technischen Voraussetzungen und Komponenten einer solchen Rechtsentwicklung nicht nur als wirksam, sondern mit den sich abzeichnenden Rechtsprinzipien weitgehend parallel liegend, ja selbst als normativ sieht, gibt er diesen Komponenten und allen parallelen, rivalisierenden oder widerstreitenden Kräften und Interessen angemessenen Raum. Er vermeidet andererseits eine Terminologie, die bestimmte Rechtsvorstellungen oder gar -folgen vorwegnehmen könnte. Er stellt die im Weltraum verfolgbaren nationalen und internationalen Zwecke einander gegenüber und gibt einen Überblick über technische Möglichkeiten auch machtpolitischer Art. Erst dann beginnt er die bisherige und die mögliche künftige Rechtsentwicklung in Bezug auf alle diese Betätigungsbereiche herauszuarbeiten, und zwar sowohl in Richtung auf eine Abgrenzung als auf kooperative Konstruktionen. Aus allgemeinen Rechts- bzw. Völkerrechtsprinzipien wie Estoppel, Respektierung wohlverborener Rechte, Treu und Glauben und Rechtsmißbrauchsverbot, Gleichheit usw. leitet er

Folgerungen fürs Weltraumrecht ab, zeigt die bisherigen privaten Bemühungen um dessen Entwicklung und untersucht Möglichkeiten analoger Heranziehung von Rechtsgrundsätzen aus dem See-, Luft-, Gebietsrecht, aus dem Recht der Antarktis und der internationalen Gewässer. Er nimmt in allem einen am Gemeinwohl der gesamten Menschheit orientierten Standpunkt ein und umschreibt von da aus das Prinzip des sinnvollen, vernünftigen Gebrauchs des Weltraums. Dann erst untersucht er die spezielleren Fragen der Friedenserhaltung, der internationalen Sicherheit und der Selbstverteidigung und zuletzt Rechtsfolgen, einschließlich der Schadenshaftung, die sich aus dem Prinzip vernünftigen Gebrauchs des Weltraums ergeben, und prüft die Möglichkeiten der Anknüpfung nationaler Jurisdiktionsbereiche im Weltraum an das Staatsgebiet oder die Nationalität, das Schutz- und das Weltrechtsprinzip. Im Urkundenanhang (S. 439–488) werden acht Resolutionen der UN-Generalversammlung sowie nationale Entwürfe, Vorschläge und sonstige Äußerungen der USA, der UdSSR usw. abgedruckt. An Stelle eines Literaturverzeichnisses wird eine Liste einschlägiger, meist »versteckter« Bibliographien gegeben (S. 489), woran sich ein Sachregister anschließt. Re d.

Detter, Ingrid: Law Making by International Organizations. Stockholm: Norstedt & Söners 1965. 353 S. 42.– kr. brosch.

Die Rechtsetzungsbefugnis zwischenstaatlicher Verbände ist ein beliebtes, aber meist nur an Hand ihrer Ausprägung in einer Organisation oder einer Gruppe insoweit verwandter Zusammenschlüsse gewürdigtes juristisches Thema. Für die Seltenheit der Gesamtdarstellungen wie für die Bevorzugung des Gegenstandes gibt es gute Gründe. Trotz des allmählichen Wiedererstarkens staatsbezogener Souveränitätsvorstellungen seit 1945 und einer damit einhergehenden Neigung, internationalen Organisationen nicht nur den Durchgriff auf die (staats-) verfassungsrechtlich geordnete Beziehung des Staates zu seinen Bürgern vorzuenthalten, sondern darüber hinaus jede politische, auch rechtspolitische Initiative der Zusammenschlüsse zu unterbinden, verbleiben ihnen Regelungsbefugnisse von ausgeprägter Wirkungstiefe und erheblichem Umfang. Zu dieser praktischen Bedeutung, insbesondere für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr, gesellt sich der Reiz eines noch immer relativ unerschlossenen Rechtsgebietes, dessen Verständnis nicht, oder doch jedenfalls noch nicht, durch eine festgefügte Dogmatik bestimmt ist. Aber es ist wohl ebenso sehr das Fehlen einer solchen Zusammenschau wie die sich gelegentlich bis zur Unübersichtlichkeit steigernde Vielfalt und Vielgestaltigkeit der Verbände, die das Überwiegen von Studien zu Einzelfragen der verbandlichen Normierungskompetenz erklären mögen. Daß die Rechtssetzungsakte einer ganzen Reihe von Organisationen nicht oder nicht vollständig zugänglich sind, erlegt gleichfalls Beschränkungen auf.

Diesen ihr wohlbekannten Hemmnissen zum Trotz hat es die Verfasserin unternommen, ihr Thema in seiner Gesamtheit zu betrachten. In der Tat berücksichtigt sie eine große Anzahl zwischenstaatlicher Verbände, was sich bereits in der begrifflichen Grundlegung (sie trägt den Titel *Preliminary Chapter*) der verbandlichen Regelungsbefugnis erweist. Danach spaltet sich die Darstellung und behan-

delt im ersten Teil die *primary acts*, im zweiten Teil die *operative acts*. Diese Unterscheidung beeinflusst Aufbau, Gedankenführung und wissenschaftlichen Ertrag der Arbeit entscheidend. Weder Form, noch Wirkung, noch Adressaten der Normierungen sind für diese Einteilung maßgeblich, zu deren Begründung die Verf. sich auf ein inhaltliches Kriterium beruft: sie will die Regelungen, die unmittelbar die Organisationsziele verwirklichen sollen, als *operative acts* von jenen abgrenzen, die die administrativen und sonstigen Hilfstätigkeiten der Verbände, vor allem ihrer Sekretariate, ordnen, und bezeichnet sie offenbar deshalb, weil sie die Voraussetzungen für die sachgerechte Verfolgung der Verbandszwecke schaffen, als *primary acts* (S. 42–43).

