

# L I T E R A T U R

## Buchbesprechungen\*

**Booyesen, Hercules: Volkereg. 'n Inleiding.** Kaapstad, Wetton, Johannesburg: Juta en Kie Beperk 1980. XXVII, 474 S. R. 32. – geb.

The South African law student has until fairly recently been compelled to study international law almost exclusively from works with an English orientation and containing little or no reference to the specific problems of South and Southern Africa. Such South African material as was available was scattered through various journals. Since 1979 however, no fewer than three works have appeared to fill this vacuum. Topical International Law by G. N. Barrie (1979) a collection of essays on various aspects of international law directed specifically at South Africa, International Jurisprudence in African Context by A. J. G. M. Sanders (1979) a more theoretical work of wider scope, and finally in 1980 Volkereg: 'n Inleiding (Public International Law: An Introduction) by H. Booyesen, by far the most ambitious of the three works in both conception and execution.

Booyesen set out to write a basic textbook on public international law directed specifically at the South African student and in this he has succeeded. The first seven chapters of the work – headed General Principles – introduce the reader to the basic precepts of public international law in a lucid and straightforward manner. The general exposition of principle is illustrated by contemporary practical examples and in most cases concretized within the South African context. This section covers the nature of public international law (chapter 1), its sources (chapter 2), relation to municipal law (chapter 3), international legal personality (chapter 4), acquisition of territory (chapter 5), recognition (chapter 6), and State liability and State succession (chapter 7).

While there are those who will not agree with the author's interpretation of certain of the aspects covered by the general section, (e.g. South African control over South West/Namibia as an instance of cession (at p.139ff.) or the Communist and African approaches to international law (at p.17ff.), his individual approach is refreshing in many instances and his argument well-founded and convincingly

---

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

presented. The reviewer feels that a short chapter on jurisdiction (fully discussed in the second section of the work) could have been included in the general section for the student following only this course, as well a more complete discussion of the United Nations. As the section now stands, the reader is left with a somewhat incomplete view of the importance of this body – particularly the normative functions of the specialised agencies which is of ever-increasing impact. This aside, the general section, if correctly approached, will provide the reader with a sound grasp of the tools of international law, and specifically international law as it affects South Africa, with which he could approach a deeper study.

In the second section of the work (chapters 8–12) Booysen has selected certain topics from international law and discussed them in considerably greater depth and with a decidedly South African flavour. The topics covered are in order, jurisdiction including a very valuable discussion of the South African Admiralty and Prize courts not, to my knowledge, available elsewhere (unfortunately the work appeared before the promulgation of the Foreign Sovereign Immunities Act 87 of 1981 and is thus in this regard in need of revision), the application of international law in South African law, the United Nations and South Africa, South Africa and the National States (Homelands), and Armed Conflict. This section is again well presented and the author's views fully and clearly set out. Here too (and this holds true of the general section as well), the more advanced student or researcher will find a wealth of references, particularly to South African sources, without which meaningful research into the South African situation would be difficult.

In few fields can passions be inflamed to the pitch to which international law lends itself and, fortunately or unfortunately, politics and international law are inextricably bound together. It is difficult, if not impossible, to walk the narrow path between propounding international law and advocating a certain political train of thought. Whether it is indeed desirable that an author remain neutral and passive in his approach is a moot point. One has thus to choose between clinical detachment – where a measure of local *opinio* must be lost and the image distorted – and political stance-taking, where one is at times forced into an often strained and legalistic approach which tends to detract from possible positive elements in current international trends. South Africa's situation in the international arena unfortunately lends itself to, and in fact to a measure compels, the latter approach, and Booysen whose views must be regarded as conservative even in the South African tradition, does at times tend to become somewhat idealistic in his approach. Within the international community, a justification of the South African homeland policy, no matter how well substantiated and legally based, will simply not be acceptable and begs the question of recognition which, although possibly no longer required for the theoretical existence of a State, is simply a fact of life essential for its economic viability. In the section on the United Nations, too, few members of that body – even given the more realistic approach towards the South African problems – will find much with which they will agree.

The reader's response to *Volkereg* will thus to a large degree depend upon his ideological outlook. In South Africa it has fast assumed the place of a leading textbook on public international law, having been prescribed for a number of disciplines at a number of the country's universities. Irrespective of one's ideological approach, however, *Volkereg* should be read by all those concerned with South Africa in the international arena. Unfortunately the fact the work has to date been published only in Afrikaans (the official languages of the Republic being English and Afrikaans) effectively excludes it from the international sphere to a very large extent. It is to be hoped that the work will be translated within the foreseeable future.

*Volkereg* is well produced. The text covers some 461 pages and it contains an extensive subject index and case register. It is this latter in particular which will prove a boon to the South African and international researcher alike.

Neville Botha, Pretoria

**The British Year Book of International Law.** Oxford: Clarendon Press. 1979.

Fiftieth Year of issue. X, 419 S. 1981. £ 35.- geb. – 1980. Fifty-first Year of issue.

IX, 511 S. 1981. £ 40.- geb.

Band 1979 wird eingeleitet durch eine Würdigung der richterlichen Tätigkeit Sir Hersch Lauterpachts aus der Feder von Fitzmaurice (S.1–12). Er betont Lauterpachts Überzeugung von der Möglichkeit und Notwendigkeit richterlicher Streitentscheidung in der internationalen Ordnung sowie die richterliche Aufgabe der Rechtsfortentwicklung. Etwas peinlich berührt allerdings die Feststellung, daß kaum ein IGH-Richter Lauterpacht an Kenntnissen des Völkerrechts gleichgekommen sei (S.5). Wenn es auch sicherlich richtig ist, daß hervorragende Rechtskenntnisse nicht immer ausschlaggebendes Kriterium für die Richterwahl sind, wovon man sich durch die Lektüre mancher Sondervoten leicht überzeugen kann, so haben doch immer wieder große Völkerrechtsgelehrte auf der Richterbank gesessen, insbesondere wenn man den StIGH in die Betrachtung mit einbezieht. Der internationalen Gerichtsbarkeit sind auch drei weitere Beiträge gewidmet. Brownlie's Beitrag über "Causes of Action" (S.13–42) behandelt Fragen, die der deutsche Prozeßrechtler mit »Streitgegenstand«, »geltend gemachter Anspruch« bezeichnen würde. Für den innerstaatlich ausgebildeten Juristen erscheint es als Selbstverständlichkeit, daß die genaue Bestimmung des Streitgegenstandes für Fragen wie Klageänderung und Rechtskraft von Bedeutung ist. Im internationalen Bereich ist sie daneben etwa für die Frage der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs wichtig. Instruktiv ist B.'s Übersicht über Arten geltend gemachter Ansprüche (S.18ff.).

Crawford behandelt die rechtliche Wirkung von *automatic reservations* bei Erklärungen nach Art.36 Abs.2 IGH-Statut (S.63–86). Anders als Lauterpacht in seinen bekannten Sondervoten in den Fällen *Interhandel* und *Norwegische Anleihen* neigt C. der Auffassung zu, daß Vorbehalte der inneren Angelegenheiten, bei

denen sich der erklärende Staat die Bestimmung dieser Angelegenheiten vorbehält, rechtlich wirksam sind. *Merrills* behandelt den heutigen Bestand von Erklärungen nach Art. 36 Abs. 2. Er stellt einen Verfall der Fakultativklausel fest, nicht nur wegen der geringen Zahl dieser Erklärungen, sondern auch wegen der zeitlichen Befristung und inhaltlichen Einschränkung durch Vorbehalte. *M.* will aber auch einige ermutigende gegenläufige Entwicklungen erkennen (S. 87–116). Die Frage der "automatic reservations" wird nochmals behandelt in dem Beitrag von *Widdows*, "What is an agreement in international law?". Grundlage jeden völkerrechtlichen Vertrages ist der (erklärte) Wille der Parteien, rechtlich gebunden zu sein. *W.* geht dabei ausführlich der Frage nach, inwieweit die Unbestimmtheit, die mangelnde Konkretetheit der von einer Partei erwarteten Handlungen oder Unterlassungen (und dazu gehört es auch, wenn eine Partei den Umfang ihrer Verpflichtungen noch nachträglich selbst bestimmen kann) der Annahme einer rechtlichen Bindung entgegensteht. Ein kurzer Abschnitt ist auch der Frage der Unterstellung von Verträgen zwischen Völkerrechtssubjekten unter nationales Recht gewidmet.

Eine der wesentlichen Neuentwicklungen des Völkerrechts ist die Ausbreitung des Grundsatzes der beschränkten Staatenimmunität auch in den angelsächsischen Staaten. Der Beitrag von *F. A. Mann* (S. 43–62) informiert umfassend und eingehend über den britischen State Immunity Act von 1978. Schließlich stellt *P. Weis* die enttäuschenden Entwicklungen um den Entwurf einer UN-Konvention über territoriales Asyl dar (S. 151–171). Aus den Berichten über die britische Völkerrechtspraxis können wie stets nur einige Hinweise auf interessante Einzelfragen gegeben werden. Im Bericht über die Gerichtspraxis sei erwähnt die Frage des Ausschlusses Taiwans aus der International Amateur Athletic Federation (S. 217f.) sowie die Fälle zur Staatenimmunität (S. 218–227). Aus dem Bericht über die nichtgerichtliche Praxis seien erwähnt Vorgänge in Verbindung mit dem geplanten Übergang der verfassungsgebenden Gewalt auf das kanadische Parlament (S. 291ff.), Fragen des Status einzelner Staaten und ihrer Regierungen (S. 293ff.), Namibia (S. 297f.), Ausschluß Südafrikas aus dem Weltpostverein (S. 310f.), Verhältnis des Rechts des Vereinigten Königreichs zum Recht der Europäischen Gemeinschaften (S. 311ff.), eine Übersicht über die englische Auslieferungspraxis (S. 321ff.), Entwicklungen im Streit um die Falkland Inseln (S. 341ff.) sowie Probleme der Einbeziehung Berlins in Verträge der Bundesrepublik Deutschland (S. 345ff.).

Im Band 1980 würdigt *Crawford* eingehend den Beitrag des so früh verstorbenen *D. P. O'Connell* zur Entwicklung des Völkerrechts (S. 1–88). Ausführlich wird behandelt die Frage der Staatennachfolge, eines der zentralen Themen des umfangreichen Werks von *O'Connell* (S. 2–47), sodann die Fragen der Hoheitsgewässer in Bundesstaaten und das Seekriegsrecht. In einem Schlußabschnitt über *O'Connell* und die Methode und Zukunft des Völkerrechts wird seine eher konservative Grundhaltung gewürdigt, auch seine Skepsis gegenüber der Kodifikationsbewegung dargestellt.

Weitgehend mit O'Connell einig ist Fitzmaurice in seinem Beitrag über die Probleme, die sich durch das Nichterscheinen von Parteien vor dem IGH stellen (S.89–122), in der Kritik der Rechtsprechung des Gerichtshofes, die als dem nicht erscheinenden Staat zu günstig dargestellt wird. Sehr informativ ist die Darstellung von Lalive über das erste Schiedsverfahren vor dem Weltbankzentrum in Sachen *Holiday Inns v. Morocco* (S.123–166). Der Schwerpunkt liegt hier auf den Zuständigkeitsfragen. Der Beitrag von Warbrick über die Grenze zwischen England und Schottland im Solway Firth (S.162–188) führt in Grundfragen des Völkerrechts bezüglich der Abgrenzung von Gewässern, da hier das Abstellen auf den Talweg zu einer beweglichen Grenzlinie führen würde. Osieke behandelt die Aufnahme Namibias in eine Reihe von internationalen Organisationen bzw. das Auftreten Namibias in den internationalen Beziehungen im allgemeinen (S.189–229). Er untersucht zunächst den rechtlichen Status des UN-Rats für Namibia und weist auf die rechtlich kaum geklärte Konkurrenz zwischen dem Rat und der SWAPO als Vertreter des Volkes von Namibia hin. Namibia wird als ein Gebilde eigener Art in den internationalen Beziehungen angesehen. S.200ff. wird eine Übersicht über die Praxis internationaler Organisationen und Konferenzen in Bezug auf Namibia gegeben. Eingehend wird die Vollaufnahme Namibias in die FAO und ILO untersucht. Insbesondere in Bezug auf letztere hat Osieke erhebliche Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit. Die Praxis der internationalen Organisationen in Bezug auf Namibia führt aber nicht dazu, daß die Mitgliedstaaten Namibia als Staat behandeln müssen. Die Aufnahme ist nicht einer Anerkennung als Staat gleichzusetzen.

Im international privatrechtlichen Teil des Year Book behandelt Graveson die »Ungleichheit des anwendbaren Rechts« (S.231–252). Hierbei geht es nicht so sehr um traditionelle Besserstellungen der *lex fori* im internationalen Privatrecht, wie sie etwa in dem Gedanken des *ordre public* zum Tragen kommen, sondern um eine Diskriminierung gewisser Rechtsordnungen, deren Anwendung durch einen fremden Richter die mangelnde Entwicklung jener Rechtsordnung entgegensteht. Hier spielt unter anderem der Gedanke der Gegenseitigkeit eine Rolle. Die völkerrechtliche Frage, ob die Nichtanwendung eines ausländischen Rechts im Hinblick auf seinen unzureichenden Entwicklungsstand eine Verletzung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten ist, hat Graveson im Blick.

In kürzeren Beiträgen behandeln Butler die Kommentierung der englischen Völkerrechtslehre in russischen Übersetzungen bedeutender englischsprachiger Werke sowie Marston einige Fragen der Abgrenzung maritimer Hoheitszonen.

Aus dem Bericht über die britische Rechtsprechung zu völkerrechtlichen Fragen ist folgendes hervorzuheben. Deutlich wird in einer Entscheidung der Unterschied zwischen dem Begriff des Bürgerkriegs im Völkerrecht und in einer Versicherungspolice betont, was dazu führt, daß das Gericht in dieser Frage keine Rechtsauskunft des Foreign Office einholt (S.303f.). Im Falle *Attorney-General v. British*

*Broadcasting Corporation* (S.306 ff.) hatte das House of Lords Gelegenheit, wenige Wochen nach der *Sunday Times*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wiederum zu einer Frage des *contempt of court* durch Presseberichterstattung Stellung zu nehmen. Wengleich dabei die rechtliche Relevanz der Europäischen Menschenrechtskonvention innerhalb der britischen Rechtsordnung streitig blieb, war das Bestreben des Gerichts, eine EMRK-konforme Lösung zu erreichen, eindeutig. Eine Reihe von Entscheidungen befassen sich mit dem Verhältnis des englischen *statute law* zum völkerrechtlichen Vertragsrecht (S.309 ff.), mit der Staatenimmunität (S.321 f.) sowie mit der Auslieferung (S.327 f.). In der Berichterstattung über die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften steht an erster Stelle, wen würde es wundern, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich wegen der Beschränkungen des Imports von Hammelfleisch aus Großbritannien (S.343 ff.). Ferner wird (S.346 ff.) die *Hauer*-Entscheidung kommentiert, wobei auf die Ähnlichkeit zwischen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem im englischen Recht bekannten Grundsatz der *reasonableness* hingewiesen wird (S.348). Danach wird die Frage der Haftung für nichtige Verordnungen behandelt (S.349 ff.). Aus dem umfangreichen Bericht über die Völkerrechtspraxis des Vereinigten Königreichs wiederum nur einige Hinweise. Nützlich z. B. die Äußerungen zum völkerrechtlichen Status einzelner Gebilde (Afghanistan, Transkei, Litauen, Lettland und Estland, West-Sahara, S.368 ff., zu Afghanistan auch S.472 ff., zu Namibia S.394 ff., Neue Hebriden S.395 ff.). Eingehend wird auch die Frage des Status von Jerusalem und des Westufers des Jordan einschließlich der Anwendung und Anwendbarkeit der Genfer Konventionen für das von Israel besetzte Gebiet behandelt (S.479 ff.). Umfassend werden auch die Privilegien und Immunitäten internationaler Organisationen dargestellt (S.376 ff., mit einer Übersicht der Organisationen, die in Großbritannien solche Privilegien und Immunitäten genießen, S.379 f.). Auf einen Fragebogen des Rechtsberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zur Frage der Staatenimmunität hat Großbritannien ausführlich geantwortet (S.422 ff.). Michael Bothe, Hannover

**Bruha, Thomas: Die Definition der Aggression.** Faktizität und Normativität des UN-Konsensbildungsprozesses der Jahre 1968 bis 1974, zugleich ein Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechts. Berlin: Duncker & Humblot (1980). 366 S. (Schriften zum Völkerrecht, Bd.66). DM 124.- brosch.

Die am 14.12.1974 durch die Resolution 3314 (XXIX) der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene Definition der Aggression hat in der völkerrechtlichen Literatur eine Vielzahl meist kritischer Würdigungen erfahren. Die hier zu besprechende Arbeit reiht sich nur in Teilen in diesen Chor ein. Es geht ihr aber nicht in erster Linie um den Definitionstext. Ihr Hauptanliegen wird durch den Untertitel deutlich: Im Vordergrund des Interesses steht der Konsensbildungsprozeß zur Definition der Aggression, »der auf seine völkerrechtsbildende Kraft hin befragt wird« (S.19). Obgleich Verf. auch auf diese Probleme eingeht, stehen

nicht Fragen des Gewaltverbotes und seines Umfeldes im Vordergrund, sondern Fragen der Rechtsquellenlehre, insbesondere Fragen nach der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht. Dabei wird betont (S.35), daß, im Gegensatz zur »behaviouristischen« Theorie McDougals, das Völkerrecht nicht gleichgesetzt werden darf mit dem ständigen Prozeß von *claims and tolerances*.

Im ersten Teil (S.51–94) werden die historischen, politischen und prozeduralen Aspekte des Konsensbildungsprozesses untersucht. Verf. sieht die Veränderungen der Weltgesellschaft als eine der Voraussetzungen dafür, daß die Bemühungen um eine Aggressionsdefinition intensiviert wurden. In diesem Sinn wirkten die neue Mehrheit der Staaten der Dritten Welt in den Vereinten Nationen ebenso wie die Allianz dieser Staaten mit den sozialistischen Staaten. Dem wird man zustimmen können, doch ist darauf hinzuweisen, daß es dieser Allianz von Staaten der Dritten Welt und der sozialistischen Staaten nur in sehr geringem Maße gelungen ist, ihre inhaltlichen Vorstellungen in der Aggressionsdefinition zu verwirklichen.

Weiter betont Verf., daß die Aggressionsdefinition eine Aufwertung der Generalversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat bedeute. Man darf bezweifeln, daß die bloße Existenz der Definition diese Stärkung der Generalversammlung zum Ausdruck bringt. Davon könnte man nur sprechen, wenn der Sicherheitsrat in seiner Auslegung des Art.39 SVN wirklich durch die Definition beeinflusst wäre.