Dem Beleg dieser Unterscheidung dient vorab ein Kapitel über verwaltungsrechtliche Normierungen (*administrative rules*), das neben verfahrensrechtlichen Regelungen Delegation und Mandat von Rechtsetzungsbefugnissen an nachgeordnete Organe, das Recht des internationalen öffentlichen Dienstes sowie das verbandliche Haushaltsrecht behandelt und mit einem Abschnitt über "Other External Administrative Rules" schließt. Diese reichen von Anordnungen über Amtssprachen und die Vertragsregistrierung durch die UN bis zu Bestimmungen über das Flaggenrecht der Weltorganisation und deren Beziehungen zu nichtstaatlichen internationalen Organisationen.

Das erste Kapitel berücksichtigt als *primary acts* Gründungsverträge, völkerrechtliche und andere Übereinkünfte der Verbände, mitgliedschaftsrechtliche Gesamtkakte der Beschlußorgane sowie Normierungen der Exekutivinstanzen. Wiewohl das zweite Kapitel über verwaltungsrechtliche Abmachungen und Vollzugsregelungen in erster Linie Abkommen mit Sitzstaaten über alle oder einzelne Vorrechte und Befreiungen, ferner Zusammenarbeitsverträge mit anderen internationalen Organisationen würdigt, enthält es doch auch Hinweise auf innerverbandliche Ausführungsanordnungen.

Die gesamte sonstige Rechtsetzungstätigkeit der zwischenstaatlichen Organisationen wird im zweiten Teil unter dem Titel *operative acts* abgehandelt. Den von den Verbänden veranlaßten Abkommen ihrer Mitgliedstaaten stellt das dritte Kapitel Abkommen gegenüber, an denen die Organisationen als Parteien beteiligt sind, und schließt mit Hinweisen auf Treuhandschaftsverträge und das Waffenstillstandsabkommen im Kongo. Das vierte und letzte Kapitel versteht sich zwar vorab als Gegenüberstellung einseitiger Rechtssetzungsakte zwischen- und überstaatlicher Zusammenschlüsse, der jeweiligen Vollstreckungsmöglichkeiten und des Rechtsschutzes hiergegen, berücksichtigt aber auch einverständliche Vollzugsnormierungen.

Die Schrift ist das materialreiche Ergebnis sorgfältiger Bemühung um eine wesentliche Frage des Verbandsrechts, deren Schwerpunkt auf der Praxis weltweiter, überwiegend unpolitischer Zusammenschlüsse und der Auswertung des Schrifttums dazu liegt.

Besprechungen in englischen und französischen Zeitschriften haben hervorgehoben, daß die Einteilung in *primary* und *operative acts* zur Berücksichtigung einer

Anzahl von Normkomplexen und ihrer Einzelemente sowohl im ersten wie im zweiten Teil der Schrift führt. In jenen Rezensionen ist des weiteren die Auffassung vertreten worden, daß diese systemwidrigen Wiederholungen sich nicht nur infolge des Abgrenzungsschemas eingestellt hätten, sondern auch seiner Anwendung zuzuschreiben seien.

Ein hervorragendes positives Element hebt die Schrift jedenfalls über jene systematisch scheinbar geschlossenen Äußerungen empor, an denen man die Monographie bisher gemessen hat: die Hinwendung zu materiellrechtlichen Unterscheidungen bei der Würdigung der verbandlichen Rechtsetzung und ihrer verschiedenen Ausprägungen. Das Unbehagen der Verfasserin gegenüber den meisten formellen Abgrenzungen gerade im Hinblick auf die verbandliche Normierungsbefugnis ist legitim, weil ohne den Rückgriff auf inhaltliche Kriterien sich z. B. die Gemeinschaften der Sechs nahezu jedem ernsthaften praktischen oder wissenschaftlichen Vergleich mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen der Gegenwart entziehen. Vorgänge der Verwaltung, der Rechtsetzung und der Rechtsprechung sind außerhalb der supranationalen Gemeinschaften in Formen geregelt, die sowohl unter dem Gesichtspunkt der Hierarchie der verbandlichen Rechtssätze wie im Hinblick auf das Verfahren ihres Erlasses den Bezug zur Normierung der gleichen Sachfragen in Brüssel und Luxemburg vermissen lassen.

Daß die durchgängige Verwendung materiellrechtlicher Kriterien große Anforderungen an den Betrachter stellt, ist unbestreitbar. Ebenso unbestreitbar aber wird bleiben, daß die Schrift es als erste unternimmt, ihren Gegenstand auf diese Weise abzuhandeln. Darin liegt ihr Verdienst, das auch dadurch nur unwesentlich geringer wird, daß sie im ersten Anlauf nicht alle methodischen und sachlichen Fußangeln vermeiden konnte.

Hugo J. H a h n

Fischer, Fritz: Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Hamburg: Heitmann 1965. 207 S. (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 54). 26.– DM brosch.

Die Schrift von Fischer schließt eine Lücke in der europarechtlichen Literatur, weil sie uns einen Eindruck davon vermittelt, was sich im unmittelbaren Kontakt der Organe der EWG und insbesondere der Kommission mit den Vertretern der organisierten Interessen im wesentlichen außerhalb des Lichtes der Öffentlichkeit abspielt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß, in dem die Interessenvertretung auf Gemeinschaftsebene vor allem institutionalisiert ist, war zwar bereits Gegenstand von Abhandlungen. Fischer stellt seine Untersuchung aber in einen größeren Zusammenhang. Er behandelt auch zahlreiche andere Ausschüsse, in denen Verbandsvertreter mitwirken, und vor allem die mannigfaltigen Aktivitäten der Verbände außerhalb der Institutionen. Insoweit hält seine Schrift mehr, als der Titel verspricht. Die wohl als Einleitung gedachte Schilderung der außerinstitutionellen Tätigkeit der Verbände nimmt weit mehr als ein Drittel des Textes in Anspruch, und diese Kapitel, die zahlreiches sonst nicht zugängliches Material erschließen, machen die Schrift besonders wertvoll.