Im zweiten Teil (S.95–275) untersucht Verf. Erklärungsinhalt und Geltungsanspruch des Konsensbildungsprozesses. Er hebt zu Recht hervor, daß sich die Definition nicht an Staaten, sondern an den Sicherheitsrat wendet, dem eine Orientierungshilfe gegeben werden soll. Bei der Untersuchung des Definitionstextes (S.100–134) interpretiert Verf. u. a. den Art.7 der Definition zutreffend restriktiv in dem Sinne, daß sich daraus keine Rechtfertigung der Anwendung von Waffengewalt zur Erlangung nationaler Unabhängigkeit ergibt. Zustimmung verdient auch die Auffassung, daß Art.5 Abs.2 so ambivalent formuliert ist, daß daraus nicht ersichtlich wird, ob der als Verbrechen gegen den Frieden bezeichnete Angriffskrieg individuelle Verantwortlichkeit zur Folge hat oder nur Haftung des Staates. Das Fazit der Untersuchung des Definitionstextes ergibt, daß in wichtigen Punkten nur ein Formelkompromiß vorliegt aber kein Konsens in der Sache.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt in der Untersuchung des Konsensbildungsprozesses (S.135–275). Nach Skizzierung der Ausgangspositionen der drei Interessengruppen (Blockfreie, Westen, Osten) schildert Verf. die Konsensbildung zu den funktionsbestimmenden Elementen der Definition (S.144–217). Im Zusammenspiel von USA und UdSSR setzte sich die Ansicht durch, daß die Definition den Sicherheitsrat nicht binden sollte. Der Westen setzte sich durch mit der Ablehnung des automatischen Prioritätsprinzips, ebenso mit der These, daß die Definition nicht *armed attack* im Sinne des Art.51 SVN kläre. Grundsätzlich aber gilt, daß hinsichtlich der funktionsbestimmenden Elemente kein Konsens in der Substanz erzielt wurde. Die Untersuchung der Konsensbildung zum Tatbestand der

Aggression (S.218–275) erweist, daß Konsens insoweit erreicht wurde, daß nur Waffengewalt Aggression darstellt, daß nicht nur anerkannte Staaten vor Aggression geschützt sind und daß auch die indirekte Aggression verboten ist. Bedeutsam aber ist, daß kein Konsens über die Frage erreicht wurde, welche Formen unter indirekte Aggression fallen.

Der dritte Teil (S.277–324) gilt der völkerrechtlichen Bedeutung der Definition. Was die rechtliche Bedeutung des Definitionstextes anlangt (S.277–288), so attestiert ihm Verf. durch die Tatsache, daß er ohne ausdrücklich erklärte Gegenstimme angenommen wurde, »ein Maximum an formaler Autorität, ... hinter der seine materielle Bedeutung jedoch in eklatanter Weise zurückbleibt ...«. Weder die Staaten, noch der Sicherheitsrat, noch, von Ausnahmen abgesehen, die Generalversammlung selbst sind durch den Text gebunden. Bei der Untersuchung der rechtlichen Bedeutung des Konsensbildungsprozesses (S.288–324) betont Verf. zu Recht, daß auch dieser keine unmittelbare Völkerrechtswirkung hat. Er will aber zeigen, in welcher Weise dieser Prozeß langfristig als Beitrag zur Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechtes wirksam werden kann. Er sieht, daß der politische Charakter des Konsensbildungsprozesses es nicht zuläßt, ohne weiteres auf eine entsprechende *opinio iuris* zu schließen, auch wenn dieser Prozeß sicher ein Element der Staatenpraxis ist. Verf. wendet sich dann aber gegen die von ihm als zu voluntaristisch empfundene traditionelle Sicht der *opinio iuris*. Gerade der Geltungsgrund des Gewaltverbotes lasse sich heute weder aus der Selbstverpflichtungs- noch aus der Vereinbarungstheorie herleiten, sondern nur aus den soziologisch-politischen Theorien zum Geltungsgrund des Völkerrechts. Daher könne der Konsensbildungsprozeß nicht nur dort zur Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht beitragen, wo wirklich real-konkrete, selbständige Konsense erzielt wurden (nur in wenigen Punkten), sondern sogar dort, wo er Dissense aufzeige. Letztlich sei für Stellenwert und Bedeutung der Definition die Anwendung entscheidend, die sie in der Praxis durch Sicherheitsrat und Generalversammlung erfahre. Die bisherige Praxis (S.315–322) gibt dabei kaum Anzeichen für eine positive Entwicklung.

Man wird dem Verf. zustimmen können, wenn er nicht nur hinsichtlich des Definitionstextes, sondern auch des Konsensbildungsprozesses zu einer eher negativen Wertung kommt, indem er die Definition als »unselbständiges Instrument eines längerfristigen Kommunikationsprozesses (ansieht), innerhalb dessen sie eine Etappe markiert, aber keinen Schlußstein setzt« (S.324).

Ein dokumentarischer Anhang (S.325–343) und ein Sachregister (S.363–366) erleichtern die Lektüre der sorgfältigen und lesenswerten Studie, die sich an Hand der Entstehung der Aggressionsdefinition mit neueren Thesen zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht auseinandersetzt (S.290ff.), ohne der Versuchung zu erliegen, diesen Entstehungsvorgang selbst in überzogener Weise als neue Form der Bildung von Völkergewohnheitsrecht zu qualifizieren.

Albrecht Randelzhofer, Berlin

**Bungarten, Harald H.: Umweltpolitik in Westeuropa.** EG, internationale Organisationen und nationale Umweltpolitiken. Bonn: Europa Union Verlag 1978. 400 S. (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.). DM 37.– brosch.

**Füllenbach, Josef: Umweltschutz zwischen Ost und West.** Umweltpolitik in Osteuropa und gesamteuropäische Zusammenarbeit. Bonn: Europa Union Verlag 1977. 273 S. (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.). brosch.

Die Staaten Europas sind nicht nur ökonomisch und politisch miteinander verflochten, sie sind es auch und zuerst geo-ökologisch. Hochindustrialisiert und dicht besiedelt, verfügen sie mit einer Ausnahme (Sowjetunion) nur über ein relativ kleines Staatsgebiet, die meisten haben gemeinsame Flußläufe mit ihren Nachbarstaaten, und eine Reihe von ihnen sind Anlieger desselben Binnen- oder Randmeeres. Luftverunreinigungen und Gewässerverschmutzungen sind hier stets grenzüberschreitend, belasten zugleich mehrere Staaten, und ein effektiver Umweltschutz ist letztlich nicht möglich ohne eine Koordination und Zusammenarbeit. Dies ist als Ziel wohl von allen betroffenen Staaten anerkannt, erweist sich aber in der Praxis als schwieriges und mit vielen politischen Problemen behaftetes Unternehmen, zumal auch »Systemgrenzen« zu überwinden sind, denn »der grenzüberschreitende Transport von Verunreinigungen macht«, wie Füllenbach in seiner Einleitung schreibt (S.14), »nicht halt vor den ansonsten recht undurchlässigen Grenzen zwischen den einander entgegengesetzten Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen«. Die beiden Studien von Harald Bungarten und Josef Füllenbach, Ergebnisse des Projekts »Internationale Dimensionen der Umweltproblematik in Europa« am Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, versuchen eine Bestandsaufnahme der gemeinsamen Umweltpolitik im hochbelasteten Raum Europa, wobei sich Bungarten der Umweltpolitik der EG-Staaten und der westeuropäischen Institutionen (EG, Europarat, OECD, NATO, verschiedene Regionalkommissionen) annimmt, während Füllenbach die Umweltpolitik einiger osteuropäischer Staaten (DDR, ČSSR, Polen, Sowjetunion) und des RGW und die bisherigen Ansätze einer Ost-West-Kooperation im Bereich des Umweltschutzes untersucht.

Bungarten beginnt mit einer Übersicht über die nationalen Umweltpolitiken der (früheren) neun EG-Staaten (ohne Griechenland), gibt dabei für jeden Staat eine knappe Skizze seiner geographischen und ökonomischen Situation und stellt die wichtigsten legislativen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt dar. Nationale Umweltpolitik, das ist das nicht zu kritisierende Ergebnis (S.85 ff.), hat und behält ihre Bedeutung, kann effektiv sein, wenn 1. ein öffentliches Problembewußtsein vorhanden ist, 2. die Gefährdung der Umwelt wissenschaftlich untersucht und beurteilt ist, 3. Umweltschutzprogramme und -instrumente entwickelt sind und 4. die Umweltschutzgesetzgebung tatsächlich vollzogen und der Vollzug kontrolliert

wird. Trotzdem setzt die internationale Dimension der Umweltbelastungen der nationalen Politik Grenzen, verlangt eine internationale Koordination, und die erste Schwierigkeit einer übernationalen Umweltpolitik besteht darin, für die einzelnen Umweltprobleme die richtige Problemlösungsebene zu finden. Bungarten zeigt ganz richtig auf, daß die Wahl der Problemlösungsebene von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren abhängt, zuerst natürlich von der Natur des Problems – es kann bilateral, regional, europäisch oder global sein –, daneben aber können auch, z.T. gegensätzliche, wirtschaftliche und politische Gesichtspunkte eine Rolle spielen, z.B. Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Umweltschutzmaßnahmen, kommerzielle Verflechtung innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft, Bürgernähe der Maßnahmen als eine bei allem nicht zu vergessende Forderung. Zu dieser Schwierigkeit, jedes Umweltschutzproblem der richtigen Lösungsebene zuzuordnen, kommen die unterschiedlichen nationalen Interessen der beteiligten Staaten in einzelnen Umweltschutzbereichen sowie eine oft schwerfällige und zeitraubende Prozedur der Entscheidungsfindung hinzu (S.113,117). Eine gemeinsame Umweltpolitik haben die westeuropäischen Staaten bisher im Rahmen bestehender Institutionen versucht, insbesondere im Rahmen der EG, des Europarates, der OECD und der NATO sowie innerhalb verschiedener Regionalkommissionen. Die Ursache für die unbefriedigende Bilanz der gemeinsamen Umweltpolitik sieht Bungarten in der Tatsache, daß diese Institutionen zu anderen als Umweltschutzzwecken gegründet wurden, Umweltschutz also keine primäre Aufgabe ist und nur insoweit realisiert werden kann, als es zur Erreichung der erklärten Ziele erforderlich ist. Das Fehlen einer ausdrücklichen Kompetenz im EWG-Vertrag hat aber beispielsweise die EG nicht gehindert, in bemerkenswert vielen Umweltschutzbereichen – Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Strahlenschutz, Lärmbekämpfung, Naturschutz, Abfallwirtschaft, Produktstandards, Meeresumweltschutz – aktiv zu werden; Bungarten beschreibt dies im einzelnen (S.128ff.) und stellt die unterschiedlichen Maßnahmen der EG-Organen in einem Anhang noch einmal übersichtlich zusammen (S.351ff., Stand Ende 1977). Trotzdem ist es richtig, daß der Spielraum für die EG-Umweltpolitik enger ist, wenn die Kompetenz zum Erlass von Umweltschutzmaßnahmen stets von den ausdrücklichen Kompetenzen auf wirtschafts- und wettbewerbspolitischem Gebiet abgeleitet werden muß, und daß eine »konsequente Durchsetzung einer europäischen Umweltpolitik ... nach einem koordinierten Gesamtkonzept« erst erfolgen kann, wenn im EWG-Vertrag eine ausdrückliche Umweltschutzkompetenz verankert wird (S.125, 127). Am Schluß seiner Untersuchung formuliert Bungarten 12 »Thesen zur Problematik transnationaler Lösungsansätze in Westeuropa«, die er als »Elemente einer Lösungsstrategie zur transnationalen Umweltpolitik« verstanden wissen will (S.290ff.). In Stichworten: 1. Entwicklung des Umweltschutzbewußtseins, 2. keine grenzüberschreitende Verschmutzung »mit Ausnahme der unvermeidlichen Restverschmutzung«, 3. Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. gegenseitige Informa-

tion und Konsultation, 5. Aufteilung gemeinsamer Umweltmedien, 6. internationale Umweltfonds, 7. internationale Festlegung von Standards, 8. Koordinierung der Raumplanung, 9. Abbau des Vollzugsdefizits, 10. Austausch von Umweltschutztechnologien, 11. Stärkung der EG-Umweltpolitik, 12. Partizipation der Bürger. Es sind insgesamt vorsichtige Thesen, und man darf annehmen, daß sie in der Allgemeinheit, in der sie Bungarten formuliert hat, heute von niemandem mehr bestritten werden. Das gilt auch für so »progressiv« klingende Forderungen wie die nach Umweltverträglichkeitsprüfungen und Bürgerbeteiligung auf nationaler und internationaler Ebene. Beträchtliche Unterschiede der Standpunkte gibt es aber im Detail in so substantiellen Fragen wie: Was ist unvermeidliche Restverschmutzung? Wie weit soll die Umweltverträglichkeitsprüfung gehen? Wie sollen gemeinsame Medien im einzelnen aufgeteilt werden? Welche Standards sollen international wie festgelegt werden? Wie weit ist eine Bürgerbeteiligung auf nationaler und internationaler Ebene möglich und notwendig? Wie kann man die internationale und insbesondere die westeuropäische Umweltpolitik effektiver organisieren? Zu einigen dieser Fragen hat Bungarten im Verlauf seiner Untersuchung Stellung genommen, etwa zu der Frage, wie die Politik der EG wirkungsvoller gestaltet werden könnte, und diese konkreten Vorschläge dürften die Diskussion weiter voranbringen als die allgemeinen Thesen am Schluß des Buches.

Füllenbachs erfrischend geschriebenes Buch enthält eine Fülle von Informationen zum Umweltschutz in Osteuropa, genauer gesagt, zur Situation des Umweltschutzes in der DDR, ČSSR, in Polen und der Sowjetunion sowie zu der gemeinsamen Umweltpolitik im Rahmen des RGW, die sich bisher, im Gegensatz zur EG-Umweltpolitik, im wesentlichen auf die Koordination der Umweltforschung beschränkt und nicht bis zur Festlegung von Umweltqualitäts- oder Produktstandards gelangt ist (S.72 ff., 79 ff.). Schon allein dieser Information wegen ist es ein wertvolles Buch. Füllenbachs Anliegen geht aber weiter; er geht zugleich den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Umweltpolitik in Ost und West nach, um schließlich die Möglichkeiten einer Kooperation west- und osteuropäischer Staaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes herauszufinden. Im Kapitel über »Wirtschaftssystem und Umweltschutz« (S.83 ff.), in dem er die Ursachen der Umweltverschmutzung in Ost und West untersucht und die umweltpolitischen Instrumente vergleicht, erweist sich Füllenbach als ein nach beiden Seiten kritischer Beobachter; er läßt sich weder von der in den sozialistischen Staaten mit ungebrochener Regelmäßigkeit vorgetragenen Behauptung, allein die sozialistische Gesellschaftsordnung könne der Umweltproblematik Herr werden, beeindrucken noch von der hierzulande bei vielen Umweltpolitikern zu beobachtenden Überzeugung von der Überlegenheit der Marktwirtschaft in Sachen Umweltschutz. In Ost und West sind die Staaten bisher den Beweis ihrer umweltpolitischen Überlegenheit schuldig geblieben (S.83, 87). Das bedeutet nicht, daß beiden Gesellschaftsordnungen keine geeigneten Instrumente zur Verfügung stünden; nur sind

sie bisher nicht in vollem Umfange genutzt worden, weil andere als Umweltschutzziele Vorrang genossen (S.131). Füllenbach kann zeigen, daß die umweltpolitischen Instrumente in Ost und West gar nicht so verschieden sind, daß beispielsweise in sozialistischen Staaten neben Planung, administrativen Eingriffen, Verboten, Auflagen und Sanktionen auch sog. »ökonomische Hebel« eingesetzt werden, finanzielle Anreize also zum umweltfreundlichen Verhalten (S.125 ff., 130). Die bisherigen Ansätze einer Ost-West-Kooperation im Umweltschutz untersucht Füllenbach im dritten Kapitel; sie sind sowohl bilateral als auch multilateral, wobei die multilaterale Kooperation vor allem durch die KSZE einen wesentlichen Schritt nach vorn tun konnte. Füllenbach nennt die der Umweltpolitik gewidmeten Passagen der Schlußakte ein »gesamteuropäisches umweltpolitisches Grundsatzprogramm«, das zwar der konkreten Ausführung bedürfe, für eine Vielzahl von Vorhaben aber die Richtung weise (S.235). Eine verstärkte umweltpolitische Zusammenarbeit könnte und sollte seiner Ansicht nach innerhalb der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) gesucht werden, während er direkte Beziehungen in Fragen des Umweltschutzes zwischen der EG und dem RGW nicht für wünschenswert hält (S.211). Nachzutragen bleibt hier ein Ereignis, das Füllenbach nicht mehr berücksichtigen konnte und das zeigt, daß die Kooperation im Rahmen der ECE zu Ergebnissen führen kann: die Unterzeichnung der »Konvention über weitreichende grenzüberschreitende Luftverschmutzung« auf der Sitzung der ECE vom 13.–16.11.1979 in Genf.

L. Gündling

**Cassese, A.: United Nations Peace-Keeping. Legal Essays.** Ed. by ... Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1978. XVI, 255 S. Dfl.60. – geb.

Die Bedeutung des Buches liegt in der zuverlässigen Information, die in der Sachkenntnis der Autoren begründet ist. Generalthema sind die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen, also eine Methode der Friedenswahrung, die sich aus der praktischen Unanwendbarkeit des eigentlich in Kapitel VII SVN vorgesehenen Mechanismus entwickelte. Ein einführender Essay von Rosalyn Higgins (A General Assessment of United Nations Peace-Keeping) setzt die Akzente und greift die notwendige Zustimmung des Aufnahmestaates und die Machtpositionen von Generalsekretär und Sicherheitsrat auf. Dan Ciobanu (The Power of the Security Council to Organize Peace-Keeping Operations) untersucht die möglichen Kompetenzgrundlagen und den Entscheidungsfindungsprozeß des Sicherheitsrats bei der Aufstellung der Friedenstruppen. Auf die in dieser Konzeption notwendige Zustimmung des Aufnahmestaates geht nochmals gezielt Antonietta Di Blase am Beispiel der Nahost-Friedenstruppen und von UNFICYP ein (The Role of the Host State's Consent with Regard to Non-Coercive Actions by the United Nations). Zum Verhältnis von UN-Aktionen und regional abgestimmtem Vorgehen (Kapitel VIII SVN) nimmt Erkki Kourula (Peace-Keeping and Regional Arrangements) ausgehend von dem Einsatz der Interarabischen Friedensstreitkräfte im Libanon Stellung. Marianne von Grü-

nigen (Neutrality and Peace-Keeping) behandelt die besonderes Interesse beanspruchende Frage, wie sich das Konzept der ständigen Neutralität mit den friedenserhaltenden UN-Aktionen vereinbaren läßt; sie bejaht eine grundsätzliche Vereinbarkeit, weist aber zu Recht darauf hin, daß Probleme durch die fehlende rechtlich-eindeutige Umrahmung dieser Operationen entstehen, die sämtlich auf einer *ad hoc*-Basis ausgeführt werden. Die Überlegungen des entsprechenden Sonderausschusses sind bis heute nicht zu einem klaren Ergebnis gekommen, das diese Situation ändern könnte. Spezielle Fallstudien enthalten die Aufsätze von Alejandro J. Rodríguez Carrión (The United Nations Force in Cyprus: An Uncertain Case of Peace-Keeping) und von Yoel Arnon Tsur (The United Nations Peace-Keeping Operations in the Middle East from 1965 to 1976). Antonio Casese (Recent Trends in the Attitude of the Superpowers towards Peace-Keeping) beschließt seine Betrachtung über die Einstellung von USA und UdSSR zu den Friedensaktionen mit der beizupflichtenden Einsicht, daß in den letzten Jahren eine pragmatischere Haltung beider Staaten die Vorhand gewonnen habe; dabei habe sich, was die zentrale Rolle gerade des Sicherheitsrates angehe, freilich der sowjetische Standpunkt durchgesetzt.

Zum Schluß analysiert Bert V. A. Röling (Peace Research and Peace-Keeping) das Thema aus der Sicht des Friedensforschers: Er nimmt die UN-Aktionen als Beweis für die geänderte Rolle der Vereinten Nationen im Prozeß der Friedenswahrung, der sich von der Idee der kollektiven Sicherheit zur Idee der kollektiven Diplomatie gewandelt habe. Nicht Nutzung militärischen Zwangs, sondern die Herbeiführung sachlicher Übereinstimmung stehe hinter dem Einsatz der Friedenstruppen. – Insgesamt: ein höchst interessantes, lehrreiches Buch.