Der Verfasser setzt sich nach einem Überblick zunächst mit der Rechtsgrundlage der Errichtung von Ausschüssen durch die Gemeinschaftsorgane auseinander. Dabei ist es allerdings erstaunlich, welche Mühe er aufwendet, um die Einsetzung der Ausschüsse zu rechtfertigen. Für den Rat zieht er die von diesem bewußt nicht angewendete Vertragsergänzungsklausel (Art. 235 EWG-Vertrag) heran, um aus ihr Parallelen abzuleiten, während ihm bei der Kommission nur der Hinweis auf eine »politische Entscheidung« bleibt. Der naheliegende und von den Organen tatsächlich zu Grunde gelegte Gedanke, daß jedes Organ auf Grund seiner Organisationsgewalt beratende Ausschüsse ohne Entscheidungskompetenzen einsetzen kann, wird nicht erörtert.

Der Verfasser gibt dann einen Überblick über die Interessenvertretung auf Gemeinschaftsebene. Sie findet meist durch die aus den nationalen Verbänden gebildeten »Sechserverbände« statt. Etwa 270 Verbände dieser Art hat der Verfasser gezählt, eine Zahl, die inzwischen sicher längst übertroffen ist. Er schildert ausführlich die verschiedenen Formen dieser Verbände und ihre Arbeitsweise, auch im Kontakt zu den einzelnen Generaldirektionen der Kommission. Dabei glaubt er feststellen zu können, daß die Interessenvertretung auf der Gemeinschaftsebene im Vergleich zu den Mitgliedstaaten erheblich »verschlicht« sei. Für diese These, nach der die Verbände gegenüber den Gemeinschaftsorganen mehr eine interessenengeprägte Sachverständigenfunktion als eine Interessenvertretung ausüben (S. 69), führt er eine Reihe von gewichtigen, einleuchtenden Gründen an. Ob die These allerdings in dieser Allgemeinheit der Wirklichkeit entspricht, wagt der Rezensent aus seiner Perspektive heraus nicht zu beurteilen. Jedenfalls dürfte diese Zurückhaltung weniger auf einer geläuterten Auffassung vom Wesen der Interessenvertretung als vielmehr auf der Schwierigkeit, sich zu sechst zu einigen, und auf dem Mangel an Druckmitteln gegenüber den Gemeinschaftsorganen beruhen.

Ausführlich wird sodann der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), insbesondere seine Aufgaben, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Willensbildung behandelt. Dabei vermeidet der Verfasser erfreulicherweise Übersteigerungen und lehnt vor allem die gelegentlich vertretene These ab, dem WSA als einem »Wirtschaftsparlament« sei ein politisches Übergewicht gegenüber dem Europäischen Parlament zuzuerkennen (S. 133). Immerhin vertritt er aber (trotz der Betonung der Sachverständigenfunktion der Verbände) die Ansicht, daß der WSA für die Kommission vor allem politische Bedeutung habe, weil er stets für die Verstärkung ihrer Machtbefugnisse eingetreten sei und ihren Vorschlägen fast immer zugestimmt habe. Damit führt er zugleich einen der Gesichtspunkte zur Erklärung der von ihm selbst beklagten Tatsache an, daß der Rat kein zufriedenstellendes Verhältnis zum WSA habe und dessen Stellungnahmen zu wenig beachte. Solange der Rat den Eindruck haben muß, daß die Stellungnahmen des WSA (und ähnliches gilt auch für die des Europäischen Parlaments) wesentlich vom Willen zur politischen Unterstützung der Kommission gegenüber dem angeblich integrationsunwilligen Rat bestimmt sind, wird er ihr sachliches Gewicht zurückhaltend beurteilen. Sie helfen den Ratsmitgliedern dann nämlich wenig gegenüber den im nationalen Raum auf ihnen lastenden Interessen. Unter diesem Gesichtspunkt drängt sich

sogar die Fragestellung auf, ob nicht die vom Verfasser festgestellte Versachlichung der Interessenvertretung zu einer Verarmung der Willensbildung auf der Gemeinschaftsebene, insbesondere auch zu einer Schwächung des WSA führt, weil die Interessengegensätze dann auf nationaler Ebene ausgetragen werden müssen.

Der Verfasser vertieft diese allgemeine Problematik nicht, sondern wendet sich entsprechend seiner Fragestellung den verschiedenen beratenden Ausschüssen zu, deren Aufgaben und mannigfaltige Formen er eingehend schildert. Die Lektüre dieser Darstellung wie der ganzen Abhandlung sei jedem nachdrücklich empfohlen, der über die übliche schematische Vorstellung von Rat und Kommission hinaus einen Einblick in die Existenz und Arbeit der Gemeinschaft in der Wirklichkeit gewinnen möchte.

U. Everling, Bonn

Giardina, Andrea: Comunità europee e stati terzi. Napoli: Jovene 1964. 243 S. (Pubblicazioni della facoltà giuridica dell' Università di Napoli. 43). 2500 L brosch.

Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften sind gerade in letzter Zeit ein begehrter Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen, weil sie Gelegenheit geben, die Natur der Gemeinschaften zu untersuchen und sie unter dem Blickwinkel des allgemeinen Völkerrechts zu würdigen. Die vorliegende Abhandlung untersucht die dabei entstehenden Probleme umfassend und ausführlich mit im allgemeinen überzeugenden Ergebnissen.

Der erste Teil behandelt mit der Bedeutung der europäischen Integration für die vertraglichen Beziehungen der Mitgliedstaaten zu den dritten Staaten bereits einen Problembereich, der in anderen Untersuchungen vielfach zu kurz kommt. Zunächst untersucht er das Kollisionsproblem für die bei Abschluß der Gemeinschaftsverträge bestehenden Abkommen der Mitgliedstaaten ausführlich. Nach seiner Ansicht sind die bestehenden Verträge eine Grenze für die Kompetenz der Gemeinschaftsorgane (S. 32). In den internationalen Organisationen, insbesondere in GATT und OECD, stehen die vertraglichen Rechte nach seiner Auffassung weiterhin den Mitgliedstaaten zu; eine Sukzession lehnt er mit Recht ab (S. 48). Ob die Praxis demgegenüber auf längere Sicht nicht doch wenigstens bei den Fällen, in denen eine Außenkompetenz der Gemeinschaft nach Art. 111, 113 des EWG-Vertrages besteht, auf eine Übertragung der Rechte zur Ausübung durch die Gemeinschaftsorgane hinausläuft, so daß diese mehr sind als »kollektive Agenten«, erscheint mindestens offen.