Eckart Klein, Mainz

**Diesbach, Eric de: L'étranger devant la loi belge.** 3me éd. Avec un commentaire de la loi du 15 décembre 1980. Bruxelles: Bruylant 1981. 285 S. BFr.1443. – brosch.

Die vorliegende Schrift, bereits vor dem Inkrafttreten des neuen belgischen Ausländergesetzes erschienen, umfaßt in ihrem ersten Teil neben einer knappen Einleitung 14 Kapitel, die sich im Großen und Ganzen am Aufbau des neuen Gesetzes orientieren, jedoch auch einige zusätzlich wichtige Aspekte beleuchten. Nach dem Abdruck des Gesetzestextes werden auf knapp 50 Seiten die einzelnen Artikel kommentiert. Hierauf folgt ein weiterer Quellenteil: Zeitlich geordnet werden alle einschlägigen Gesetze, Erlasse und Verwaltungsvorschriften aufgeführt (S.214 ff.), ergänzt durch Rechtsvorschriften über die Arbeits- bzw. Gewerbeurlaubnis.

Besonders in der Einleitung und in Kapitel I zeigt der Verf. die Vielzahl von Problemen auf, welche die große Zahl von Ausländern (trotz Zuzugstopp seit 1974 ca. 1 Mio.) auch für Belgien mit sich bringt. Die Vorteile des neuen Ausländergesetzes sieht der Autor insbesondere in seiner Vollständigkeit (im Gegensatz zur

vorher unübersichtlichen Zersplitterung der Rechtsgrundlagen), aber auch in vielen Verbesserungen der Rechtsstellung der Ausländer (vgl. die Aufzählung S.14–16). Das neue Gesetz kodifiziert an mehreren Stellen die frühere Praxis bzw. Rechtsprechung (vgl. S.49, 197). Die lapidare Feststellung der Übereinstimmung mit dem EG-Recht (S.55) erscheint jedoch zweifelhaft: Der vom EuGH betonte, lediglich deklaratorische Charakter der Aufenthaltserlaubnis für EG-Ausländer kommt im Gesetz nicht zum Ausdruck.

Die wichtigsten Neuerungen sieht der Verf. im Bereich des Rechtsschutzes (S.71ff.): Das Rechtsbehelfssystem wurde ausgebaut, erstmals eine Begründungspflicht (Art.62) und für bestimmte Fälle ein Suspensiveffekt (Art.67) festgelegt. Kapitel VIII und IX behandeln Aufbau und Aufgaben der Beratenden Ausländerkommission und des Beratenden Ausländerrates, beide im deutschen Rechtssystem ohne Entsprechungen. Ihrer praktischen Bedeutung angemessen werden Arbeits- und Gewerbeerlaubnis behandelt und gewürdigt (Kap.X, XI). Interessant sind die Hinweise des Verf. auf die von ihm als Verstoß gegen die EMRK gewertete Praxis der Behörden in diesem Bereich (S.95–98). Leider neigt der Verf. auch an dieser Stelle dazu, den alten Rechtszustand allzu ausführlich darzustellen.

Der Kommentierung des Gesetzes sind schon aus Raumgründen enge Grenzen gesetzt. Etwas eingehender werden die Artikel betreffend Flüchtlinge erörtert (S.188ff.). Häufig beschränkt sich der Autor auf knappe Vergleiche mit der früheren Rechtslage.

Die Studie gibt einen Überblick über die Probleme des belgischen Ausländerrechts, auch soweit sie nicht unmittelbar im neuen Ausländergesetz geregelt sind. Zu bedauern ist allerdings, daß zum Erscheinungstermin die wichtigen Durchführungsbestimmungen noch nicht erlassen waren. Bei vielen Problemen kann der Verf. daher nur auf die künftige Regelung durch diese Vorschriften verweisen. Er sollte sich zudem zwischen Kommentar und Lehrbuch entscheiden. Die jetzige Aufteilung führt zu zahlreichen Überschneidungen. Die Kombination verfehlt darüber hinaus ihren Sinn, wenn im Kommentarteil (an anderer Stelle abgedruckte) Gesetzesbestimmungen wörtlich (und auf S.169 sogar falsch) zitiert werden. Da in Belgien z. Zt. viele der gewährten Verbesserungen wieder diskutiert werden, könnte sich eine Neuauflage des Werkes ohnehin bald als notwendig erweisen.

Hans-Heinrich Lindemann

**Dietze, Gottfried: Zur Verteidigung des Eigentums.** Tübingen: Mohr 1978.

X, 257 S. (Walter Eucken Institut Freiburg i.Br. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchung, 12). DM 22.80 brosch.

Das Buch verteidigt nicht nur – wie der Titel sagt – die Institution Eigentum; es stellt vielmehr zugleich eine unbarmherzige Abrechnung mit all denen dar, die im innerstaatlichen ebenso wie im internationalen Bereich (dazu S.194ff.) zum Niedergang der Bedeutung des Privateigentums beigetragen haben und weiter beitragen und es damit seiner klassischen Funktion als Garant individueller Freiheit berauben.

Wie D. in seinem Vorwort zur deutschen Ausgabe der 1963 erschienenen Originalfassung "In Defense of Property" schreibt, entstand die Studie aus der Sorge heraus, »Kennedys eigentumsgefährdendes Programm der 'New Frontier' werde den Vereinigten Staaten und damit der freien Welt schaden« und die Welt werde bei entsprechender Fortentwicklung in etwa zehn Jahren kommunistisch sein. Auch wenn sich diese Befürchtung glücklicherweise nicht bewahrheitet hat, ist das private Eigentum nach wie vor auch im Westen erheblicher Gefährdung überall dort ausgesetzt, wo der Staat versucht, im Wege der Umverteilung Gleichmacherei zu betreiben und dabei die Abhängigkeit vom Staat zu erhöhen, anstatt private Initiative zu fördern und zur Vermögensbildung in privater Hand anzuregen.

Mancher Überspitzung, sei es in der Formulierung, sei es in der Aussage, wird man freilich nicht folgen können. Dies gilt in erster Linie für die Demokratiekritik des Verfassers: Da die Demokratie, zunächst als *conditio sine qua non* für den Schutz des Eigentums angesehen, wegen ihrer egalitären Tendenzen eine wesentliche Rolle bei der Zerstörung von Eigentumsrechten gespielt habe (was im einzelnen belegt wird), stelle sich die Frage, ob diese Regierungsform nicht ihre Legitimität verloren habe. D. bleibt die Antwort nach der Alternative schuldig, so endet das Buch etwas trostlos. Die Möglichkeit rechtsstaatlicher Bändigung der Demokratie wird von D. nicht aufgegriffen (hält er sie für keine realistische Chance mehr?); hier liegt aber der einzig sinnvolle Ansatz. Auch bei mancher Distanzierung im einzelnen kann man sich jedoch dem Eindruck dieses engagierten, aber auch fundierten (vgl. dazu auch vor allem Kapitel III: »Der Aufstieg des Eigentums im Neunzehnten Jahrhundert«) Plädoyers für »Freiheit und Eigentum« nicht entziehen und wird insoweit dem Autor ganz beipflichten. Eckart Klein, Mainz **Esterbauer, Fried: Kriterien föderativer und konföderativer Systeme.**

Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaften. Wien: Braumüller (1976). VI, 185 S. (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft, hrsg. von Felix Ermacora, Bd.1). DM 40.- brosch.

Immer wieder hebt aus vielen verständlichen Gründen die Föderalismusdiskussion an. Das hier zu besprechende Buch, eine Habilitationsschrift, möchte seinen spezifischen Beitrag dadurch leisten, daß es durch begriffliche Präzisierung wieder eine trennscharfe Abgrenzung von Föderation und Konföderation aufdeckt und dabei – auch – zu einer Einordnung der Europäischen Gemeinschaften (EG) kommt.

Zur Einführung in die Problematik wird die modellhafte Entwicklung der Vereinigten Staaten von Amerika dargestellt, die sie von der Konföderation (1776–1787) in die Föderation geführt hat. Der grundlegende Qualitätssprung lag in der »Entstehung einer von den Gliedstaaten in ihrer Existenz unabhängigen und im Rechtsweg nicht aufhebbaren Bundesgewalt« (S.14). Zu Recht betont E. den im Bundesstaatsgedanken liegenden historischen Kompromiß der Gleichordnung und

Teilhabe von Gesamtstaat und Gliedstaaten an der Souveränität. Angeschlossen an diese Fallstudie wird eine kritische Diskussion der in der traditionellen Staatslehre (von Bluntschli bis Herbert Krüger) erarbeiteten bundesstaatlichen und staatenbündischen Kriterien.

In Teil II wird durch die Benennung der föderativen und konföderativen Kriterien eine Typologie föderativer und konföderativer Systeme entwickelt. Der Bundesstaat wird definiert (S.35) als »politisches System, in dem sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten in ihrer Existenz und in ihrem eigenen Kompetenzbereich unabhängig (souverän) und nicht unter- oder übergeordnet, sondern einander gleichgeordnete selbständige Staaten in einer staatsrechtlichen Verbindung sind«. Demgegenüber wird vom Staatenbund festgehalten, daß »in diesem der Bund zwar eine nicht bloß auf einer (assoziativen) Selbstbindung beruhende, sondern eine von den Mitgliedstaaten zumindest schwergewichtig losgelöste eigene gemeinschaftliche Willensbildung hat, daß aber die Souveränität bei den Mitgliedstaaten verbleibt und daß der Bund an dieser existenziellen Seite nicht als gleichgeordneter Partner partizipiert« (S.48f.). Als föderative Typen werden vorgestellt der klassische, der unitarische und der kooperative Bundesstaat. Zu Recht wird für die Bundesrepublik Deutschland eine Besinnung auf die »Gegengewichtigkeit« der Gliedstaaten zum Bund konstatiert; auch in diesem Zusammenhang wäre übrigens das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens (Bundestreue) zu sehen, das Verf. allzu stark nur als Disziplinierungsinstrument des Bundes gegenüber den Gliedstaaten sieht (S.34f.), obwohl es in gleicher Weise auch den Gesamtstaat in Pflicht nimmt. Die konföderativen Systeme werden gegliedert in den klassischen Staatenbund, den Staatenbund mit direkt gewählten Bundesorganen, den »unitarischen Staatenbund« und die Konföderation mit kooperativen Einschlügen.

Aus dieser systematisierenden Arbeit wird in den folgenden drei Abschnitten die Nutzenanwendung gezogen. Zunächst wird das föderative System Österreichs beleuchtet (Teil III); dabei werden historische wie aktuelle Überlegungen wie die zu dem Forderungskatalog der Bundesländer einbezogen. Die Analyse erweist die Republik Österreich als Prototyp des unitarischen Bundesstaates, dessen Entwicklung zunehmend »unitarischer« verlaufe; für Österreich werde zur Vermeidung einer weitergehenden Machtballung und Uniformierung einer Massengesellschaft die Bundesstaatsreform zur Schicksalsfrage.

Im folgenden wird die typologische Einordnung der Europäischen Gemeinschaften versucht (Teil IV). Schon zuvor (S.49f.) hat sich E. für die begriffliche Identität von supranationaler Organisation und Konföderation ausgesprochen. Jetzt werden die EG »zwischen Assoziation und Konföderation« angesiedelt, wobei seit den Luxemburger Beschlüssen von 1966 eigentlich nur wieder von einer »bloßen Assoziation mit gewissen konföderativen Einschlügen« gesprochen werden könne. Dies scheint mir nun doch bei aller feststellbaren Stagnation der engen Verflochtenheit der Rechtsräume, der – auf Teilbereichen – intensiven Einwirkung

der Gemeinschaftsakte in die innerstaatlichen Rechtsordnungen, der »Berufungsfähigkeit« weiter Teile des Gemeinschaftsrechts durch die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nicht recht zu entsprechen.

Ein den Zusammenhang etwas sprengender Exkurs prüft die Möglichkeit des Beitritts des neutralen Österreich zu den EG (vgl. auch Michael Schweitzer, *Dauernde Neutralität und europäische Integration*, 1977); E. plädiert für eine »Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt«. Ich meine hingegen, daß die Struktur der Gemeinschaften und das Integrationsziel der Gemeinschaftsverträge mit einem solchen Neutralitätsvorbehalt nicht vereinbar sind, daß ohne diesen aber die ständige Neutralität einem Beitritt entgegensteht.

Die das Werk abschließenden Ausführungen (Teil V) sind der inneren »Rechtfertigung« föderativer und konföderativer Systeme gewidmet; interessant ist dabei die Akzentuierung ihrer Konfliktlösungsfunktion. Insgesamt handelt es sich um ein auf gediegenem Abstraktionsniveau stehendes, dicht geschriebenes Buch, dessen Stärke besonders in den ersten drei Teilen liegt.

Eckart Klein, Mainz  
**Freymond, Olivier: Le statut de la recherche scientifique marine en droit international.** Genève: Georg (1978). 164 S. (Etudes suisses de droit international – Schweizer Studien zum internationalen Recht, publiées par la Société suisse de droit international – hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht, Vol. – Bd.15). brosch.

Olivier Freymond hat sich eine Gesamtdarstellung des Rechts der wissenschaftlichen Meeresforschung vorgenommen. In den ersten Kapiteln beschreibt er kurz die Geschichte der Seerechtskodifikation seit der Haager Konferenz 1930 und setzt sich mit den Schwierigkeiten der Definition der wissenschaftlichen Meeresforschung auseinander. Er sieht richtig die Problematik einer klaren Trennung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung sowie zwischen ziviler und militärischer Forschung (S.38); in beiden Fällen lassen sich die Forschungen nicht nach der Art, sondern nur nach der verfolgten Intention unterscheiden. In den folgenden Kapiteln werden die allgemeinen Grundsätze für die Durchführung der Meeresforschungen und die Regelungen in den einzelnen Meereszonen (Küstengewässer, Anschlußzone, Meerengen, Archipelgewässer, Festlandssockel, Wirtschaftszone, Hohe See) abgehandelt. Die Darlegungen sind dabei durchwegs sehr knapp, an einigen Stellen zu knapp, und nicht immer wird die Position des Autors klar. Beispielsweise wird bei der Auslegung des Grundsatzes, daß wissenschaftliche Meeresforschungen ausschließlich friedlichen Zwecken zu dienen haben, auf den Weltraumvertrag verwiesen, wird gesagt, daß dieser Vertrag nicht nur offensive, sondern auch defensive militärische Aktionen verbiete, und hieraus gefolgert, der Grundsatz der Durchführung der Meeresforschungen zu ausschließlich friedlichen Zwecken sei »restriktiv zu interpretieren« (S.47f.). Soll damit gemeint sein, der Grundsatz verbiete »defensive« wie »aggressive« und damit jede Art militärischer Meeresforschung, so wäre das eine ebenso ehrenhafte wie unreali-

stische Auffassung, die auch am Standpunkt einer Reihe von Teilnehmerstaaten der Dritten UN-Seerechtskonferenz – nicht gerade unmaßgeblicher Teilnehmerstaaten – vorbeigeht.

Im übrigen hätte an dieser Stelle nicht nur auf den Weltraumvertrag eingegangen werden können, sondern auch auf eine Reihe weiterer Instrumente aus der Staatenpraxis, schließlich auch auf abweichende Meinungen in der Literatur. Die Darlegungen über die Meeresforschung in der 200 Seemeilen-Wirtschaftszone werden der Bedeutung, die diese Frage auf der Dritten Seerechtskonferenz hatte, nicht gerecht. Die Konferenz hat hier problematische Kompromißklauseln erarbeitet, die zahlreiche Auslegungsfragen aufwerfen. Freymond beschränkt sich darauf, die Bestimmungen der Verhandlungstexte zu referieren, ohne zu versuchen, den Inhalt der Bestimmungen zu ermitteln. Er stellt beispielsweise ganz einfach fest, in der Wirtschaftszone sei die Meeresforschung »total der vollen Jurisdiktion des Küstenstaats unterworfen«. Zum einen ist nicht klar, was hier mit »total der vollen Jurisdiktion des Küstenstaats unterworfen« gemeint ist; zum anderen, und das ist wichtiger, ist auf der Konferenz durchaus versucht worden, den Grundsatz der Zustimmungspflicht aufzulockern, vor allem für die nicht-ressourcenbezogenen Forschungen, und diese Versuche sind auch in die Verhandlungstexte eingegangen. Wenig gründlich ist auch die Regelung der Meeresforschung auf dem Meeresboden jenseits nationaler Jurisdiktion (»Tiefsee«) behandelt. Freymond kommt darauf zu sprechen im Zusammenhang mit der Meeresforschung auf der Hohen See (S.95), setzt sich aber nur mit den Fragen »friedliche Zwecke« und »Nutzen für die Menschheit als ganze« auseinander. Man findet nichts zu der Frage der Konkurrenz zwischen internationaler Meeresbodenbehörde und Einzelstaaten, ein Problem, das den Forschungsstaaten lange zu schaffen machte, weil sie fürchteten, die Meeresbodenbehörde könnte das Monopol für die Erforschung des Meeresbodens an sich ziehen, trotz des »Rechts«, das allen Staaten eingeräumt wird. Nicht behandelt wird auch der Konflikt zwischen Hohe-See-Regime und Festlandssockelregime, der sich dann ergibt, wenn der Festlandssockel die Grenze der Wirtschaftszone überschreitet, die Gewässer über dem Festlandssockel also Hohe See sind; Zustimmungsregime und Freiheitsregime stoßen hier aufeinander. Die letzten drei Kapitel des Buches sind der internationalen und regionalen Kooperation, der Frage des Rechtsstatus von Forschungsinstallationen und der Streiterledigung gewidmet, wobei wiederum weitgehend die Resultate der Seerechtskonferenz referiert werden. Insgesamt bleibt das Buch leider an vielen Stellen an der Oberfläche und läßt zahlreiche Fragen vor allem des neuen Rechts der Meeresforschung offen.

L. Gündling

**Keir, D. L./F. H. Lawson: Cases in Constitutional Law.** 6th ed. by F. H. Lawson and D. J. Bentley. Oxford: Clarendon Press 1979. XLII, 550 S. £ 15.– geb.

In der sechsten Auflage dieses englischen Case Book, die nach dem Tode von Sir

David Keir nunmehr von F. H. Lawson und D. J. Bentley besorgt wurde, haben die Autoren wiederum den neuesten Entwicklungen breiten Raum gegeben. 25 Fälle und Gesetze mußten zehn neuen Entscheidungen Platz machen. Damit wird dem Einfluß Rechnung getragen, welchen der Beitritt des Vereinigten Königreichs zu den Europäischen Gemeinschaften sowie neuere Entwicklungen im individual-rechtlichen Freiheitsschutz und im Verwaltungsrecht auf das englische Staatsrecht ausgeübt haben. Was zum Vorrang des EG-Rechts in England gesagt wird, bleibt dabei pragmatisch unentschieden (S.10/11) und scheint damit zu bestätigen, daß heute die wesentlichste Maxime bei der Erörterung dieses Problemkreises ist, daß man nicht daran rühren, jedenfalls aber nicht zu scharf danach fragen sollte.

In den fünf Abschnitten des Buchs (Legislation; Prerogative; Military Law; The Maintenance of Order and Martial Law; Parliamentary Privilege) wird den in Unterabschnitten zusammengefaßten Fällen eine ausführliche Einleitung vorangestellt. Damit wird ein Überblick über den Stellenwert der Entscheidungen im jeweiligen Rechtsgebiet ermöglicht. Mehrere Indizes erleichtern den Gebrauch.

Werner Meng

**Kuypers, Pieter Jan: The Implementation of International Sanctions. The Netherlands and Rhodesia.** Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1978. XIV, 358 S. (T. M. C. Asser Institute). Dfl.75. – brosch.

Die vom Verfasser vorgelegte Fallstudie gibt einen gelungenen Einblick in die Schwierigkeiten, mit denen sich Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats gemäß Art.41 SVN bei ihrer Anwendung und Durchführung konfrontiert sehen. Einleitend wird das Instrument der zentralisierten Sanktionen im Völkerrecht vorgestellt und die Haltung der Niederlande zur Politik der Vereinten Nationen im allgemeinen und zum Südrhodesien-Problem im besonderen dargelegt. K. zeigt, daß die Niederlande die bindenden Sanktionsmaßnahmen des Sicherheitsrats gegen Südrhodesien nicht enthusiastisch begrüßt, aber durchaus ihre Verpflichtung gemäß Art.25 SVN ernst zu nehmen gewillt waren. Ein interessantes Kapitel (S.72–128) befaßt sich mit dem Verhältnis dieser bindenden Sicherheitsentscheidungen zum innerstaatlichen Recht.

Die Hindernisse, die sich weitgehend einer Effektivierung der Sanktionsbeschlüsse entgegengestellt haben, werden ausführlich analysiert. Dabei handelt es sich um innere (verschiedene Interessen auf politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene) und äußere Widerstände; zu den letzteren werden u. a. verschiedene Rechtsakte der Benelux-Wirtschaftsunion und der EWG gezählt. Die hier angestellten Überlegungen zur Rolle, die die EWG bei Wirtschaftssanktionen im Sinne von Art.41 SVN spielen können, sind sehr interessant, überschätzen m.E. jedoch die rechtlichen Möglichkeiten, die insoweit gegeben sind.

Ein weiterer Abschnitt ist der Arbeit des vom Sicherheitsrat geschaffenen Watchdog Committee gewidmet, das die Implementierung der Sanktionen durch

die Mitgliedstaaten überwachen sollte, sowie dem Umfang der diesbezüglichen Kooperationsbereitschaft der Niederlande.

K. bleibt bei Darstellung und Analyse durchweg sachlich; dies gilt auch für die Passagen, in denen er an der Haltung der niederländischen Regierung Kritik übt. Ihm entgehen die zahlreichen Probleme nicht, die sich bei Wirtschaftssanktionen ganz generell auftun. Zum Schluß formuliert er Empfehlungen an die Staaten und Vereinten Nationen mit dem Zweck, das Sanktionsinstrument effektiver zu machen. Hier finden sich durchaus vernünftige Erwägungen. Sehr zweifelhaft werden die Überlegungen aber dort, wo er sanktionsverletzende Staaten mit dem Etikett des *hostis generis humani* versehen möchte (S.241). Die bisherigen Anwendungsfälle des Art.41 SVN (Südrhodesien und Südafrika) sind nicht gerade dazu angetan, derartigen Gedanken näher zu treten.

Die im Anhang wiedergegebenen einschlägigen UN-Resolutionen zum Rhodesienproblem, eine ausführliche Bibliographie, ein Sach- und Personenregister ergänzen den Text gut.

Eckart Klein, Mainz

**Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises.** Ed. by Norbert Horn. Deventer [etc.]: Kluwer 1980. XIV, 509 S. (Studies in Transnational Economic Law, ed. by Norbert Horn, Clive M. Schmitthoff, Richard M. Buxbaum, Vol.11). Dfl.156.- geb.

**Blanpain, R.: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and Labour Relations 1976-1979.** Experience and Review. Foreword by Mark Eyskens. Deventer [etc.]: Kluwer 1979. 309 S. geb.

Spätestens seit den Referaten von Wildhaber, Großfeld, Sandrock und Birk über internationalrechtliche Probleme multinationaler Unternehmen ist deutlich geworden, daß die internationalen Privatrechte zur Lösung der Rechtsprobleme aus der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit von Großunternehmen nicht mehr ausreichen. Verhaltenskodizes für multinationale Unternehmen sind ein Versuch, die aus der territorialen Begrenztheit staatlicher Hoheitsgewalt folgenden Kontrolldefizite zu beseitigen und Konflikte im Bereich des Wirtschafts-, Wettbewerbs-, Arbeits- und Umweltschutzrechts in den Griff zu bekommen. Das unter der Leitung von N. Horn durchgeführte Bielefelder Symposium setzte sich zum Ziel, die rechtliche Bedeutung zahlreicher Verhaltenskodizes und Kodexentwürfe zu analysieren.

In einem ersten Abschnitt wird die Rechtsnatur von Verhaltenskodizes unter die Lupe genommen. H. W. Baade und I. Brownlie betrachten Kodizes aus dem Blickwinkel des Völkerrechts, N. Horn und B. Cremades aus der Sicht des internationalen Privatrechts bzw. der Handelsschiedsgerichtsbarkeit. Buxbaum untersucht die Technologietransferverhandlungen in ihrem politisch-juristischen Kontext. Baade bringt eine Reihe interessanter Überlegungen zur Begründung der Rechtswirkungen von Verhaltenskodizes im nationalen und im Völkerrecht. M.E. überzeugend weist demgegenüber Brownlie auf die Probleme hin, die

durch die zunehmende Verwendung von *soft rules* entstehen, die später doch als in irgendeiner Weise verbindlich in Anspruch genommen werden. Es bleibt hinzuzufügen, daß auch die von Baade befürwortete mittelbare Wirkung von Verhaltenskodizes im nationalen Recht nicht nur verfassungsrechtliche Rechtserzeugungsverfahren umgehen kann, sondern beträchtliche Unsicherheit für die Rechtsunterworfenen erzeugen kann. Diese Bedenken schließen es m.E. nicht aus, Verhaltenskodizes im Sinne Horns als in der Entstehung begriffenen Bestandteil einer neuen *lex mercatoria* zu betrachten und sie – soweit sie sich im internationalen Handel durchsetzen – bei der kollisionsrechtlichen Rechtsprechung fruchtbar zu machen. Es handelt sich aber um einen Prozeß, bei dem die Praxis und der Grad der Akzeptanz von Verhaltensrichtlinien durch alle Akteure eine gewichtige Rolle spielen.

Ein zweiter Abschnitt befaßt sich mit den Grundproblemen von Verhaltenskodizes und ihren wichtigsten Anwendungsfeldern. Berichtet wird über die Arbeiten zum UN-Entwurf (A. Fatouros), die OECD-Richtlinien (Vogelaar, Niklasson, Blanpain), die ILO Tripartite Declaration of Principles (H. Günter), den UNCTAD-Entwurf zum Technologietransfer (G. M. Wilner, W. Fikentscher, E. Syquia) und die verschiedenen Versuche, dem Problem der Wettbewerbsbeschränkungen durch einen Restrictive Business Practices Code zu begegnen (J. Davidow, B. Seymour, E. Syquia). H. A. Grigera Naón schildert in einem instruktiven Beitrag die Rechtslage transnationaler Unternehmen nach dem Andenpakt und den nationalen Rechtsordnungen der lateinamerikanischen Staaten. Geboten wird hier eine Fülle interessanter Informationen und Meinungen zur Entstehung und praktischen Bedeutung von Verhaltensrichtlinien. Darin, daß maßgeblich an der Entstehung von Verhaltenskodizes Beteiligte zu Wort kommen, liegt einer der Vorzüge des Buches, die es aus der nicht gerade spärlichen Literatur über multinationale Unternehmen herausheben. Es liegt in der Natur der Sache, daß manches, wie z.B. die Ausführungen zum Technologietransfer, zum Zeitpunkt der Publikation bereits wieder überholt ist. Manches andere wird man vermissen, wie z.B. den Versuch einer inhaltlichen Analyse solcher Bestimmungen, die sich in Kodizes und Kodizentwürfen immer wieder finden, wie etwa die Forderung, daß multinationale Unternehmen die sozialen und kulturellen Werte ihrer Gastländer zu respektieren haben, sich in deren wirtschaftspolitische Zielsetzungen einzufügen und deren Souveränität zu beachten haben. Dahinter verbirgt sich eine kaum ausreichend geklärte Frage des Verhältnisses Staat-Wirtschaft und das Problem der Verantwortlichkeit des Staates für »seine« Unternehmen, worauf Brownlie in seinen kritischen Bemerkungen gegenüber Baade mit Recht hinweist. Diese Frage stellt sich im übrigen nicht nur im Hinblick auf die Gastländer von multinationalen Unternehmen, sondern auch auf deren Herkunftsstaaten. Immerhin stellt der im Sammelband nicht berücksichtigte »EG-Südafrikakodex« den Versuch dar, die wirtschaftliche Tätigkeit von

Unternehmen für die Durchsetzung außenpolitischer Ziele der Herkunftsstaaten einzusetzen (vgl. dazu meinen Beitrag in *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1982, S.111ff.). Zu manchen engagierten Beiträgen läßt sich auch einiges Kritisches sagen. Auch dies liegt in der Natur eines Sammelbandes mit zahlreichen verschiedenen Beiträgen. Nicht recht verständlich ist mir der von S. Asante vorgebrachte und von S. Rubin (*AJIL* 1982, S.191ff.) wiederholte Vorwurf, daß der Standpunkt der Dritten Welt nicht ausreichend berücksichtigt sei. Er findet sich nicht nur in den engagierten, wengleich wohlthuend differenzierten Stellungnahmen von Grigera Naón und Syquia, sondern auch in der Grundkonzeption der Kodizes selbst, wie sie von Fatouros, Vogelaar, Niklasson u.a. dargelegt wird. Nicht ganz ohne Grund hat man dem UN-Konzept von Verhaltenskodizes im Gegensatz zu den OECD-Regeln vorgeworfen, daß es die notwendige Ausgewogenheit vermissen lasse, weil Pflichten von Unternehmen ohne korrespondierende Rechte auf die Dauer keinen Anreiz für die immer wieder propagierten und von den Entwicklungsländern dringend gewünschten Auslandsinvestitionen schaffen. Eher könnte man kritisieren, daß unter der Berücksichtigung der Praxis eine kritische Analyse aus dem Blickwinkel der Unternehmen und ihrer Herkunftsstaaten fehlt.

Die im dritten Abschnitt unter der Rubrik "Implementation and Follow-up Problems" abgedruckten Aufsätze enthalten hierzu zwar manche interessanten Einzelheiten, aber keine eingehende Analyse. Der Grund hierfür mag an einer bisher lediglich spärlich vorliegenden Praxis oder auch an dem mangelnden Interesse der verantwortlichen Politiker und Manager liegen. S. K. Pursey und K. Tapiola berichten über Erfahrungen und Vorstellungen der Gewerkschaften vor allem im Hinblick auf die arbeitsrechtlichen Teile der OECD-Richtlinien. Man mag sich angesichts der internationalen Aktivitäten von Gewerkschaften freilich die Frage stellen, ob nicht auch den Unternehmenspflichten korrespondierende Gewerkschaftspflichten gegenübergestellt werden müßten. Eine *business view* von Verhaltenskodizes präsentieren D. L. Guertin und J. Blair. Mit dem Konzept der Gastländer und Versuchen, eine stärkere Einbindung von Unternehmensaktivitäten in ihre Zielsetzungen zu erreichen, beschäftigen sich P. Sauvant und E. R. Lanier. Ihr Vorschlag zur Errichtung von Host-Country Councils, bestehend aus Regierungsvertretern, die als Organe der Muttergesellschaft konsultative Rechte im Entscheidungsprozeß von Unternehmen erhalten sollen, wirft einmal mehr die grundsätzliche Frage nach dem Verhältnis Staat – Wirtschaft auf. Einen praktisch besonders wichtigen Aspekt der Durchführung von Verhaltenskodizes beleuchtet D. F. Vagts in einer sorgfältigen und ausgewogenen Abhandlung über die Kosten der Informationspflichten von Unternehmen bezüglich ihrer geschäftlichen Daten. Überzeugend weist Vagts auf die Schwierigkeiten der Datenvergleichbarkeit hin und plädiert für internationale Standards unter Berücksichtigung der Geheimhaltungsinteressen der Unternehmen. Angeschlossen sind dem

Band einige einführende Informationen von Baade über Verhaltenskodizes im allgemeinen, eine von B. Seymour zusammengestellte Bibliographie und schließlich die wichtigsten Texte über geplante oder bereits verabschiedete Verhaltenskodizes. Zusammengefasst hebt sich der Band durch die Qualität seiner Beiträge von ähnlichen Publikationen ab. Zweifellos ist er eine wichtige Grundlage für die künftige Diskussion um Verhaltenskodizes, wenn auch manche Anzeichen dafür sprechen, daß die Konzentration des Interesses auf die Pflichten der Unternehmen im Nachlassen begriffen ist. Da die dringend gewünschten Auslandsinvestitionen und ihr Beitrag zur Entwicklungspolitik sich auch durch noch so wohlklingende Verhaltensregeln nicht erzwingen lassen, wird man in Zukunft stärker darüber nachdenken müssen, wie auch die Interessen und Rechte der Unternehmen gegenüber dem Verhalten eines Gastlandes und Herkunftslandes stärker berücksichtigt werden können.

Blanpain's Buch ist einem Teilaspekt der Verhaltensregeln, nämlich den Regeln über Labour Relations der OECD-Richtlinien von 1976 in ihren praktischen Auswirkungen der Jahre 1976–1979, gewidmet. Nach einer Einführung in die rechtlichen Grundlagen und die Entstehungsgeschichte der OECD-Richtlinien werden zunächst die Aktionen von Regierungen, Gewerkschaften und des Komitees über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (IME) berichtet. Im zweiten interessantesten Teil des Buches geht Blanpain auf die Praxis der Verhaltensrichtlinien ein und schildert ausführlich die in den Jahren 1976–1979 angefallenen Streitfälle und ihre Erledigung. Hier wird eine Fülle von Fragen aufgeworfen; angefangen von der Frage der Verantwortlichkeit einer Muttergesellschaft für die Beachtung der Verhaltensgrundsätze durch die Tochtergesellschaft über die Schließung profitabler Zweigunternehmen, das Recht von Beschäftigten auf eine Vertretung und auf ausreichende Information, der Transfer von Beschäftigten in einem arbeitsrechtlichen Disput bis zur Definition multinationaler Unternehmen. An Hand der aus der Literatur teilweise bekannten Fälle *Badger*, *Firestone*, *Batco* usw. wird eingehend die praktische Handhabung der Verhaltenskodizes dargelegt. Blanpain bringt offensichtlich auf Grund umfangreicher tatsächlicher Erhebungen vielfältige Informationen auch zu nur teilweise veröffentlichten Fällen ein, die das Buch zu einer Fundgrube für die Praxis der arbeitsrechtlichen OECD-Richtlinien machen. Ergänzt werden diese Ausführungen durch Kommentare, die den Trend der Auslegung der Richtlinien deutlich machen.

Im dritten Teil befaßt sich Blanpain mit den Follow-up-Verfahren auf Grund der 1979 eingeführten Änderungen. Er berichtet über die Äußerungen von Unternehmen, Gewerkschaften und Mitgliedstaaten zu den bisherigen Erfahrungen mit den Verhaltensrichtlinien und legt anschließend die Gründe für die Änderung der Richtlinien dar. Insgesamt zeigt sich, daß die vorsichtige Handhabung der Streitfälle durch das IME-Committee (keine Entscheidung über das Verhalten einzelner Unternehmen, sondern Diskussion genereller Fragen an Hand konkreter Streit-

fälle) einer der Gründe für seine relativ erfolgreiche Tätigkeit war. Sicherlich bleiben viele Wünsche offen und zahlreiche Streitpunkte ungeklärt. Die Gewerkschaften erstreben straffere Verfahren und Mechanismen zur Durchsetzung der Richtlinien, während die Unternehmen die Verhaltensrichtlinien in manchen Punkten (so z. B. bei den Informationspflichten) für kaum praktikabel halten. Im Gegensatz zu manchen Vorstellungen auf UN-Ebene zeigt sich aber doch, ungeachtet mancher Mängel, daß die OECD-Richtlinien durch ihren pragmatischen *approach* brauchbare Ansätze zur Bewältigung der Probleme liefern, die sich aus der transnationalen Tätigkeit multinationaler Unternehmen immer wieder ergeben. Das Buch von Blanpain liefert dazu wertvolle Information. Man wird gespannt sein können, ob sich die Entwicklungslinien, die Blanpain darstellt, auch nach dem nächsten Follow-up Report im Jahre 1984 bestätigen werden. Kay Hailbronner, Konstanz  
**Meier, Karl: Kooperation von Legislative und Exekutive bei der Rechtsetzung im Bunde.** Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn 1979. XVII, 225 S. (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, hrsg. von O. A. Germann [u. a.], H.121), brosch.

Das Buch befaßt sich mit der Krise des Parlamentarismus in den westlichen Demokratien, mit dem Bedeutungsverlust, den die Volksvertretungen bei einem gleichzeitigen Machtzuwachs von Regierung und Verwaltung haben hinnehmen müssen. Meier zögert allerdings, von einer Krise zu sprechen, für ihn gibt es nur den »Eindruck einer parlamentarischen ›Krise‹«, die »vor allem auf der Diskrepanz zwischen der herkömmlichen Vorstellung vom Parlament auf Grund der Gewaltenteilungsdogmatik und der praktischen Entwicklung« beruhe (S.2). In der Praxis sei nämlich die Rechtsetzung eine Gemeinschaftsaufgabe von Parlament und Regierung geworden; der Anteil der Regierung an der Funktionsausübung sei groß und im Zunehmen begriffen, weil sich die Exekutive den steigenden Erfordernissen hat anpassen können, das Parlament jedoch nicht, weil es »einem eigenen antiquierten Bild nacheifert und die veränderten Aufgaben auf Grund eines unveränderten Selbstverständnisses zu bewältigen versucht« (a. a. O.). Die Krise des parlamentarischen Systems ist nach Meier also eine ideologische; sie zu beheben, muß eine »andere Anschauungsweise der parlamentarischen Funktionen« gefunden werden. »Ohne ein Umdenken muß hingegen die Resignation ob der fehlenden Mittel zur Behebung der ›Krise‹ Platz greifen. Die Realität und die Gewaltenteilungsdogmatik mit ihrem Parlamentsverständnis passen nicht zusammen und sind unvereinbar, wobei sich die Realität wohl als stärker erweisen wird« (a. a. O.).

Meier demonstriert seine Thesen zur »antiquierten Gewaltenteilungsdogmatik« am Beispiel der Rechtsetzung in der Schweiz auf Bundesebene. Im ersten Teil seines Buches, wo er im einzelnen die Praxis des Rechtsetzungsverfahrens beschreibt, kann er an vielen Stellen die Machtlosigkeit des Parlaments konstatieren, kann er aufzeigen, daß die entscheidende Arbeit an Parlamentsvorlagen außerhalb des Parlaments geleistet wird, daß allenfalls Parlamentskommissionen noch

einen gewissen Einfluß ausüben, das Plenum sich aber zumeist vor vollendeten Tatsachen sieht. Das Plenum des Parlaments habe der Sachkunde und dem Informationsvorsprung der Regierung und der Kommissionen nichts entgegenzusetzen; außerdem sei eine Vorlage, schon bevor sie das Plenum erreiche, »ausbalanciert«, ein politischer Kompromiß, den niemand mehr ernsthaft gefährden könne. »Das bedeutet, daß das Plenum nicht nur aus sachlicher Inkompetenz heraus zu den technischen Details wenig beitragen kann, sondern auch in Bezug auf den politischen Aspekt weitgehend vor einem *fait accompli* steht. Das zu mißsachten heißt, die Vorlage begraben. Wenn man an die Dauer bis zu einer Neuauflage denkt, kann das nie im Sinne des Plenums sein. Entweder es schickt sich darein oder verantwortet den Scherbenhaufen« (S.67). Meiers abschließende »Beurteilung der Plenumsarbeit unter dem Gesichtspunkt der Leistung« (S.72 ff.): Das Plenum ist nicht der Gesetzgeber schlechthin. Das Parlament macht die Gesetze nicht, es beschließt sie. Es bestätigt im Plenum, was in früheren Rechtsetzungsstadien vorgeformt ist. Sein Beitrag zum Inhalt der Normen ist relativ gering. Das Parlament ist in Bezug auf das Sachwissen und die Informationen einer komplexen Materie nicht gewachsen.