Für die nach Inkrafttreten der Gemeinschaftsverträge geschlossenen Abkommen der Mitgliedstaaten gibt der Verfasser dagegen dem Gemeinschaftsrecht den Vorrang. Nach seiner zutreffenden Ansicht müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Abkommen die Gemeinschaftsverträge respektieren (S. 51 ff.). Zur Erleichterung empfiehlt er Konsultationen, hält die Zustimmung von Gemeinschaftsorganen aber nicht für erforderlich (S. 55). Die vertragswidrig von den Mitgliedstaaten mit dritten Staaten geschlossenen Abkommen sollen aber wirksam sein; der Konflikt könne nur auf politischer Ebene ausgetragen werden.

Der zweite Teil behandelt die Verträge der Gemeinschaften. Hier bekennt sich der Verfasser zu der wohl herrschenden Meinung, daß die Außenkompetenz

nicht ohne weiteres der Innenkompetenz folgt, sondern den Gemeinschaften nur zusteht, soweit sie ihnen in den Verträgen zuerkannt ist. Dabei zieht er aber die allgemeine Vertragsergänzungsklausel (Art. 235 EWG-Vertrag) auch für diesen Fall heran (S. 69 ff.). EGKS (S. 76 ff.), EWG (S. 99 ff.) und EAG (S. 125 ff.) werden sodann im einzelnen in durchweg wohlbegründeten Ausführungen untersucht, wobei auf zahlreiche Probleme der Vertragsschließungskompetenz, des Abschlußverfahrens und der Zuständigkeiten der Organe eingegangen wird. Der Verfasser erörtert weiter die Grenzen der Vertragsschließungskompetenz; Verträge, die über sie hinausgehen, sind nach seiner Ansicht nicht wirksam (S. 143).

Der dritte Teil behandelt schließlich die besonders interessanten Probleme der internationalen Verantwortung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für die Handlungen der Gemeinschaft. Dieser Teil enthält ebenfalls gründliche Untersuchungen, die in anderen Arbeiten über den Problembereich vermißt werden, und hebt die Abhandlung deshalb besonders aus der sonstigen Literatur heraus. Der Verfasser prüft die völkerrechtliche Lehre und sodann die einzelnen Fälle aus dem vertraglichen und außervertraglichen Bereich. Über die differenzierten Ergebnisse kann hier nicht im einzelnen referiert werden.

Der Verfasser geht bei seiner Untersuchung von einer nüchternen und vergleichsweise zurückhaltenden Beurteilung der Gemeinschaften aus. Er vermeidet jeden supranationalen Überschwang und weist den Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle innerhalb der Gemeinschaften zu, ohne das Eigengewicht der Gemeinschaftsorgane außer acht zu lassen. Seine Gedankenführung gibt ihm Gelegenheit zu zahlreichen, teilweise weit ausholenden Erörterungen theoretischer Fragen. Die Literatur – und zwar auch die deutsche – ist ausführlich herangezogen. Der Verfasser setzt sich in umfangreichen Fußnoten jeweils mit ihr auseinander. Man wird die Schrift bei den weiteren Auseinandersetzungen über den Problembereich mit Nutzen zu Rate ziehen.

U. Everling, Bonn

Langer, Gerd: Die Beteiligten in dem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Bonn: Röhrscheid 1966. 116 S. (Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. Hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn. Bd. 71). 18.– DM brosch.

Das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hat in der Menschenrechtskonvention (MRK) nur eine sehr lückenhafte Regelung erfahren. In besonderem Maße trifft dies für die Stellung der Verfahrensbeteiligten zu. Es ist deshalb eindrucksvoll, daß eine bisher auf zwei abgeschlossene Fälle beschränkte Praxis des Gerichtshofs bereits die Grundlage für eine systematische und geschlossene Arbeit geben konnte, ohne daß der Verf. gezwungen gewesen wäre, eine Fülle von Lösungsmöglichkeiten offener Fragen zu diskutieren. Das Buch ist in sieben Abschnitte gegliedert über Grundlagen und Aufbau der MRK (S. 21 ff.); Einrichtung, Verfahrensbeteiligte und Kompetenz des Gerichtshofs (S. 31 ff.); die Vertragsstaaten als Parteien des Verfahrens (S. 46 ff.); die Beteiligung der Kommission am Gerichtsverfahren (S. 63 ff.); die Stellung des Individualbeschwerdeführers im Verfahren (S. 91 ff.); Verfahrensbeendigung und Entscheidungsbefugnis

des Ministerausschusses (S. 100 ff.) sowie über die Zulassung eines Individualklagerechts *de lege ferenda* (S. 109 ff.). Ungeachtet einiger im folgenden zu erhebender Einwände handelt es sich um eine anschauliche und klare Darstellung der einschlägigen Fragen. Praxis und Literatur sind gründlich berücksichtigt.