Auch wenn man diesem Befund in vielen Punkten nicht widersprechen will: Was jeden, der im traditionellen westlichen Staats- und Demokratieverständnis erzogen worden ist, rebellieren lassen muß, ist, daß diese Situation unausweichlich, daß sie den modernen Industriegesellschaften gar angemessen und ohne Alternative sein soll. Meier spricht im zweiten Teil seines Buches, in dem er sein Rechtsetzungsmodell entwickelt, zwar von Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Parlament und Regierung, tatsächlich aber spiegelt sein Modell exakt die von ihm beschriebene Realität der Rechtsetzung, zielt also auf die Zementierung des Bedeutungsverlusts des Parlaments. »Entsprechend den Ansätzen in der Praxis wird es sich bei der Anpassung der Rechtsordnung vorerst um die Anerkennung der Rechtswirklichkeit und darüber hinaus um deren sinnvolle Weiterentwicklung drehen« (S.116). Anerkennung der Rechtswirklichkeit bedeutet für Meiers Modell: Die Initiativfunktion ist bei der Regierung in guten Händen, denn »zweifelloos hat die Exekutive den besten Überblick über das geltende Recht und die legislatorischen Bedürfnisse« (S.121). Für die Informationsrolle drängt sich wiederum die Exekutive auf, denn sie besitzt durch ihren Apparat den notwendigen fachtechnischen Hintergrund, verfügt über wichtige Informationskanäle und kann Kontakt zur »führenden Wissenschaft« und zu den Fachverbänden nutzen (S.123). Die »schöpferische Tätigkeit des Entwerfens und Gestaltens« geschieht im vorparlamentarischen Raum; das Parlament ist als Arbeitsgremium zu groß, es wäre »wirklichkeitsfremd, ihm den schöpferischen Akt der Inhaltsgestaltung zuzumuten« (S.124). Der Interessenausgleich erfolgt ebenfalls im vorparlamentarischen Bereich; zum Verhandeln mit den Verbänden und zur Auswertung der Vernehmlassungen ist das Parlament gleichfalls zu groß, außerdem fehlt ihm die sachliche

Grundlage gegenüber den besser informierten Interessenorganisationen (S.126). Das Parlament hat jedoch eine Öffentlichkeitsfunktion wahrzunehmen, muß als »Forum herrschender Meinungen auf die öffentliche Meinungsbildung ausstrahlen«, muß einen »Beitrag zur politischen Erstinformation der Bürger« leisten; parlamentarische Reden dienen der Demonstration nach außen, als Reden zum Fenster hinaus (Meier meint das nicht ironisch, S.132). Das Parlament sollte dabei mit nur einer Vorlage befaßt werden; Alternativvorlagen hätten »viel unfruchtbare Arbeit zur Folge, ohne am Ergebnis etwas zu ändern« (S.137). Die formelle Entscheidung über den Erlaß neuer Rechtssätze schließlich liegt beim Parlament, ist sein Hauptauftrag (S.139).

Meier ist ersichtlich der Meinung, daß die Rolle, die er dem Parlament in seinem Rechtsetzungsmodell zuweist, hoch einzuschätzen sei. Der formelle Entscheid, die »Verleihung der Rechtskraft ist es gerade, die dem Parlament eine so hohe rechtliche Bedeutung gibt« (S.139). Wie groß aber ist die Bedeutung wirklich, wenn, wie Meier andererseits sagt, die Vorlagen, die das Parlament erreichen, bereits »ausbalancierte politische Kompromisse« sind, die das Parlament nicht ernsthaft gefährden könne, ohne einen »Scherbenhaufen« zu riskieren (S.67)? Meier spricht von den Kontrollrechten des Parlaments (S.133 ff.), davon, daß das Parlament sich der »Beratung und Überprüfung« der Vorlagen widme (S.139), daß nach seinem »erneuerten, kooperativen Funktionsverständnis« das Parlament »politisch ausgerichtet, kontrollierend und wertend« Recht setzt (S.140). Aber kann denn das Parlament die Kontrolle sinnvoll ausüben, wenn Meier an zahllosen Stellen seines Buches der Sachkunde und Information des Parlaments so schlechte Zeugnisse ausstellt? Meier trennt in seinem Rechtsetzungsmodell »sachliche« und »politische« Funktion und weist die politische Funktion im wesentlichen dem Parlament zu (S.127 ff.). Es fällt nicht leicht, dieser Trennung einen Sinn zu geben, und die Ausführungen im Buch sind alles andere als klar. Soll damit gemeint sein, daß eine Vorlage im Parlament zwar einer Auseinandersetzung zugeführt, daß aber keine Korrektur in der Sache vorgenommen werden soll? Soll im Parlament nur Überzeugungsarbeit geleistet werden? Kommt es nur darauf an, die Vorlage an den abstimmenden Abgeordneten und an den Bürger »vor dem Fenster« zu bringen? Was wäre das Parlament anderes als eine Werbeagentur der Regierung?

Meiers wichtigstes Kriterium für die Rechtsetzung ist Effizienz. »Die notwendigen Rechtsnormen sollen bei Bedarf innert nützlicher Frist verfügbar sein, rechtzeitig ihre Wirkungen zeitigen können« sei die erste Forderung an die Rechtsetzung (S.11). »Optimales Recht zeitgerecht zur Verfügung zu halten«, nennt er an anderer Stelle das Leitprinzip der Rechtsetzung (S.102). Was auf der Strecke bleibt, ist das demokratische Prinzip, und Meier schreibt auch ganz unverblümt, erst komme die Effizienz, dann die Demokratie (S.116). Er ist offenbar der Meinung, die Rechtsetzungsaufgaben seien vorgegeben, lägen gewissermaßen auf der Hand, es komme nur darauf an, sie wirkungsvoll wahrzunehmen, wobei es »a priori nicht

wesentlich (ist), wer die Rechtssetzungsaufgabe bewältigt« (S.11). Demokratie, zu der sich heute nicht nur die westlichen, sondern alle Staaten dieser Welt bekennen, würde damit jedoch zur Farce. In einer Demokratie ist es eben nicht gleichgültig, wer über die Rechtsetzungsaufgaben entscheidet, und wer darüber entscheidet, wie diese Aufgaben wahrgenommen werden. Diese Entscheidungen sind in einem demokratischen Staat zumindest im wesentlichen Sache des Parlaments, der Vertretung des Volkes.

L. Gündling

**Morzellec, Joëlle le: La question de Jérusalem devant l'Organisation des Nations Unies.** Préface de Maurice-René Simonnet et avant-propos de Daniel Vignes. Bruxelles: Bruylant 1979. 563 S. (Organisation internationale et relations internationales, 11). BFr.2,900.– brosch.

Jerusalem ist wie keine andere Stadt durch die Jahrhunderte immer wieder und aus den verschiedensten Gründen Gegenstand internationaler Aufmerksamkeit gewesen. Dies macht ein weiteres Mal der kurze historische Rückblick deutlich, mit dem die Verf. das Buch einleitet. Ein Kapitel über die britische Mandatspolitik in Palästina eröffnet dann die eigentliche Thematik, die in weiteren Kapiteln Schritt um Schritt, chronologisch geordnet, dargestellt wird. Wichtige Etappen, wie vor allem die den Teilungsplan enthaltende Resolution 181 (II) der Generalversammlung und der vom Treuhandrat 1948 erarbeitete Vorschlag werden kenntnisreich geschildert. Obgleich die detailreiche Stoffpräsentierung vorherrscht, werden die wichtigsten völkerrechtlichen Fragen nicht umgangen; beispielsweise erwähnt sei die Diskussion der Frage, auf welcher Kompetenzgrundlage die Vereinten Nationen die Teilungsresolutionen beschließen konnten (S.111ff.).

Der 2. Teil zeichnet die Entwicklung, die das Jerusalemproblem angesichts der Teilung der Stadt von 1948 bis zum sogenannten Sechs-Tage-Krieg im Juni 1967 genommen hat, minutiös nach. Hier werden insbesondere die gescheiterten Vorschläge des in Durchführung seines Auftrags ermordeten Vermittlers Graf Bernadotte (1948), der Vergleichskommission von 1949 und des Treuhandrates (1950) erörtert. Die Gründe des Scheiterns werden insoweit überwiegend den Vereinten Nationen selbst angelastet, die die damals bestehenden Lösungschancen zu wenig genutzt hätten. An dieser Stelle wird deutlich, daß die Verfasserin wohl doch etwas zu strikt zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern trennt.

Durch Gesetz der Knesset vom 27. Juni 1967 wurde der jordanische Teil Jerusalems dem Staat Israel eingegliedert. Die ersten beiden Kapitel des 3. Teils schildern die unterschiedlichen Auffassungen über Jerusalem als »besetztes arabisches Territorium« und als »dauernde Hauptstadt Israels«. Die Vereinten Nationen haben durch die Generalversammlung, aber auch – wenngleich abgeschwächt – durch den Sicherheitsrat im Sinne des arabischen Standpunktes Stellung bezogen. Ein drittes Kapitel handelt von Jerusalem als »Stadt des Friedens«, von den neueren Vorschlägen, die ein besonderes Statut für die heiligen Stätten in Jerusalem vorsehen; besonders hervorgehoben werden die Überlegungen von Papst Paul VI., die der

jetzige Papst bei seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1979 wieder aufgegriffen hat. Auch die diesbezüglichen Standpunkte der islamischen Gemeinschaft und des Staates Israel werden dargelegt.

Abschließend wird versucht, eine eigene Lösung für das Jerusalemproblem zu entwickeln. Die Verf. geht dabei davon aus, daß die Überwindung der Spaltung der Stadt ein Fortschritt ist, der nicht wieder grundsätzlich in Frage gestellt werden dürfe. Offenbar wird auch die territoriale Zugehörigkeit zu Israel nicht in Zweifel gezogen; der Gedanke einer territorialen Internationalisierung der Stadt wird ausdrücklich verworfen. Hingegen setzt sich die Verf., inspiriert durch die Verwaltung von Groß-London und Paris, für eine Verwaltungsorganisation ein, die unter einem gemeinsamen gewählten «Conseil municipal» drei weitgehend autonome Bezirksverwaltungen (*conseils de quartier*) vorsieht, entsprechend dem arabischen, armenischen und israelischen Bezirk. Dem Conseil municipal solle ein israelischer Bürgermeister präsidieren, dem ein arabischer Stellvertreter zur Seite zu stellen sei. Die Beschlüsse des Rates sollen der Billigung beider bedürfen. Für weitere Einzelheiten muß auf die Lektüre des Buches verwiesen werden.

Es ist erfreulich, daß das Buch mit solch konstruktiven Gedanken abschließt. Auch wenn dogmatische Überlegungen nicht im Mittelpunkt stehen, folgt man interessiert der klaren Darstellung. Der Wert des Buches wird noch erheblich gesteigert durch die vielen im Anhang befindlichen Karten, welche die verschiedenen Palästina-Pläne verdeutlichen helfen, eine Zeittafel und eine Quellen- und Literatur ausführlich berücksichtigende Bibliographie. Eckart Klein, Mainz

**Oppermann, Thomas/Michael Kilian: Gleichstellung ausländischer Grenznachbarn in deutschem Umweltverfahren? Zur Rechtsgrundlage in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung ihrer völker- und europarechtlichen Einbindungen und rechtsvergleichender Aspekte.** Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin: Schmidt (1981). XXIII, 158 S. (Umweltforschungsplan des Bundesministers des Innern, Umweltplanung, Berichte, Bd.8/81). DM 42.– brosch.

Die auf ein Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministers des Innern zurückgehende Studie umfaßt – neben Einleitung und Schlußbemerkung – drei Teile aus unterschiedlichen Rechtsgebieten: Teil B (»Der ausländische Grenznachbar im internationalen Umweltschutzrecht«) ist vorwiegend völkerrechtlich, Teil C (»Der Status des ausländischen Grenznachbarn in ausgewählten nationalen Rechtsordnungen«) rechtsvergleichend, Teil D (»Die nationale Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland«) am deutschen Recht ausgerichtet.

Wichtig für das Verständnis der Schrift sind die Definitionen in der Einleitung (S.4 ff.), insbesondere der Begriff des Grenznachbarn: Er ist auf private natürliche und juristische Personen beschränkt (S.7). Daß die Zusammenarbeit auf staatlicher bzw. behördlicher Ebene dennoch immer wieder ins Blickfeld gerät, liegt in der Natur der Sache und bereichert die Untersuchung um wichtige Aspekte.

Als schwierig erweist sich die Aufgabe, im derzeit geltenden Völkerrecht Grundlagen für die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn zu finden. Das Völkerrecht begründet auch heute noch weitgehend nur Staatenverpflichtungen. Dies setzt der Prüfung von Ansprüchen Einzelner Grenzen. Daß aber Art. 5, 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention »im wesentlichen nur Rechte im Bereich des Strafverfahrens« garantieren (S.13), erscheint – in Anbetracht der neueren Entscheidungspraxis der Konventionsorgane – als zu eng. Ob die Eigentumsgarantie des Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls in diesem Zusammenhang völlig außer acht zu lassen ist, mag dahinstehen.

Im weiteren Verlauf wird sorgfältig geprüft, ob auf Grund der Aktivitäten internationaler Organisationen bzw. der Staatenpraxis Ansätze für die Existenz von Völkergewohnheitsrecht festzustellen sind. Dies muß in Bezug auf Einzelne ebenso verneint werden, wie die Frage nach dem Bestehen allgemeiner Rechtsgrundsätze: Die Studie bietet hier eine interessante, recht umfassende Darstellung der europäischen Rechtsordnungen und der Rechtsordnung der Vereinigten Staaten, die nur selten (z. B. S. 67, 73) das in einem solchen Rahmen mögliche Maß an Ausführlichkeit und Dokumentation vermissen läßt. Die große Bedeutung des Territorialitäts- und des Gegenseitigkeitsprinzips wird schon an dieser Stelle deutlich.

Ausführlich gehen die Autoren auf die deutsche Rechtslage ein (Teil D). Als Grundlage für Rechte ausländischer Grenznachbarn werden Art. 25 GG, die Grundrechte und die bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen geprüft. Selbst wenn auch regionales Völkergewohnheitsrecht unter die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG fallen würde, könnten nach Ansicht der Verfasser ausländische Grenznachbarn infolge Fehlens solcher Regeln aus Art. 25 GG keine Rechte ableiten (S. 90f.). Mit guten Argumenten (S. 97ff.) wird eine Herleitung von subjektiven Rechten aus den Grundrechten abgelehnt: Trotz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes würde die außenpolitische Handlungsfreiheit dadurch unverhältnismäßig eingeschränkt. Auch für die einfachgesetzlichen Regelungen würde eine Ausdehnung auf ausländische Grenznachbarn nicht der bestehenden Rechtslage und der Bedeutung entsprechen, die diese Gesetze dem Territorialitätsprinzip offenbar beimessen (vgl. S. 111). Nützlich sind die ausführlichen Hinweise auf Gegenmeinungen in der Literatur (z. B. S. 111f., 114f.).

Eine Beteiligungspflicht besteht nach alledem nicht. Die Autoren gehen daher schließlich auf die Möglichkeiten ein, die durch völkerrechtliche Verträge geschaffen werden könnten. An Hand des Bundes-Immissionsschutzgesetzes werden die Probleme einer Beteiligung verdeutlicht. Konkrete Vorschläge für Regelungsgegenstände solcher Verträge runden diesen Teil ab (S. 131f.). Schwierig ist insbesondere der Rechtsschutz der Grenznachbarn. Die Verfasser schlagen, unter Hinweis auf die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts, eine Ausweitung

auf gesetzlicher Grundlage vor, obwohl in der Literatur bereits *de lege lata* eine Klagebefugnis nach § 42 Verwaltungsgerichtsordnung bejaht wird (S.135). Im großen und ganzen ist nach Auffassung der Autoren die deutsche Rechtsordnung jedenfalls für eine Beteiligung des ausländischen Grenznachbarn weitgehend offen.

Das Umweltrecht im grenzüberschreitenden Bereich hat eine Vielzahl von Berührungspunkten zum Völkerrecht und zum nationalen Recht. Durch die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes kann es zur Völkerrechtsentwicklung wichtige Beiträge leisten, gerade auch, soweit es die Stellung des Einzelnen betrifft (vgl. Schlußbemerkung S.141). Die Studie hat diese Möglichkeiten für die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn fundiert, systematisch klar und praxisbezogen aufgezeigt. Sie kann daher nicht nur von Spezialisten des grenzüberschreitenden Umweltschutzes mit großem Gewinn gelesen werden.

Hans-Heinrich Lindemann

**Die Plünderung der Meere.** Ein gemeinsames Erbe wird zerstückelt. Mit Beiträgen von Elisabeth M. Borgese [u. a.]. Mit einem Vorwort von Eduard Pestel. Hrsg. von Wolfgang Graf Vitzthum. (Frankfurt): Fischer (1981). 328 S. DM 7,80 brosch.

Das Taschenbuch ist das Ergebnis einer Studiengruppe der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW), eines interdisziplinären Zusammenschlusses von etwa 300 Wissenschaftlern der verschiedensten Fachrichtungen. Es enthält in vier Kapiteln (Zum Verhältnis von Mensch, Land und Meer; Das Meer als Medium, Mülleimer und Forschungsobjekt; Recht und Politik der Industrialisierung der Meere; Perspektiven der Seerechtsentwicklung) 14 Beiträge von Juristen, Natur-, Politik- und Wirtschaftswissenschaftlern, Naturphilosophen und Historikern zu Problemen der Nutzung der Meere. Näher beleuchtet werden sollen hier nur die fünf Beiträge der juristischen Autoren.

W. Graf Vitzthum (»Die Gleichschaltung von Land und Meer«, S.49–76; ähnlich bereits Graf Vitzthum, Terranisierung des Meeres, Die Tendenz zu einem rohstoffbezogenen Seerecht, Europa-Archiv Bd.31 [1976], S.129ff.) stellt dar, wie auf nahezu allen Gebieten die Meere zunehmend wie eine bloße Erweiterung der Landflächen behandelt werden (»Terranisierung« des Meeres). Diese Entwicklung kann nach Ansicht des Verfassers durch ein wirklichkeitsnahes Völkerrecht nicht aufgehalten, jedoch gesteuert werden. Der Verfasser kritisiert in diesem Zusammenhang das Verhalten der Staaten bei der Neuordnung des Seerechts: Es breite sich ein neuer Kolonialstil ohne Rücksicht auf schwächere Beteiligte aus. Die Probleme des Tiefseebergbaus seien weder mit Hilfe des im Konventionsentwurf enthaltenen Regimes noch mit den nur als Übergangsbefehl tauglichen nationalen Gesetzen und westlichen Gegenseitigkeitsverträgen lösbar. Der Autor plädiert anstelle einer umfassenden, endgültigen Konvention im gegenwärtigen Zeitpunkt für ein »organisiertes Provisorium« und eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit, die wirklich gleichheits- und gerechtigkeitsorientiert sein müsse.

R. Wolfrum (»Renationalisierung des Fischereiregimes«, S.231–246; weitgehend eine Zusammenfassung von Wolfrum, Die Fischerei auf Hoher See, ZaöRV Bd.38 [1978], S.659ff.) betont zunächst die nur schwache Reglementierung der Fischerei nach dem Genfer Übereinkommen über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See von 1958 und untersucht dann im einzelnen die deutlicheren Internationalisierungsansätze in regionalen und artenbezogenen Fischereikonventionen. Zu Recht betont er die vom Schicksal der Seerechtskonvention bereits unabhängige fast unbeschränkte Nationalisierung der Fischbestände in den ausschließlichen Wirtschaftszonen. Auch für die Hohe See stellt der Seerechtskonventionsentwurf die Erhaltung der Fischbestände nicht unter die besondere Verantwortung von internationalen Organisationen. Der Verfasser zeigt schließlich, wie diese Entwicklung bereits zur Schwächung einiger internationaler Fischereiorganisationen geführt hat.

M. I. Kehden (»Seeschifffahrt und Meeresumweltschutz – Bemühungen zur Verhinderung schiffsverursachter Meeresverschmutzung«, S.247–266) stellt zunächst die zahlreichen bestehenden internationalen Vorschriften gegen schiffsverursachte Meeresverschmutzung dar, bevor er sich der Weiterentwicklung durch die Seerechtskonferenz zuwendet. Einer Schilderung des Verlaufs der Beratungen folgt eine detaillierte Vorführung der einschlägigen Bestimmungen des Konventionsentwurfs, die einen nach Meinung des Verfassers ausgewogenen Kompromiß bilden zwischen der freien Seeschifffahrt und den Kontrollrechten der Küstenstaaten.

R. Dolzer (»Seerechtskonventionsentwurf und Bundesrepublik Deutschland«, S.269–299) befaßt sich aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland sehr kritisch mit dem bisherigen Konferenzverlauf. Unter der richtigen Prämisse, daß Seerecht für die Bundesrepublik Deutschland primär Wirtschaftsrecht von ganz erheblichem Interesse ist, setzt sich der Verfasser außer mit den übrigen Seebereichen vor allem mit dem geplanten Meeresbodenregime auseinander. Er sieht hier weitgehende Konzessionen der Industrieländer und befürchtet eine Vorbildfunktion der marktfeindlichen Regelungen für andere Bereiche außerhalb des Seerechts. Der Autor hält den Konventionsentwurf nur in geringen Teilen für eine Kodifikation bereits geltenden Völkerrechts; auch hinsichtlich des Inhalts der Rechte des Küstenstaats in der ausschließlichen Wirtschaftszone sei die bisherige Praxis noch zu wenig einheitlich. Insgesamt bezeichnet der Verfasser den Konventionsentwurf unter verschiedenen Kriterien zu Recht als wenig ausgewogen. Gleichzeitig zeigt er sich verständlicherweise pessimistisch im Hinblick auf noch zu erzielende weitreichende Änderungen und untersucht ganz offen die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland unter allen Umständen einer in der bestehenden Form verabschiedeten Konvention beitreten solle.

H. P. Ipsen (»Die Europäische Gemeinschaft und das Meer«, S.300–323; in weiten Teilen identisch mit Ipsen, EWG über See, Zur seerechtlichen Orientierung

des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: *Recht über See*, Festschrift Rolf Stödter [1979], S.167 ff.) unterstreicht das große Interesse, das die Europäische Gemeinschaft als solche an der Seerechtsentwicklung hat. Die seerechtlichen Orientierungen des Gemeinschaftsrechts ergeben sich aus der Nutzung der See im Rahmen des Binnen- und Außenhandels, der Fischerei und der Entnahme von Bodenschätzen. Der Verfasser stellt die bisherigen Gemeinschaftsaktivitäten auf den vom Konventionsentwurf erfaßten Bereichen dar und untersucht die Möglichkeiten einer Beteiligung der EWG an einer Seerechtskonvention.

Wie der Titel des Buchs bereits vermuten läßt, setzen sich die Autoren durchweg kritisch mit der Entwicklung des Seerechts und der UN-Seerechtskonferenz auseinander. Die Beiträge sind nicht für Fachleute, sondern zur Information der interessierten Öffentlichkeit geschrieben und als solche uneingeschränkt zu empfehlen. Unter diesem Gesichtspunkt fällt es auch nicht so sehr ins Gewicht, daß einige Beiträge in ähnlicher Form in wissenschaftlichen Werken bereits vorher veröffentlicht waren. Wer tiefer in die einzelnen Probleme dieser bedeutenden und aktuellen Thematik eindringen will, findet in der jedem Artikel beigelegten Literaturliste eine gute Auswahl weiterführender Hinweise.

Ulrich Wölke

**Presserecht und Pressefreiheit.** Festschrift für Martin Löffler zum 75. Geburtstag.

Hrsg. vom Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit. München: Beck 1980. IX, 423 S. DM 98.– geb.

Der Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit hat Martin Löffler zu seinem 75. Geburtstag eine Festschrift gewidmet, die eine ganze Reihe aktueller Fragen des Medienrechts berührt. Bestandsaufnahmen zu wichtigen Rechtsfragen stehen dort neben konzeptionell auf die Zukunft der Medienentwicklung ausgerichteten Beiträgen. Neben juristischen finden sich auch publizistikwissenschaftliche Aufsätze. Von den vielen Facetten dieser Schrift soll hier nur ein Teil beleuchtet werden. Kull und K. Lange befassen sich beide in ihren Beiträgen mit den Grenzen und Gefahren der Einschränkung der Medienfreiheit durch politisch final bestimmte Verfassungsinterpretation. Kull wendet sich insbesondere gegen den Gebrauch des Topos »öffentliche Aufgabe der Presse« zur Einschränkung des Freiheitsraums der Presse, Lange untersucht die Schranken der Rundfunkfreiheit und warnt vor einer politisch motivierten Überdehnung. R. Scholz legt seine Konzeption des Zusammenwirkens von Medienfreiheit und allgemeiner Informationsfreiheit dar, der Gleichrangigkeit von Medienfreiheit und Publikumsfreiheit. Daraus folgt, daß eine funktionsfähige Außenpluralität der Medienorganisation immer der Binnenpluralität vorzuziehen hat. Auch Kübler beleuchtet die Medienfreiheit von der Empfängerseite her, indem er die Entscheidungsfreiheit des Lesers (und Hörers oder Zuschauers) als wesentlichen Bestandteil der institutionellen Sicherung der Medienfreiheit feststellt – ausgehend von der wettbewerbsrechtlichen Rechtsprechung zur Verteilung unentgeltlicher Anzeigen-Blätter.

Von den rundfunkrechtlichen Beiträgen sei zunächst die interessante historische

Parallele erwähnt, welche H. H. Klein zu der heutigen Diskussion um die Rundfunkorganisation zieht: der Streit um die Vorzensur im 19. Jahrhundert. Die Bilder gleichen sich in der Tat, das zeigen die Zitate. Ob allerdings Rundfunk und Presse wirklich so vergleichbar sind, bleibt eine Frage, mit der sich vom Standpunkt der Fernseh-Wirkungsforschung aus Lüscher beschäftigt. Er plädiert, anders als Klein, für eine frühzeitige Steuerung der Medienentwicklung durch den Staat zur Verhinderung unerwünschter Folgen. Was aber erwünscht ist, und wer das legitim feststellen darf, das wird nicht problematisiert. Dem Rechtsschutz im Medienbereich sind die Beiträge von Lerche, Starck und Faller gewidmet. Wenzel untersucht den Presse- und allgemeinen Informationsanspruch insbesondere gegenüber den Gerichten. Rüthers wertet die Rechtsprechung zum Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeitsrecht und Meinungskampf aus, Damm gibt eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung zum Gegendarstellungsanspruch. Gebhardt empfiehlt, die volle Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das Presserecht zu begründen. Über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus weisen H. W. Kopp mit seinem Bericht über die Arbeit an einer schweizerischen Mediengesamtkonzeption und der Bericht von Weyl über die Medienpolitik der UNESCO.

Werner Meng

**Rausch, Heribert: Die Umweltschutzgesetzgebung.** Aufgabe, geltendes Recht und Konzepte. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag (1977). XVII, 284 S. SFr. 40.- brosch.

Das Buch, eine Zürcher rechtswissenschaftliche Habilitationsschrift, verfolgt das ehrgeizige Ziel, eine Gesamtdarstellung des geltenden schweizerischen (Bundes-)Umweltrechts zu geben und zugleich die möglichen Konzepte für seine Weiterbildung zu diskutieren. Rausch sieht die Aufgabe von Umweltschutz und Umweltrecht umfassend: Es geht nicht nur um den Schutz von Luft, Wasser, Boden und Landschaft; es geht vielmehr auch um sinnvolle Ressourcenbewirtschaftung, um Lebens- und Gesundheitsschutz des Menschen, einschließlich des seelischen Wohlbefindens, um den Schutz der Biosphäre ganz allgemein, ja letztlich darum, »die Zivilisation mit den Naturgesetzen zu harmonisieren« (S. 19). Diese ganz richtig so umfassend formulierte Aufgabenstellung dient als Maßstab, wenn Rausch darangeht, das geltende Umweltrecht des Bundes zu beschreiben und zu bewerten, angefangen von der Eisenbahn-, Fischerei-, Jagd- und Wasserbaugesetzgebung im 19. Jahrhundert bis zum modernen Recht des Gewässerschutzes, der Atomenergienutzung, des Natur- und Heimatschutzes und der Raumplanung. Eingehend wird auch der 1971 in die Bundesverfassung eingefügte »Umweltschutzartikel« gewürdigt, der dem Bund die Kompetenz und die Aufgabe zuweist, »Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen«, insbesondere gegen Luftverunreinigung und Lärm zu erlassen, und den man nach Rausch derzeit allenfalls als »grundrechtsähnliche« Norm sehen kann, nicht als Grundrecht, das den Bür-

gern Klagemöglichkeiten einräumt (S.135). Das Urteil über das geltende Recht (S.116) fällt recht kritisch aus: Einzig das Wasser sei unmittelbar Schutzobjekt des geltenden Rechts; den Umweltmedien Boden und Luft habe sich der Gesetzgeber bisher nicht umfassend zugewandt; das Recht des Natur- und Landschaftsschutzes sei punktuell; die Probleme der Umweltchemikalien und Biozide habe der Gesetzgeber ebensowenig im Griff wie die Probleme der Lärmbekämpfung; und von dem Gedanken des Biosphärenschutzes und der Idee einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung sei der Gesetzgeber noch wenig beeinflusst. Die Hauptursachen für die Lücken- und Mangelhaftigkeit des geltenden Rechts sieht Rausch in der Lückenhaftigkeit der Bundeskompetenzen, in der bis zum »Umweltschutzartikel« nur akzessorischen und fakultativen Natur der Bundeskompetenzen, in dem »mangelnden Willen des Gesetzgebers, die zivilisatorische Entwicklung auf Naturgesetze abzustimmen«, in der ungenügenden Information von Gesetzgeber und Verwaltung und schließlich in einer »allgemeinen Unfähigkeit, klare Entscheidungen zu treffen« (S.117).

Im zweiten Teil des Buches werden insgesamt neun Konzepte zur Weiterentwicklung des Umweltrechts diskutiert: Verdünnung und Konzentration der Schadstoffe; optimale Technologie; geschlossene Kreisläufe; Normierung individuellen Verhaltens, Haftpflicht- und Strafrecht; Internalisierung externer Kosten und andere negative wirtschaftliche Anreize; positive finanzielle Anreize; Begrenzung des Wachstums; Normen für die Umweltqualität; Nachhaltigkeit. Die Konzepte sind natürlich von unterschiedlichem Wert für eine Effektivierung der Umweltschutzgesetzgebung, und keines der Konzepte kann für sich allein Grundlage einer gesetzgeberischen Strategie sein, so attraktiv es vielleicht zunächst aussehen mag. Einige Beispiele: Das Konzept der optimalen Technologie, mit dem man letztlich die Entwicklung der Umweltschutztechnologie stimulieren will, hat durchaus seine Grenzen (Hinterherhinken der Umweltschutztechnik; Verschlechterung der Umweltqualität trotz niedrigerer Umweltbelastungen infolge Akkumulation; kein zureichender Arten- und Landschaftsschutz (S.178); die Idee der geschlossenen Kreisläufe (*recycling*) ist nur insoweit tragfähig, als es um Materialflüsse geht, während sie für die Lärmbekämpfung und die Lösung von Umweltproblemen ästhetischer und psychologischer Natur wenig brauchbar ist (S.196); das auch hierzulande viel diskutierte Konzept der Internalisierung externer Kosten, etwa durch Erhebung von Abgaben beim Verursacher von Umweltbelastungen, stößt auf die große Schwierigkeit, die durch die Umweltbelastungen entstehenden Kosten zu quantifizieren (S.235). Andererseits sind die Konzepte geeignet, sich gegenseitig zu ergänzen und zu verstärken, sind, wie Rausch sagt, »kumulierbare Teilstrategien«, die vom Gesetzgeber zu einer sinnvollen Gesamtstrategie vereinigt werden können, wobei den Normen für die Umweltqualität und dem Konzept der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung als »Zielfunktionen« die Schlüsselrolle zukommen muß (S.282).

Das Buch ist eine Fundgrube für den Rechtsvergleicher auf dem Gebiet des Umweltrechts, und dies nicht nur wegen der Fülle der Informationen zum schweizerischen Umweltrecht, sondern auch wegen der grundsätzlichen Ausführungen zu einzelnen umweltrechtlichen Konzepten und Instrumentarien, die in anderen Ländern mit ähnlichen gesellschaftlichen und politischen Strukturen ebenfalls diskutiert werden. Es ist darüber hinaus ein engagiertes Buch, das jeder mit Genugtuung liest, der davon überzeugt ist, daß dem Umweltschutz, ganz gleich in welchem Land, noch lange nicht die Bedeutung zukommt, die für ein Weiterleben gegenwärtiger und künftiger Generationen auf diesem Planeten erforderlich ist. Dabei bleibt es aber immer ein realistisches Buch, geschrieben mit einem guten Blick für Möglichkeiten und Grenzen, die Umweltschutzpolitik und Umweltschutzrecht gesetzt sind.

L. Gündling

**Recht als Prozess und Gefüge.** Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag.

Bern: Stämpfli 1981. IX, 699 S. DM 154.– geb.

46 Autoren haben Hans Huber zum 80. Geburtstag mit einer bedeutenden Festschrift geehrt. Die Gliederung des Werkes: I. Grundfragen des Rechts und der Gesetzgebung, II. Verfassungslehre, Verfassungsrecht, III. Grundrechte, IV. Demokratie, V. Völkerrecht, VI. Verwaltungsrecht, spiegelt die Weite der wissenschaftlichen Beschäftigung und Ausstrahlung Hubers wider. Kein einziger der Festschriftbeiträge verdient, ungelesen zu bleiben. Die nachfolgende Aufführung einzelner Aufsätze ist wertend nur insoweit, als sie am Maßstab des wahrscheinlichen Interesses der Leser dieser Zeitschrift ausgerichtet ist.

P. Badura (»Planung durch Gesetz«) und U. Scheuner (»Die Funktion des Gesetzes im Sozialstaat«) beschreiben den Wandel des Gesetzesgehaltes im modernen Staat und suchen die Gefahren, die durch politische Instrumentalisierung der Gesetze und verwaltungsstaatliche Bürokratisierung entstehen, durch rechtsstaatliche Maßstäbe und Leitlinien zu bändigen. Im rechtlichen Zwielficht liegende Vorgänge wie Begnadigung, Regierungsakte und Einbürgerung analysiert G. Müller (»Reservate staatlicher Willkür – Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle«). Grundprobleme der Bundesstaatlichkeit erörtern K. Eichenberger (»Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung«), K. Stern (»Föderative Besinnungen«) und K. Vogel (»Anwendung des Völkerrechts zur Ausfüllung einer Lücke im Bundesstaatsrecht: Art.106 Abs.3 Nr.1 GG«). K. Hesse behandelt »Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit« und weist zu Recht die Auffassung zurück, daß bei deren Ermittlung der sogenannte *judicial self-restraint* hilfreich sein könnte. U. Häfelin befaßt sich mit der theoretischen Begründung, den Voraussetzungen und Grenzen der verfassungskonformen Auslegung (»Die verfassungskonforme Auslegung und ihre Grenzen«); F. Ossenhühl (»Richterliches Prüfungsrecht und Rechtsverordnungen«) versucht, die gerichtliche Überprüfung von Rechtsverordnungen nach Verordnungstyp und nach dem Prozeß der Verordnungsgebung

zu systematisieren. Die mit der Kernenergie verbundenen Fragen versteht P. Saladin (»Kernenergie und schweizerische Staatsordnung«) als Problem der Legitimität des Staates; sie werden unter den Aspekten der Demokratie, des Föderalismus, des Rechtsstaats und der Prinzipien schweizerischer Außenpolitik (darunter der Grundsatz der guten Nachbarschaft) diskutiert. P. Häberle stellt »Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele« vor; hier reizt manches zu Zustimmung und Kritik. So bestätigt einerseits der Zustand unseres Gemeinwesens den Satz, daß das, was die Schule leiste, der Verfassungskultur zugute komme (S.222). Wenig befreunden hingegen kann sich der Rezensent damit, daß die modische Erscheinung des *soft law* jetzt auch Eingang in das Verfassungsrecht findet; die verfassungsrechtlichen Erziehungsziele werden als das *soft law* – warum eigentlich nur *soft*? – des Kulturverfassungsrechts bezeichnet (S.211). Auch für das Völkerrecht interessante Fragestellungen behandelt K. A. Bettermann (»Über die Rechtswidrigkeit von Staatsakten«), der das Problem des Handlungs- und Erfolgsunrechts im öffentlichen Recht aufwirft, und J. Darbellay mit dem Aufsatz über »Droit et contrainte«.

Der Grundrechtsabschnitt wird eingeleitet mit einer längeren Abhandlung von E. Friesenhahn »Zur neueren Entwicklung des Petitionsrechts in der Bundesrepublik Deutschland«. Y. Hangartner (»Zweckbindung der Freiheitsrechte?«) nimmt erfreulich klar gegen eine Umdeutung der Freiheitsrechte in Erfüllung öffentlicher Aufgaben Stellung. Ch. Starck gibt unter dem etwas mißverständlichen Titel »Europas Grundrechte im neuesten Gewand« einen interessanten Überblick über Grundrechtsentwicklungen in neuen Verfassungen europäischer Staaten, u. a. über Drittwirkung, soziale Grundrechte und Gerichtsschutz.

Geistreich wird von M. Lendi (»Konsens – Fähigkeit zum Dissens«) ein bei vorhandener und zunehmender Konsensknappheit vermehrtes Bedürfnis, den Dissens zu verkraften und einzubeziehen, diagnostiziert und gefordert, die Fähigkeit zum Dissens zu entwickeln; er hat dabei die Hoffnung, daß sich auch hieraus Staatsloyalität ergeben könne. In Übereinstimmung mit zwei Entscheidungen des US Supreme Court und des Bundesverwaltungsgerichts verneint W. Kewenig (»Demokratie und Staatsverträge: Einige Bemerkungen zur Kündigungsproblematik«) die Frage, ob das Parlament auch bei der Kündigung von Staatsverträgen zu beteiligen ist; für das deutsche Recht wird dabei m.E. die Kontrollfunktion des Parlaments zu wenig berücksichtigt.