Der Verf. folgt der von der Kommission im Pfunders-Fall (Österreich gegen Italien, Beschwerde Nr. 788/60) vertretenen These, wonach »ein Staat, der sich an die Rechtsschutzorgane der Konvention wendet, nicht einen eigenen Anspruch [vertritt], sondern ... im Allgemeininteresse [handelt]« (S. 57 und *passim*). Die Bedenken gegen eine Konstruktion, die den Kreis der Vertreter des öffentlichen Interesses mit dem der einzig in Betracht kommenden potentiellen Rechtsbrecher identifiziert, sollen hier dahinstehen. Es ist m. E. jedoch zu bemängeln, daß der Verf. die sich von seinem Standpunkt aus stellende Frage übergangen hat, wie sich im Gerichtsverfahren die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses durch die Kommission einerseits und durch den oder die klagenden Staaten andererseits zueinander verhalten. Es wäre zu erörtern gewesen, wie es denkbar ist, daß der klagende Staat als Partei das Allgemeininteresse wahrnimmt, während die Kommission im Lawless-Fall entschieden darauf Wert gelegt hat, daß mit ihrer Aufgabe als (wahrer!?) Vertreterin des öffentlichen Interesses eine Parteistellung unvereinbar ist.

Die strenge Trennung, die der Verf. zwischen »abstrakten« (unabhängig von der Rechtsverletzung Einzelner) und »konkreten« (auf Grund der angeblichen Verletzung Einzelner) erhobenen Klagen zieht (S. 51, 41 f.), ist fragwürdig, da es wohl allein von der Formulierung des Klageantrags abhängt, ob auch eine »konkrete« Verletzung zum Anlaß einer »abstrakten« Klage genommen wird. Daß der Gerichtshof auf eine konkrete Klage hin die Nachprüfung auf den inkriminierten Einzelakt beschränken muß und nicht auf das zugrunde liegende Gesetz als solches ausdehnen darf, läßt sich nicht damit begründen, »daß der Gerichtshof nicht befugt ist, ein innerstaatliches Gesetz aufzuheben« (S. 42); dazu fehlt ihm bei abstrakten Klagen ebenso die Kompetenz.

Unrichtig ist die Auffassung, der Gerichtshof habe im De Becker-Fall seine Zuständigkeit verneint, nachdem Belgien seine Gesetzgebung der MRK angepaßt hatte (S. 43). Der Gerichtshof hat vielmehr dargelegt, daß den Anträgen der Verfahrensbeteiligten auf Streichung des Falles aus der Liste kein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens und seiner Beendigung durch Sachurteil entgegenstehe.

Sehr zweifelhaft ist ferner die These, den beklagten Staat träfen »nach allgemeinen Grundsätzen die Folgen nicht weiter aufzuklärender Umstände, so daß er die materielle Beweislast trägt, ... wenn die durchgeführten Ermittlungen nicht zu einer Entlastung des Beklagten hinreichten« (S. 61). Aus der Untersuchungsmaxime schlechthin folgende allgemeine Grundsätze über Beweislastverteilung gibt es nicht. In dem S. 61, Anm. 68 als einzigem Beleg seiner These vom Verfasser »zur Beweisführungslast in einem nach dem Untersuchungsgrundsatz durchgeführten Verfahren« zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. 4. 1964 (MDR 1960, S. 949) ist zu einer ganz anderen Frage, nämlich der Einbeziehung

des Parteiverhaltens in die richterliche Beweiswürdigung Stellung genommen, ohne daß zur materiellen Beweislast – nicht Beweisführungslast, da eine solche der nach dem Untersuchungsgrundsatz geführte Verwaltungsprozeß allerdings nicht kennt¹⁾ – Ausführungen gemacht sind²⁾. Für das Verfahren des Gerichtshofs ist davon auszugehen, daß eine Verurteilung eines Staates nur in Frage kommt: "If the Court finds [d. h. den Beweis als erbracht ansieht] that a decision or a measure taken by a ... authority of a High Contracting Party is ... in conflict with the obligations arising from the present Convention" (Art. 50 MRK).

Hannfried Walter

Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Die Verfassungen Europas. Mit einem Essay, verfassungsrechtlichen Abrissen und einem vergleichenden Sachregister hrsg. von ... in Verbindung mit Ion Contia des. Stuttgart: Kröner 1966. XLVI, 640 S. (Kröners Taschenausgabe Bd. 319). 22.– DM geb.

Das Buch enthält nach einem Essay von Mayer-Tasch über die »europäische Verfassungshomogenität als politisches Erbe« eine Sammlung der Verfassungen der europäischen Staaten mit Ausnahme der Volksdemokratien und der Zwergstaaten. In einem Anhang sind ferner die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit dem ersten Zusatzprotokoll und der von Mitgliedern der Beratenden Versammlung des Europarates 1951 in Straßburg ausgearbeitete Entwurf einer europäischen Bundesverfassung abgedruckt. Bei der Auswahl der Texte haben die Herausgeber im übrigen zu Recht einen materiellen Verfassungsbegriff zugrunde gelegt und auch Dokumente aufgenommen, die nicht förmlich zur Verfassung gehören, so daß sich die Veröffentlichung vorteilhaft von manchen anderen Sammlungen unterscheidet, die etwa nur deshalb kein einziges britisches Verfassungsdokument wiedergeben, weil Großbritannien keine Verfassung im formellen Sinn hat.

Alle Texte sind in deutscher Sprache wiedergegeben. Den nationalen Verfassungstexten sind kurze verfassungsgeschichtliche Abrisse und Literaturhinweise vorangestellt, die dem Benutzer den Zugang zu weiterer Orientierung weisen. Der Brauchbarkeit des Buches kommt schließlich auch das vergleichende Sachregister zugute, da es das Suchen nach den eine bestimmte Materie regelnden Vorschriften in den einzelnen Verfassungen erleichtert.

Bei einer Neuauflage sollten allerdings einige Mängel beseitigt werden. So fehlen etwa bei Finnland und Schweden mehrere zur Verfassung gehörende Grundgesetze, insbesondere das finnische Gesetz über das Recht des Reichstages zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Amtshandlungen der Minister und des Justizkanzlers von 1922. Zwei Verfassungen (nämlich die Islands und der Türkei)

¹⁾ So richtig das vom Verf. zitierte Urteil.

²⁾ Vgl. dagegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. 4. 1956 BVerwGE Bd. 3, S. 245. »Diese [Beweis-] Last, nämlich die Gefahr zu unterliegen, wenn und weil eine bestimmte Tatsache nicht zur richterlichen Gewißheit festgestellt werden kann, besteht auch im Verwaltungsprozeß. Bei der Anfechtungsklage trägt in der Regel der Kläger die Beweislast. Denn dieser kann ... eine Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes nur dann verlangen, wenn die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes feststeht.«

sind nicht aus dem Original, sondern aus einer (nicht näher bezeichneten) »amtlichen« englischen Übersetzung übertragen worden. Mitunter finden sich auch Übersetzungsfehler. So wird etwa der sich auf den Präsidenten der Republik beziehende zweite Halbsatz des Art. 14 der französischen Verfassung («les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui») fälschlich mit den Worten »die ausländischen Botschafter und außerordentlichen Bevollmächtigten werden von ihm beglaubigt« wiedergegeben (S. 110). Das "Commonwealth of Australia" wird in der Übersetzung des Westminster-Statuts unzutreffend als »Australischer Staatenbund« bezeichnet (S. 188). Das Wort *session* im britischen Parliament Act von 1911 müßte immer mit »Sitzungsperiode« übersetzt werden, wird aber an einer Stelle mit »Sitzung« wiedergegeben (S. 186). Ähnliche Ungenauigkeiten finden sich in den verfassungsgeschichtlichen Abrissen. Die Reichsverfassung von 1871 kannte keinen »Reichsrat«, sondern nur einen Bundesrat (S. 39). Das Ermächtigungsgesetz von 1933 erteilte das Recht zur Gesetzgebung nicht dem Reichskanzler, sondern der Reichsregierung (S. 40). Irland schuf zwar schon 1937 das Amt des Präsidenten von Irland, wurde aber erst 1948/49 formell zur Republik (S. 196). Bei Spanien fehlt der Hinweis, daß es nach dem Zweiten Weltkrieg formell wieder Königreich wurde (S. 535).

Der Rezensent weiß, daß sich solche Mängel auch bei sorgfältiger Arbeit leicht in eine Publikation dieser Art einschleichen. Dennoch sollten die Herausgeber sie zu vermeiden suchen. Ihre sonst gut gelungene Veröffentlichung könnte dann ohne diese Vorbehalte empfohlen werden.

Werner M o r v a y

Q u a d r i, Rolando: Diritto internazionale pubblico. 4. Aufl. Palermo: Priulla 1963. 640 S. geb.

Dieses Lehrbuch hat seit 1949 vier Auflagen erlebt, und man liest das Werk des eigenwilligen, aber stets anregenden Autors mit Gewinn. Er beeinflusst eine Anzahl von Schülern, die mit Monographien hervortreten und die Theorien ihres Lehrers im einzelnen ausarbeiten. Darum ist ein Blick auf die Dogmatik Quadris, wie sie sich im Lehrbuch darstellt, nützlich.

Quadri übt an der überlieferten positivistischen italienischen Lehre des Völkerrechts lebhaft Kritik, und zwar sowohl an der von Triepel wie an der von Kelsen beeinflussten Richtung. Seine Grundlegung des Völkerrechts ist verhältnismäßig einfach: die Kollektivität der Staaten, die Staatengemeinschaft ist ein Sozialkörper, der auch ohne besondere Organisation und ohne Institutionen eine Autorität über seine Glieder ausübt (S. 28); er bringt Normen hervor und setzt sie, wenn auch in einer unregelmäßigen Weise, durch. Die Rechtserzeugung ist in einer gewissen Art »spontan« (siehe auch S. 83) – ein Ausdruck, den man auch bei anderen neueren Italienern findet und der glücklich erscheint, wenn man sich – auch in der Geschichte der anderen Rechtsmaterien – ein Bild vom Auftauchen der Rechtssätze machen muß. Da das Völkerrecht also von einer höheren Instanz ausgeht, lehnt Quadri die Vereinbarungstheorie ab (S. 34 f.).

Den Streit zwischen Monismus und Dualismus findet Quadri überholt und gegenstandslos, und er kann sich auf die Tatsache berufen, daß die Doktrinen sich

neuerdings angenähert haben (S. 46 ff.). Nach seiner Auffassung, die er durchgehend (auch im grundlegenden vorangehenden Abschnitt) als »realistisch« bezeichnet, beruht die Autonomie der Staaten auf Völkerrecht – das bedeutet einen Vorrang des Völkerrechts, aber im Innern den Vorrang des nationalen Rechts, auch wo es dem Völkerrecht widerspricht. Die Möglichkeit des Widerspruchs zwischen innerem und Völkerrecht ist ein Strukturelement des heutigen Völkerrechts (S. 48).

Eine Quellenlehre läßt Quadri nicht gelten (S. 82 ff.), und er rühmt sich, als erster den Begriff der Völkerrechtsquelle verworfen zu haben. Stattdessen sieht er drei Stufen von Normen: die erste geht unmittelbar aus dem Willen des Sozialkörpers hervor, und er nennt sie Prinzipien; die zweite ist von den Normen der ersten in ihrer Entstehungsweise reguliert und besteht aus dem Vertrags- und dem Gewohnheitsrecht (S. 81); die dritte besteht aus solchen Normen, deren Entstehung durch Verträge bestimmt ist, insbesondere die durch internationale Organe oder Organisationen gesetzt werden (S. 165 ff.).

Quadri will damit nicht sagen, daß es ein *ius cogens* im landläufigen Sinne gebe. Die Stufenordnung bedeutet nur, daß in der höheren Stufe die notwendigen Voraussetzungen für das Zustandekommen einer Norm der folgenden Stufe festgelegt sind (S. 86 f.).