Den Abschnitt Völkerrecht eröffnet R. Bindschedler (»Obligatorische Verhandlungen und Konsultationen«) mit Bemerkungen zu den in Montreux erörterten Vorschlägen der Schweiz und des Ostens zu Fragen der friedlichen Streiterledigung. Ch. Dominicé (»Représailles et droit diplomatique«) nimmt den Fall der US-Geiseln in Teheran zum Anlaß zu prüfen, ob die den Staaten aus dem Diplomatenrecht obliegenden Pflichten geeignetes Repressalienobjekt sind; er verneint

dies zu Recht. H. Mosler (»Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach 20 Jahren«) kann, ausgehend von Fragestellungen des Jubilars in dieser Zeitschrift (Bd. 21 [1961], S. 649 ff.), feststellen, daß die Staaten die in dem europäischen Menschenrechtssystem liegenden Souveränitätseinbußen auf Dauer hingenommen haben und daß auch der Drang der Grundrechte nach Universalität zu keiner Kürzung ihrer Aktualität im nationalen wie internationalen Bereich geführt hat. J. A. Frowein nimmt an Hand der Praxis der Europäischen Menschenrechtskommission »Zur Bedeutung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention« Stellung. Die EMRK wird auch von W. Haller (»Polizeigesetzgebung und Europäische Menschenrechtskonvention«) aufgegriffen, der vor ihrem Hintergrund aktuelle Fragen des Polizeirechts (Sistierung, Todesschuß, Telefonüberwachung) erörtert.

In seinem Beitrag »Die Schweiz, das humanitäre Kriegsvölkerrecht und die Konventionen über Menschenrechte« kritisiert H. Haug, daß die Schweiz im Gegensatz zu ihrer intensiven Bemühung um Förderung und Fortentwicklung des humanitären Kriegsrechts Abstinenz gegenüber den allgemeinen universellen Menschenrechtskonventionen zeige. D. Schindler (»Universelles und regionales Völkerrecht«) diskutiert am Beispiel des sozialistischen Völkerrechts und des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, ob und wie sich Regionalisierung auf das universelle Völkerrecht ausgewirkt hat. Für die Beibehaltung der Kategorie des politischen Delikts im Auslieferungsrecht plädiert H. Schultz, der sie freilich zugleich mit dem Prinzip des *aut dedere aut punire* koppeln möchte (»Habent sua fata delicta, Bemerkungen zum politischen Delikt im Auslieferungsrecht«).

Noch zwei Beiträge bedürfen der Erwähnung. Mit Grundfragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, insbesondere mit den Fragen des Kontrollmaßstabs und des Kontrollumfangs, befaßt sich P. Moor (»Le juge administratif et l'application de la loi«). J. P. Müller schließlich läßt in seinem, die Festschrift eröffnenden Essay (»Hans Huber: Der Mensch im Recht«) das dem Jubilar eigene und immer wieder zum Ausdruck kommende zentrale Interesse am Menschen, dessen unbedingte Würde am Anfang des Rechts steht, deutlich hervortreten.

Eckart Klein, Mainz

**Rest, Alfred: Die Wahl des günstigeren Rechts im grenzüberschreitenden Umweltschutz. Stärkung des Individualrechts? / The More Favourable Law Principle in Transfrontier Environmental Law. A Means of Strengthening the Protection of the Individual? (Berlin): Erich Schmidt (1980). 87 S. (Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 68). DM 24.- brosch.**

Die Frage im Untertitel sieht eigentlich rhetorisch aus, und Rest kommt in seiner in deutscher und englischer Sprache vorgelegten Untersuchung auch zu dem Ergebnis, daß die Anwendung des Günstigkeitsprinzips zu einer bemerkenswerten Stärkung des Individualschutzes beiträgt (S. 43). Allerdings, und das historisch und rechtsvergleichend herauszuarbeiten, ist das Ziel des Buches, ist der Grundsatz,

daß bei grenzüberschreitenden Umweltbelastungen das für den Geschädigten günstigere (materielle) Recht anzuwenden ist, noch keineswegs allgemein anerkannt; lediglich die Gerichtspraxis der Bundesrepublik Deutschland zeigt die Bereitschaft, das günstigere Recht anzuwenden, wengleich unter Beibehaltung der festen Regeln des Internationalen Privatrechts. Zum anderen wirft die Anwendung des Günstigkeitsprinzips eine Reihe grundsätzlicher Fragen auf: Die Abwägung, welches Recht das günstigere für den Geschädigten ist, kann im Einzelfall schwierig und von subjektiven Momenten geprägt sein und die Gefahr der Zufälligkeit der Entscheidung heraufbeschwören. Vielleicht schätzt Rest diese Schwierigkeit zu gering ein, wenn er sagt, daß der Richter, der über das günstigere Recht zu befinden hat, in derselben Situation ist wie der Richter im herkömmlichen Gerichtsverfahren (S.40). Sicher ist es die alltägliche Aufgabe des Richters, sich mit Argumenten von Anwälten, mit Theorien in Wissenschaft und Rechtsprechung auseinanderzusetzen, aber es geht möglicherweise etwas weiter, verschiedene Rechtsordnungen zu vergleichen, zu bewerten und zu entscheiden, inwieweit sie für eine Partei günstiger oder ungünstiger sind. Weitere Probleme der Anwendung des Günstigkeitsprinzips bestehen in der Gefährdung der Rechtssicherheit durch das Abweichen von herkömmlichen Regeln des Internationalen Privatrechts (S.40) und in einer möglichen Politisierung des Internationalen Privatrechts (S.41). Rest dürfte aber zustimmen sein, wenn er sagt, daß diesen Schwierigkeiten durch entsprechende Rahmenbedingungen beizukommen ist, sie also einer Anwendung des Günstigkeitsprinzips nicht entgegenstehen sollten. Sein Vorschlag, das Günstigkeitsprinzip in das Kollisionsrecht des Internationalen Privatrechts einzubetten, ist ein Kompromiß, der vor allem dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit Rechnung tragen soll; nur wenn eine eindeutige und klare Kollisionsregel nicht zu finden sei, sollte der Richter die in dem betreffenden Fall in Betracht kommenden Rechtsordnungen vergleichen und die Norm anwenden, die das betroffene Rechtsgut am wirksamsten schützt (S.42).

L. Gündling

**Rogalla, Dieter: Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften.** Köln [etc.]:

Heymann (1981). XXV, 265 S. (Handbuch des Öffentlichen Dienstes, hrsg. von Walter Wiese, Bd.IV 1). DM 59.- brosch.

Eine systematische Gesamtdarstellung des Dienstrechts der Europäischen Gemeinschaften fehlte bislang. Jedenfalls für den deutschen Sprachraum trifft das seit Erscheinen des in mehrfacher Hinsicht stattlichen Bandes aus der Feder eines in Praxis und Schrifttum seines Gegenstandes gleichermaßen ausgewiesenen Sachkenners nicht mehr zu. Der Verfasser, Mitglied des Europäischen Parlaments, vorher seit 1961 von der Bundeszollverwaltung zur EWG detachiert, zuletzt über zehn Jahre als Leiter des Dienstrechtsreferates der EWG-Kommission tätig, Autor zahlreicher anderer einschlägiger Veröffentlichungen, trat insbesondere durch den Beitrag zum gleichen Thema im Bd.4 der Anlagen zum Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1971/73) hervor. Wenn das

Wort »Prädestination« außerhalb der Theologie Kurswert hat, so ist es hier verwendbar: Autor und Gegenstand waren für einander bestimmt.

In einem ersten Teil werden die »Grundlagen« des Europäischen Dienstrechts dargestellt. Der historische Teil umfaßt die Zeit seit der Gründung des Völkerbundes am 10.1.1920, in der Sprechweise Rogallas der »Beginn der internationalen Bürokratie«, bis zur »Reformphase« der technischen Verfeinerung des Europäischen Beamtenstatuts, die er noch nicht abgeschlossen sieht. Rechtstatsächliche Ausführungen zu den Organen und ihren »Satelliten«, unter denen neben der Europäischen Investitionsbank auch Eurocontrol nicht fehlt, geben einen datenträchtigen Einblick in Aufbau und Tätigkeitsgebiet des öffentlichen Dienstes in den Gemeinschaften.

Der erste Teil schließt mit einer Übersicht über die Rechtsgrundlagen des Dienstrechts der Gemeinschaften, angesichts der facettenreichen Ursprünge dieses Regelungsgebietes in den Gründungsverträgen, dem Fusionsvertrag und dem Sekundärrecht sowie seiner vielschichtigen Entwicklung eine willkommene Orientierungshilfe. Der zweite Teil »Das Rechtsverhältnis der Bediensteten«, nach Umfang und innerem Gewicht das Hauptstück der Darstellung, befaßt sich mit dem juristischen Kernbereich des Dienstrechts der Gemeinschaften, der Position des einzelnen Bediensteten, gerade den Rechten, Pflichten und Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb der öffentlichen Dienstverhältnisse. Wie im mündlichen Vortrag, so erweist sich Rogalla auch hier als zuverlässig und ausgewogen, aber ebenso lebendig und nicht zuletzt tatsachen-, gerade rechtstatsachennah. Auf den ersten Blick mag der Hinweis auf das Zurücktreten des Wachstums der Dauerplanstellen in Brüssel lediglich als Bestätigung erscheinen, daß mitgliedstaatliche Haushaltsprobleme auch die Gemeinschaften und die für sie Tätigen treffen können. Angesichts der unbestreitbaren Qualifikationen (freilich auch Ambitionen) der Opfer solcher Beförderungshindernisse dürfte sich absehen lassen, daß das Phänomen wohl nicht nur individuelle Depressionen auslösen, sondern in der scharf beobachtenden Beamtschaft der Mitgliedstaaten die Zurückhaltung gegenüber der Verwendung bei den Europäischen Gemeinschaften noch verstärken wird, ein Resultat, das mittel- und langfristig noch bedauerlicher erscheinen muß als die bereits durchaus unbefriedigende Bestandsaufnahme der Gegenwart.

Der dritte Teil ist dem kollektiven Arbeitsrecht gewidmet. Hier mögen die Ausführungen über die gewerkschaftlichen und gewerkschaftsähnlichen Berufsvertretungen sowie das Streikrecht, im Europäischen Dienstrecht offenbar eher als vertretbar angesehen, im Gegensatz zum Meinungsstand in der Bundesrepublik, besonderen Informationswert gewinnen und die Rechtsvergleichung an Hand des Spektrums verschiedener Lösungen erleichtern. Ein Schlußteil enthält Reformüberlegungen. Sie schließen mit der Erwähnung des vom Verfasser befürworteten Projekts der Schaffung einer Europäischen Akademie als einer Art dreijähriger Fachhochschule der für den europäischen öffentlichen Dienst ausgewählten und in ihn einberufenen Bewerber.

Der Leser spürt auf jeder Seite den Praktiker und engagierten Europäer als Autor, dem sowohl die Darstellung des geltenden Rechts als auch dessen kritische Durchleuchtung wichtige Anliegen sind. Sein Bedauern über das Fehlen einer »organischen Osmose« zwischen der »Europäischen« Beamtenschaft und derjenigen der Mitgliedstaaten, die er u. a. darauf zurückführt, daß die im Dienst der Gemeinschaft erworbene Erfahrung in den Amtsstuben der Mitgliedstaaten wenig gelte (S.81), sowie seine Kritik an der fehlenden Flexibilität der mitgliederschaftlichen Beamtenschaft gegenüber der Verwendung bei den »Supranationalen« legen davon beredtes Zeugnis ab.

Die Freude an der Benutzung dieses Buches wird etwas getrübt durch die allzu starke Verwendung von Abkürzungen (MSt für Mitgliedstaaten u. dgl.). Auch dürfte der farbige, eigenwillige, überdies immer problembezogene Stil demjenigen, der rasch eine Information sucht, das Finden nicht stets erleichtern. Das schmälert freilich kaum den Wert der Neuerscheinung für Wissenschaft und Praxis. Beide, nicht zuletzt auch der Rezensent, verstehen Rogallas Schrift als eine echte Bereicherung. Die wohl schon in Bälde gebotene Neuauflage wird das Ausmerzen von Anständen gestatten, die sich im ersten Anlauf gerade angesichts der Fülle der neuen Obliegenheiten des Verfassers im Europäischen Parlament noch nicht oder noch nicht vollständig bewältigen ließen. Dies setzt weite und rasche Verbreitung des Buches voraus. Das jedenfalls sei der Wunsch, mit dem der Rezensent die schätzenswerte Gesamtdarstellung seines dienstrechtlichen Fachgenossen und vormaligen Doktoranden abschließend begrüßen möchte.

Hugo J. Hahn, Würzburg

**Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit.** Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1979 in Lausanne. Hrsg. von Martin Bullinger und Friedrich Kübler, der deutschen Gesellschaft für Rechtsvergleichung. Mit Berichten von Michel Fromont [u. a.]. Baden-Baden: Nomos (1979). 301 S. (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Hrsg. Wolfgang Hoffmann-Riem, Bd.11). DM 69.– brosch.

**Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation.** Baden-Baden: Nomos (1980). 124 S. DM 48.– brosch.

**Hoffmann-Riem, Wolfgang: Kommerzielles Fernsehen.** Rundfunkfreiheit zwischen ökonomischer Nutzung und staatlicher Regelungsverantwortung: das Beispiel USA. Baden-Baden: Nomos (1981). 333 S. (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Hrsg. Wolfgang Hoffmann-Riem, Bd.13). DM 69.– brosch.

**Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation.** Anmerkungen zur Neufassung des Radio Bremen-Gesetzes. (Frankfurt a.M.: Metzner 1979). 182 S. (Beiträge zum Rundfunkrecht, hrsg. im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland <ARD> vom Hessischen Rundfunk, Frankfurt a.M., Redaktion: Klaus Berg, H.21). DM 32.– brosch.

Der von Bullinger und Kübler gemeinsam herausgegebene Band »Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit« enthält die Landesberichte sowie den Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1979 in Lausanne. Die Beiträge, welche darin abgedruckt wurden, sind nicht nur von Interesse für die Rechtsvergleichung auf dem Gebiet des Rundfunkrechts, sondern können – auch nach dem *FRAG*-Urteil (»Freie Rundfunk AG in Gründung«) des Bundesverfassungsgerichts – durchaus von Wert sein für die weitere Diskussion um die Rundfunkorganisation in Deutschland. Der deutsche Landesbericht von Lerche enthält eine gute zusammenfassende Skizze des bisherigen Standes dieser Diskussion, wobei der Autor sich zu einem institutionellen Verständnis des Grundrechts der Rundfunkfreiheit unter Berufung auf die öffentliche Verantwortung dieses Mediums bekennt. Hieraus folgt die Skepsis gegenüber jeder Privatisierung. Andererseits werden aber die Binnenprobleme des Integrationsmodells aufgedeckt, wobei Lerche insbesondere vor einer »Binnen-Privatisierung« durch die Rundfunkjournalisten warnt. Er schließt mit einem Ausblick auf die Struktur- und Rechtsprobleme der neuen Medientechniken.

Die Situation im Frankreich Giscards, welche Fromont darstellt, ist angesichts der gewandelten Mehrheitsverhältnisse heute etwas in Bewegung gekommen. Trotzdem büßt der Bericht dadurch nichts von seiner Bedeutung ein, weil er die Hintergründe des jüngsten Machtwechsels auch in den Rundfunk- und Fernsehanstalten sowie für neuere Reformpläne zugunsten einer Privatisierung aufzuhehlen vermag.

Die besondere und wegen der zugrunde liegenden rechtlichen und gesellschaftlichen Konventionen wohl auch einzigartige Situation in Großbritannien stellt Lincoln dar. Mehr Parallelen zur Diskussion in der Bundesrepublik bieten sich hingegen im Bericht Shionos über Japan, insbesondere was den auch dort gepflegten Streit darüber betrifft, ob aus dem Recht der Meinungsfreiheit auch ein Recht auf Zugang zu den Massenmedien folgt. Allerdings sieht dort die Realität bereits etwas anders aus: Neben der öffentlichen Station NHK senden schon über 100 Stationen in privater Hand.

Probleme des Integrationsmodells und der Garantie einer Ausgewogenheit im Staatsrundfunk durch eine unabhängige Kommission erörtert der Bericht von Korinek über Österreich, der das Staatsmonopol im übrigen wegen Verstoßes gegen Art.10 EMRK für verfassungswidrig hält. Der Bericht von J. P. Müller macht die abweichende rechtliche Basis für eine Diskussion über die Rundfunkorganisation in der Schweiz klar. Dort existiert bisher keine verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit, alle Versuche zu ihrer Verankerung sind früher gescheitert. Der Entwurf zu einer Totalrevision der Bundesverfassung überträgt nunmehr dem Gesetzgeber die Sorge für die Vielfalt der im Rundfunk zum Ausdruck gebrachten Meinungen.

Der Generalbericht Küblers vergleicht die dargestellten staatlichen Rund-

funksysteme, die als duale Konkurrenzmodelle (Frankreich, Großbritannien, Japan) oder als Integrationsmodelle (Deutschland, Österreich, Schweiz) zwischen den Extremen Staatsmonopolsystem und Privatfunksystem (insbesondere in den USA) angesiedelt sind. Kübler, der wie Lerche die institutionelle Seite der Rundfunkgewährleistung hervorhebt, bezweifelt, ob sich in einem kommerziellen System kulturelle Anforderungen werden durchsetzen lassen. Er bezeichnet es als Paradoxie, daß ausgerechnet im Integrationsmodell die Forderung nach innerer Rundfunkfreiheit der Redaktionen am lautesten erhoben werden. Wer die Realität der Bundesrepublik dazu befragt, vermag jedoch schwerlich zu sehen, warum dies paradox sein soll.

Der Frage nach der Bedeutung neuer Medientechnologien für die Inhaltsbestimmung der Kommunikationsfreiheit widmet Bullinger seine Monographie »Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation«, die eine wichtige Ergänzung des vorstehend besprochenen Werks ist. Auf Grund reichhaltigen technischen Basismaterials erörtert er die Konsequenzen des tiefgreifenden Wandels in der Kommunikationstechnologie für das Verfassungsrecht. Bullinger sieht in der Zukunft eine fortschreitende Individualisierung der Massenkommunikation auf Grund neuer Übermittlungs- und Aufzeichnungstechniken und damit auch ihre Banalisierung. Aus dieser Grund-Aussage, deren prognostische Richtigkeit sicherlich noch eingehender Diskussion bedürfte, folgert er, daß Massen- und Individualkommunikation immer weiter ineinanderfließen. Damit werden Zuordnungen und Ausgrenzungen immer schwerer, aber auch immer überflüssiger. Denn die besondere mediale Wirkung und die herausragende Bedeutung für die demokratische Meinungsbildung werden nach Bullinger nicht länger ein wesentliches Differenzierungskriterium zwischen beiden Kommunikationsformen sein. So werden auch die bislang separaten Fragestellungen nach der Meinungs-, Informations-, Presse- und Rundfunkfreiheit zusammengeführt in der Frage nach einer umfassenden Kommunikationsfreiheit.

Auf dieser Basis schließt Bullinger aus dem zu erwartenden Frequenzüberfluß und der Verbilligung der Programmträgerschaft, daß die Freiheit, Rundfunk und neue Medien zu verbreiten und zu empfangen, an die allgemeine Freiheit, Informationen zu geben und zu sammeln, heranrückt. Für die Teletext-Formen bedeutet dies unbegrenzte persönliche wie inhaltliche Pluralität bei Wahrung der Schranken etwa des Jugend- und Ehrenschatzes. Für Rundfunk und Fernsehen ergibt sich daraus das Postulat eines schrittweisen Übergangs zur Außenpluralität. In diesem Zusammenhang und mit Blick auf die aktuelle Diskussion weist Bullinger mit Recht darauf hin, daß die Ausübung eines individuellen Freiheitsrechts nicht mit Argumenten der Nützlichkeit oder Wünschbarkeit blockiert werden kann.