Zur Einführung des Vertrags ins innerstaatliche Recht vertritt Quadri bewußt eine Ansicht, die der herrschenden Meinung in seinem Lande widerspricht. Das Völkerrecht überhaupt sei Gegenstand nicht einer Rezeption oder Transformation, sondern einer Verweisung, so daß seine Anwendung und Auslegung von Völkerrechtsnormen, nicht von innerstaatlichen, beherrscht werden, und das gelte auch vom innerstaatlichen Recht, das zur Beachtung des Völkerrechts gegeben wird (S. 63). Zwar gibt es auch die Möglichkeit, völkerrechtskonforme Gesetze zu erlassen, und Quadri nennt dies das gewöhnliche Verfahren der Anpassung innerstaatlichen Rechts ans Völkerrecht (dies *addattamento* ist überhaupt ein in Italien geläufiger Ausdruck), aber das besondere Verfahren der Verweisung ist doch häufiger und hat eine Unterart in der automatischen und globalen Verweisung. Vom Völkerrecht her gesehen kommt es aber nicht auf diese Verfahren an, sondern nur auf das Ziel: daß sich der Staat völkerrechtsgemäß verhalte (S. 56 f.). In Italien nun liege in Art. 10 der geltenden Verfassung die automatische und globale Verweisung aufs Völkerrecht und nach Ansicht Quadris auch aufs Vertragsrecht. Er bemängelt, daß man im Begleitgesetz zu einem Verträge, das in Italien den Präsidenten zur Ratifizierung ermächtigt, noch einen Anwendungsbefehl oder eine Transformation impliziert sehen will (S. 58 ff.). Aber man muß ihm wohl entgegenhalten, daß in vielen Ländern die Stellung des Völkerrechts im Rechtssystem nur unvollkommen ausdrücklich geregelt ist. Auch bei uns ist zwar das allgemeine Völkerrecht durch Art. 25 GG einigermaßen verständlich behandelt; Zweck und Wirkung des Begleitgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG sind aber von der Praxis ausgelegt worden und zum Gegenstand einer Kontroverse noch neuerdings geworden (Bericht von P a r t s c h für die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, vgl. deren Berichte H. 6, 1964). Quadri sieht aber, daß die Stellung des Richters zum Völkerrecht in den einzelnen Ländern verschieden ist, daß er nicht

überall einen »direkten Kontakt« mit ihm hat (S. 53), und das stimmt mit einer sich verbreitenden Erkenntnis überein, daß das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht heute noch kein völkerrechtliches, sondern ein innerstaatliches Problem ist.

Die Geltung des Gewohnheitsrechts erklärt Quadri daraus, daß die Tradition die Beachtung erwarten läßt und sich die Sozialordnung eben darauf aufbaut (S. 95). Gewohnheitsrecht ist nicht identisch mit dem ungeschriebenen Völkerrecht; dieses umfaßt auch die Normen der ersten Stufe, die Prinzipien.

Quadri ist gegen die Einführung einer dritten Art von Normen zwischen dem innerstaatlichen und dem internationalen Recht (S. 51, 170). Auch das Recht der Europäischen Gemeinschaften ist »transformiert« (S. 61 f., 168, 436); seine Fortbildung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften ist ihm ein Beispiel prätorischer Rechtsschöpfung (S. 180).

Als Subjekte des Völkerrechts sieht Quadri in erster Linie die Staaten an (S. 356, 371); den Individuen bestreitet er diese Eigenschaft (S. 339, 341). Den Staat definiert er als souveräne Organisation einer Gemeinschaft (S. 358); damit lehnt er die Lehre von den drei Elementen des Staates ab, denn Gebiet und Volk seien Objekte der Staatstätigkeit (siehe auch S. 506, 509, 517 f.). Das wesentliche Merkmal ist die Unabhängigkeit; darum erlischt die Staatseigenschaft beim Zusammenschluß zum Bundesstaat, der lediglich ein dezentralisierter Staat ist (S. 435, 441, 359 f.).

Diese Lehre wird deutlicher in den letzten Teilen des Werkes, in denen das Völkerrecht verstanden wird als Komplex der Normen, die die Regierungstätigkeit schützen. Von einem solchen Blickpunkt aus werden Gebiet und Staatsangehörige in der Tat mehr zu realen Inzidentien. Für Quadri scheint der Staat als solcher keine Persönlichkeit zu haben, diese sei vielmehr eine ganz neuartige Vorstellung (S. 456 f.). Folgerichtig erscheint dann auch die Meinung, daß beim Umsturz der Staat erlischt (S. 421); da Quadri aber sukzessionsfreundlich ist, läßt er nach Revolutionen zugunsten und zulasten der Nachfolgeregierung eine Universalsukzession eintreten (S. 424). Grundrechte im überlieferten Sinn hat der Staat nicht (S. 458 f.), ebensowenig wie das Individuum vorgegebene Rechte gegen den Staat hat (S. 339).

Diese »funktionale« Gebietstheorie (S. 505 ff.) zieht ein neues Verständnis anderer völkerrechtlicher Institute nach sich, insbesondere der Hoheitsauswirkungen außerhalb des Staatsgebiets. Freilich wirft Quadri nicht alle Äußerungen der Staatshoheit zusammen, sondern unterscheidet noch die Ausübung der Zwangsgewalt im eigentlichen Gebiet und die Gesetzeswirkungen außerhalb desselben (S. 512). Das Recht des Flaggenstaates über seine Schiffe und die Meereszonen sind Ausstrahlungen der Staatsgewalt (S. 536).

Ausführlichere Darstellungen in diesem Sinne findet man bei *Conforti*, *Il regime giuridico dei mari* (1957) und *Leanza*, *Fenomeni di contiguità aerea nel diritto internazionale*, 1961 (besprochen in *ZaöRV* Bd. 19, S. 803 und Bd. 23, S. 69), auf die Quadri S. 510 verweist.

Internationalen Organisationen spricht Quadri nur in sehr seltenen Fällen eine

Rechtspersönlichkeit zu, nämlich wenn ein unabhängiges Willenszentrum real existiert (S. 437 ff.). Nicht einmal bei den Europäischen Gemeinschaften nimmt er das an (S. 439), anscheinend aber bei den Vereinten Nationen. Internationale Organe kann es geben, ohne daß eine Rechtsperson hinter ihnen steht (S. 456).

Die Deliktslehre kommt im Verhältnis zu anderen Teilen zu kurz; sie steckt im Abschnitt über die juristischen Tatsachen und die juristischen Akte – Kategorien, denen italienische Autoren gern besondere Aufmerksamkeit widmen.

Alles in allem hat man ein lesenswertes Werk vor sich, das keineswegs nur der dogmatischen Darstellung und Polemik gewidmet ist, sondern auch aus der völkerrechtlichen Praxis viel Wissensstoff vermittelt.

F. Münch

Sutherland, Arthur E.: Constitutionalism in America. Origin and Evolution of its Fundamental Ideas. New York, Toronto, London: Blaisdell 1965. XV, 619 S. 9.50 \$ geb.

Sutherland will nicht die Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten darstellen, sondern den Ursprung und die Entwicklung des amerikanischen Verfassungsdenkens an Hand bestimmter grundlegender konstitutioneller Ideen aufzeigen. Das positive Verfassungsrecht ist ihm Ergebnis solcher Grundideen, in den wenigsten Fällen aber Feststellung und Formulierung dieser Prinzipien selbst. Fünf solcher Prinzipien greift er heraus, die in der Tat zentral für das Verständnis der amerikanischen Verfassungsentwicklung sind:

Als wichtigster Grundsatz erscheint ihm das Prinzip der Selbstbestimmung des Volkes auf der Grundlage der Freiheit und der Regel der Mehrheitsentscheidung, also das Prinzip der Volkssouveränität. Der zweite Grundsatz ist die Idee, daß die Staatsgewalt richtig und gerecht zu sein habe und zu diesem Zweck institutionelle Vorkehrungen zur Korrektur der eigenen Ungerechtigkeiten gewährleisten müsse, die Idee also, daß die Herrschaftsgewalt auch dann, wenn sie vom Volk ausgeübt wird, unter der Anforderung der Gerechtigkeit steht. Ein drittes Prinzip ist die Idee der Gleichheit aller Menschen gegenüber der Staatsgewalt.

Neben diese drei materialen Prinzipien stellt der Verfasser als strukturellen Grundsatz das Prinzip der Gewaltenteilung, die Idee also, die Staatsgewalt so zu gliedern, daß Machtmißbrauch verhindert oder korrigiert werden kann. Dazu diene in der amerikanischen Verfassungsentwicklung einmal der föderative Aufbau, zum anderen das System der *checks and balances* zwischen den obersten Staatsorganen.

Das fünfte Prinzip ist das der »geschriebenen Verfassung«, ein Ausdruck jenes alten Gedankenguts, daß Herrschaft ihre Legitimationsgrundlage in einem Vertrag zwischen Herrscher und Beherrschten haben müsse.

Die Wurzeln des amerikanischen Verfassungsdenkens reichen weit in die britische Verfassungsgeschichte zurück. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn der Verfasser weit ausholt und Ursprung und Entwicklung der genannten fünf Ideen von der mittelalterlichen englischen Verfassungsentwicklung an verfolgt, angefangen von der Magna Charta über die Petition of Rights, die englische Bill of Rights bis zum Verfassungsverständnis der dreizehn amerikanischen Kolonien. Die eigent-

liche Verfassungsentwicklung der Vereinigten Staaten wird in wenigen großen Zeitabschnitten vorgeführt: Die Entstehung der Verfassung und ihre ersten zehn Jahre, das Erstarken der Bundesgewalt auf Kosten der Stellung der Gliedstaaten, die Zeit des Bürgerkrieges, das Zeitalter der Industrialisierung (1870–1930), die Verfassungskrise unter dem New Deal und schließlich die neueste Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg. Es liegt in der Natur seines Anliegens, daß der Verfasser dabei häufig ein einzelnes Verfassungsprinzip quer durch Zeitabschnitte verfolgt, was kaum je sachwidrig wirkt. Auch thematische Exkurse finden sich eingeschaltet, so etwa wenn das Verhältnis von Kirche und Staat vor 1800 in den Gliedstaaten dargestellt wird.

Die fünf Verfassungsprinzipien, die der Verfasser herausgreift, dienen ihm nicht etwa dazu, die amerikanische Verfassungsentwicklung auf fünf einfache Formeln zu reduzieren. Im Gegenteil, er führt an ihnen gerade die unerhörte Komplexität der Verfassungsentwicklung und des Verfassungsdenkens in den Vereinigten Staaten vor Augen, die jeder formelhaften Fixierung spottet und die gerade in jenen Prinzipien selbst angelegt ist. Man denke etwa an das Problem der Begrenzung der Mehrheitsherrschaft durch ein auch noch die Verfassung transzendierendes *higher law*, das sofort die Frage nach den Maßstäben solchen höheren Rechts aufwirft, oder an das Prinzip der Freiheit auf der einen, der Gleichheit auf der anderen Seite.

Die Abschnitte zur englischen und frühen amerikanischen Verfassungsgeschichte sind hervorragend gelungen. Die Darstellung der neuesten Zeit ist weniger scharf konturiert; hier überläßt sich der Verfasser zu sehr der Schilderung der Rechtsprechung des Supreme Court – wenngleich das Werk auch hier sehr viel geistvoller ist als das meiste, was in dieser Beziehung im amerikanischen Schrifttum geboten wird. Der Supreme Court hinkt, von wenigen Sachbereichen, etwa dem der Rassengleichheit, abgesehen, nicht selten hinter dem allgemeinen Verfassungsverständnis in den Vereinigten Staaten her. Gewiß reflektiert sich dieses Verständnis in seiner Rechtsprechung, oftmals aber findet es mit größerer Klarheit und Entschiedenheit in der Gesetzgebung Ausdruck.

Insgesamt jedoch besticht die Arbeit Sutherlands durch ihre Konzeption, ihre Klarheit und ihren Gedankenreichtum. Das Werk ist eine der besten Darstellungen der tragenden Ideen des amerikanischen Verfassungsdenkens.

Helmut Steinberger