Diese Feststellungen bleiben wohl auch nach dem neuesten Urteil des Bundesverfassungsgerichts gültig für den Fall, daß die Entwicklung tatsächlich zu einer

Individualisierung und Banalisierung der Massenkommunikation tendiert. Sie bedürften jedoch gerade hiernach sicher ergänzender Überlegungen, wenn sich herausstellen sollte, daß die finanziellen Hürden zu einer vom Empfänger akzeptierten elektronischen Massenkommunikation höher sind, als dies der Autor erwartet. Ob der Gesetzgeber hier wirklich nur noch den Übergang vom Mangel zum Überfluß zu organisieren hat, bleibt abzuwarten. Auf die anderen Brennpunkte der Diskussion um die neuen Medien (Netzträgerschaft, Rundfunkbegriff, Pilotprojekte), welche Bullinger eingehend erörtert, einzugehen, verbietet hier die Kürze. Auch insoweit ist dieses gedankenreiche, engagierte und doch immer juristisch-distanzierte Buch eine Lektüre, die in jeder Hinsicht bereichert.

Die Diskussion um das Privatfernsehen kann nicht ohne sorgfältige Auswertung der Erfahrungen hiermit in den Vereinigten Staaten geführt werden. Hierzu hat Hoffmann-Riem mit seiner Untersuchung über »Kommerzielles Fernsehen« in den USA einen wichtigen Beitrag geleistet. Er legt dabei eine Analyse des Wechselspiels zwischen verfassungsrechtlicher Kommunikationsfreiheit und ökonomischer Grundstruktur der Medientätigkeit vor. Hierfür wird neben der juristischen auch die publizistikwissenschaftliche Literatur ausgewertet. Die Auswahl der Aspekte erfolgt im Hinblick auf die deutsche Diskussion. Ob diese Auswahl vor dem Hintergrund einer solchen Zielsetzung alle Aspekte anspricht, die in dieser Diskussion berücksichtigt werden müssen, läßt sich ohne adäquate Kenntnis des amerikanischen Systems durch den Rezensenten nicht beurteilen. Wichtig ist jedoch in jedem Fall die Grundhypothese, die eine Vergleichung beider Länder rechtfertigen soll, daß nämlich die Zahl der möglichen Fernseh-Vollprogramme in der Bundesrepublik nicht höher sein wird, als dies gegenwärtig in den USA der Fall ist. Hier wird ein prinzipieller Unterschied zu Bullingers Argumentationsbasis deutlich, sicherlich nicht der einzige.

Hoffmann-Riem stellt insbesondere eindringlich das Miteinander und Gegeneinander von privaten Fernsehveranstaltern und der zu ihrer Überwachung berufenen Federal Communications Commission (FCC) dar. Deren wichtigster Kontrollmaßstab, die »Fairness Doctrine«, die ein Minimum an ausgewogener Publizistik sicherstellen soll, ist nach den Beobachtungen des Autors eine stumpfe Waffe, weil sie mit der verfassungsrechtlich abgesicherten kommerziellen Medienstruktur in ihren Zielen nicht konform läuft. Eine echte Kontrolle von Mißbrauch durch Vermengung publizistischer und ökonomischer Interessen sei kaum möglich, ohne die publizistische Freiheit anzutasten. So tendiere das System schließlich über die Werbefinanzierung zur Homogenität, nicht zur Vielfalt. Anerkannt wird aber andererseits, daß insbesondere in den überregionalen *networks* die Nachrichtengebung nicht zu beanstanden ist. Diversifizierungen wie Regionalprogrammen, Programmen für Interessenminderheiten oder Eigenprogrammen nicht-kommerzieller Sender gibt der Autor auf Grund der Erfahrungen in den USA wenig Chancen. Besonders der abschließende Teil des Buches ist wesentlich von

der medienrechtlichen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik geprägt. Im Hinblick darauf stellt der Autor als Fazit seiner Studie fest, ökonomische Konkurrenz stelle nicht automatisch sicher, daß die Kommunikationsinhalte einer gemeinwohlorientierten Medienverantwortung gerecht würden. Der Inhalt dieser Gemeinwohlorientierung nach der Auffassung des Autors wird in diesem Buch allerdings nicht deutlich genug gemacht. Seine Frage, ob nach dem Grundgesetz eine einseitige Ausrichtung der Inhalte an kommerziellen oder partikulären Interessen verhindert werden dürfe, erklärt aber wohl negativ, worum es ihm dabei geht. Diese Frage beantwortet er schließlich zugunsten der Sicherung publizistischer Vielfalt, der Begrenzung ökonomischer Macht, der Absicherung der journalistischen Freiheit, aber gegen eine individuelle Rundfunkfreiheit. Sein Credo, die Schwächen des amerikanischen Programms seien Konsequenzen, die dem privatwirtschaftlichen System inhärent seien und denen gegenzusteuern effektiv nicht möglich sei, ist in jedem Falle einer rechts- und medienwissenschaftlichen Diskussion würdig und bedürftig.

Unter dem Titel »Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation« hat Hoffmann-Riem sein Gutachten zum Entwurf des neuen Radio-Bremen-Gesetzes vom 4.8.1978 veröffentlicht. Das Gesetz ist inzwischen mit einigen Änderungen in Kraft getreten. Auch in diesem Buch macht er wieder seine Grundposition zur Rundfunkfreiheit klar, die er als Instrumentalgrundrecht zur Verwirklichung der Informations- und Meinungsbildungsfreiheit der Bürger sieht. Der Gesetzgeber muß dem durch eine entsprechende Rundfunkorganisation Rechnung tragen. Nur cursorisch seien hierzu Stichworte genannt. Die Sondersituation des Rundfunks rechtfertigt die Erhaltung des Rundfunkmonopols. Das Gesetz kann weitgehend auf die Formulierung eines Programmauftrags (z. B. Ausgewogenheit) verzichten im Interesse engagierender und engagierter Berichterstattung. Die Programmkontrolle durch den Rundfunkrat sollte nachträglich stattfinden und auf rechtsaufsichtliche Intensität beschränkt sein. Eine kollegiale Anstaltsleitung (Direktorium) ist zulässig, wenn die Kompetenzen klar aufgeteilt sind und effektiv ausgeübt werden. Insoweit lohnt es sich, im Kontrast hierzu das zu lesen, was Lerche im deutschen Landesbericht im eingangs besprochenen Buch über Probleme und Gefahren einer »Binnenprivatisierung« der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt schreibt.

Bundesstaatsrechtlich von Interesse ist, was Hoffmann-Riem aus damals gegebenem Anlaß zur Pflicht anderer Länder sagt, auf Grund des Gebots wechselseitiger Rücksichtnahme gegenüber umstrittenen Änderungen der Rundfunkorganisation föderalistische Toleranz zu üben. Das heißt: keine Drohung mit der Gefährdung des Finanzausgleichs oder mit der Aufkündigung von Staatsverträgen. Dies steht und fällt aber im konkreten Fall mit seiner Auslegung von § 8 der ARD-Satzung. Diese Homogenitätsklausel soll nicht in gleicher Weise für bereits beigetretene Anstalten gelten. Hier sei ein Fragezeichen angebracht. W. Meng

**Schaeffer, Klaus: Asylberechtigung.** Politische Verfolgung nach Art. 16 GG. Köln [etc.]: Heymann (1980). XII, 166 S. DM 38.– brosch.

Schaeffer's Untersuchung unterscheidet sich von den zahlreichen Monographien, die sich in neuerer Zeit – ausgelöst auch durch die Asylantenschwemme vor allem in der Bundesrepublik Deutschland – mit Fragen des Asylrechts befassen (vgl. die Rezension der Arbeiten von Grahl-Madsen u. a., in ZaöRV Bd. 41 [1981], S. 886 ff.), in zwei Punkten: Zum einen verzichtet der Autor auf eine Gesamtdarstellung des Asylrechts unter Einbeziehung auch des Völkerrechts und der Versuche einer konventionellen Regelung, sondern konzentriert sich ganz auf die Behandlung der Voraussetzungen für die Asylberechtigung nach Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Zum anderen ist die Untersuchung durch ihren starken Praxisbezug gekennzeichnet. Der Autor hat als Richter an Verwaltungsgerichten und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Asyl-Senat des Bundesverwaltungsgerichts intensive Erfahrungen gesammelt, die in der Arbeit ihren Niederschlag finden. Die Darstellung der Asylberechtigung erfolgt nicht an Hand großzügiger und gutgemeinter, aber wirklichkeitsfremder Theorien, sondern durchweg auf der Basis praktischer Beispiele und unter Bezug auf die kaum noch zu überblickende Rechtsprechung, die hier in systematischer und klarer Weise aufgearbeitet und zuweilen auch kritisch kommentiert wird.

Grob unterteilt in die Abschnitte »Grundmerkmale der politischen Verfolgung«, »Einzelerkmale der politischen Verfolgung« und »Praktische Schwerpunktprobleme« liegt das Schwergewicht der Untersuchung auf der Darstellung und Erläuterung der Einzelelemente der politischen Verfolgung, wie sie von der Rechtsprechung im Laufe der Jahre herausgearbeitet worden sind. Schaeffer scheint dabei einer eher extensiven Auslegung des Begriffs »politische Verfolgung« zuzuneigen. Zwar wird beispielsweise in wünschenswerter Klarheit der verbreiteten Auffassung widersprochen, jegliche Strafverfolgung eines »politischen Delikts« oder jede Sanktion gegen Wehrdienstverweigerer sei *per se* eine politische Verfolgung, doch wird die sehr großzügige neuere Rechtsprechung zur Frage der »Gruppenverfolgung« oder der »nicht-staatlichen« Verfolgung durch Dritte ausdrücklich gutgeheißen, anderen Entscheidungen aber widersprochen, die eine »Verfolgung« etwa angesichts des Ausschlusses vom Hochschulstudium verneinten. Der Satz »politischer Verfolgungsschutz ist grundsätzlich nur bei Erreichen der Schwelle der Menschenrechtswidrigkeit gerechtfertigt und geboten« (S. 75) wirkt dann nicht als sinnvolle Beschränkung, wenn man Menschenrechte mit jeglichen Grundrechten des Grundgesetzes gleichsetzte.

Schaeffer's Arbeit enthält keinerlei rechtsdogmatische oder rechtspolitische Überlegungen zu der drängenden Frage der sinnvollen Begrenzung des Asylrechts, aber das hätte auch der gewählten Aufgabe nicht entsprochen. Die Untersuchung ist Deskription im besten Sinne des Wortes und als solche nicht nur für die Praktiker geeignet, an die sie sich in erster Linie wenden will, sondern auch für den

Wissenschaftler und den Studenten ein übersichtlicher und nützlicher Schlüssel zur deutschen Asylrechtsprechung.

Torsten Stein

**Schweitzer, Michael/Waldemar Hummer: Textbuch zum Europarecht.**

(Frankfurt): R. G. Fischer (1980). 352 S. (Europarecht, Studien und Materialien 1, hrsg. von Michael Schweitzer). brosch.

Das Textbuch soll in erster Linie der Ergänzung des Lehrbuches derselben Autoren dienen (vgl. die Besprechung in ZaöRV Bd.40 [1980], S.870), und ist daher in Aufbau und Systematik eng an dieses Lehrbuch angelehnt; es ist jedoch in seiner Benutzbarkeit in keiner Weise von dieser Verbindung abhängig, sondern bietet auch isoliert einen guten Überblick über die wesentlichsten Texte und Dokumente und ermöglicht in jedem Fall einen schnellen Zugang zu manchen ansonsten weit verstreut aufzusuchenden Quellen. Das Textbuch hat hier insbesondere den Vorzug, mehrfach geänderte Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts unter Einarbeitung dieser Änderungen wiederzugeben.

Neben den Quellen des primären Gemeinschaftsrechts (mit Konzentration auf den EWG-Vertrag) enthält das Textbuch in systematischer Gliederung wichtige oder auch nur beispielhafte Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts, grundlegende Urteile des Gerichtshofes der Gemeinschaften in (eher knappen) Auszügen, Erklärungen mehr politischen Inhalts und eigene Übersichten und Tabellen. Die systematische Gliederung ist klar und überzeugend, und die zu den einzelnen institutionellen und materiellen Fragen des Gemeinschaftsrechts aufgenommenen Dokumente erscheinen ausreichend. Über Einzelheiten der Auswahl bei der Zusammenstellung von Dokumenten zu den Textbüchern kann man immer streiten, wesentliche Dinge fehlen hier sicherlich nicht. Auffallend ist allenfalls die etwas stiefmütterliche Behandlung der Urteile des Gerichtshofes der Gemeinschaften, die allerdings verständlich wird durch die Ankündigung, als drittes Glied dieser Kette auch noch eine Fallsammlung zu publizieren. Mit ihr wird dann ein Paket aufeinander abgestimmter Arbeitsgrundlagen im Europarecht vorliegen, das jedem Lehrenden wie Lernenden nur empfohlen werden kann.

Textbücher, auch wenn sie sich auf grundsätzliche Dokumente beschränken, veralten relativ schnell. Der Preis dieses Textbuches ist dem angemessen, die Tatsache, daß das Buch schon bei der ersten Durchsicht zu Rezensionszwecken in seine Einzelteile zerfiel, unterstreicht diese Vergänglichkeit aber doch ein bißchen zu sehr.

Torsten Stein

**Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht – Annuaire suisse de droit international.** Hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht – publié par la Société suisse de droit international. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. Bd.36, 1980.(1981). 424 S. SFr.100.– geb.

Im völkerrechtlichen Aufsatzteil des Jahrbuches untersucht Dipla (S.9–74) eingehend die Grenzziehung bei Seen mit mehreren Anrainerstaaten. Das große Verdienst dieser Arbeit besteht in der sorgfältigen weltweiten Bestandsaufnahme

der Praxis. Von daher kommt sie zu dem Ergebnis, daß eine gewohnheitsrechtliche Regel des Inhalts besteht, daß Grenzseen real durch eine Wassergrenze zu teilen seien, daß das Gewohnheitsrecht aber nicht die Mittel- oder Äquidistanzlinie als Grenze vorschreibt. Es gibt nur noch wenige Seen, die nicht vertraglich geteilt sind, die Verfasserin nennt vor allem das Kaspische Meer und den Bodensee. Den interessanten Gedanken, in solchen Fällen auf der Grundlage des IGH-Urteils über den *Festlandsockel in der Nordsee* zu einer Lösung zu kommen, führt die Verfasserin allerdings leider nicht mit aller Konsequenz zu Ende. Ihr zweifelsohne richtiger Gedanke, daß auf effektive Souveränitätsausübung bezüglich des Sees abzustellen sei, bringt die Abgrenzungsfrage in die ganze Schwierigkeit des Nachweises historischer Titel bei unklarer und widersprüchlicher Praxis und ist darum praktisch nur begrenzt brauchbar.

Im zweiten Beitrag unternimmt Wildhaber (S.75–90) den Versuch einer Standortbestimmung des heutigen Völkerrechts. Er konstatiert die wachsende Interdependenz, den wachsenden Problemlösungsbedarf des internationalen Systems, der zu einer materiellen Ausweitung des internationalen Regelwerks und – damit verbunden – zu einem Infragestellen traditioneller völkerrechtlicher Rechtsquellenlehre führt. Hinzu kommt eine Ausweitung der Akteure im internationalen System, die von einer Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte nur teilweise erfaßt wird. Sind damit wesentliche Defizite der heutigen völkerrechtlichen Ordnung bezeichnet, ist für W. das tieferliegende Problem das der Einheit des rechtlichen Weltbildes im internationalen System. Wie weit ist universelle rechtliche Ordnung angesichts der Teilung der Erde in »Welten« mit sehr unterschiedlichen Wertvorstellungen eigentlich noch möglich? W. geht an diese Fragen mit einer begrüßenswerten Mischung von Vernunft, Behutsamkeit und europäischem Selbstbewußtsein. Jedenfalls als Zielvorstellung möchte er wesentliche Grundwerte, die man getrost als Beitrag der sogenannten »ersten Welt« zur internationalen Ordnung bezeichnen kann, nicht aus den Augen verlieren: »Auf das Langzeitideal einer gerechten, demokratisch-freiheitlichen, dezentralisierten Weltfriedensordnung kann das Völkerrecht nicht verzichten«.

Der international-privatrechtliche Teil behandelt zwei für den internationalen Geld- und Kreditverkehr zentrale Fragen: Fremdwährungsschulden (F. A. Mann) und internationales Insolvenzrecht (Hanisch). Der Völkerrechtler mag sich fragen, ob ein völkerrechtlicher Rahmen für die einschlägigen Kollisionsnormen von Nutzen wäre.

Der dokumentarische Teil bringt in bewährter Weise Übersicht über die schweizerische völkerrechtliche Praxis im Jahre 1979 (aus der Feder von Caflisch die allgemeine Völkerrechtspraxis, aus der Feder von Malinverni und Wildhaber die Praxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention). Aus der Völkerrechtspraxis seien hervorgehoben die Ausführungen des schweizerischen Bundesrats zur Vereinbarkeit gewisser schweizerischer Strafbestimmungen über Wirt-

schaftsgeheimnisse mit dem Vertrag zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (der *Adams-Fall*), zum Status der PLO, eine Stellungnahme des schweizerischen Außenamtes zu einigen Fragen des diplomatischen Schutzes, Staatszugehörigkeit von juristischen Personen, Vollstreckung von Schiedssprüchen und ähnliches, der schweizerische Vorschlag zur Streitregelung im Rahmen der KSZE sowie eine längere Ausführung des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den sogenannten nicht-gebundenen Staaten. Der Bericht über die Praxis zur Menschenrechtskonvention befaßt sich in seinem allgemeinen Teil unter anderem mit dem Vollzug der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Schweiz und betont hier die Bindung an die Konvention »in ihrer Auslegung durch die Straßburger Organe«. Das Schwergewicht des besonderen Teils bilden strafprozessuale Fragen.

Michael Bothe, Hannover

**South African Yearbook of International Law – Suid-Afrikaanse Jaarboek vir Volkerreg.** Published by the VerLoren van Themaat Centre for International Law, University of South Africa. Pretoria: University of South Africa. Editors: H. Booysen, D. H. van Wyk. Vol.5, 1979 (1980). IX, 274 S. R 18.–geb.

Das Jahrbuch, das nunmehr im fünften Jahrgang erscheint [zu den Bänden 1–4 siehe: ZaöRV Bd.41 (1981), S.204ff.] und das »heimische« Forum für die völkerrechtliche Südafrika-Diskussion darstellt, enthält wiederum vorwiegend Beiträge zur aktuellen völkerrechtlichen Problematik in Südafrika. Dabei spielen die durch die Bantustans aufgeworfenen Probleme erneut eine besondere Rolle (P. E. J. Brooks: *The Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Transkei, Bophuthatswana and Venda*; and G. Carpenter: *The Independence of Venda*). Der letztere Aufsatz zeigt am Beispiel des neuen Bantustans Venda erneut die besondere Problematik des durch die Bantustan-Gesetzgebung Südafrikas erzwungenen Staatsangehörigkeitswechsels der Farbigen in Südafrika. Carpenter spricht dabei offen aus, die Anknüpfung an die »Sprache« oder »kulturelle Bindung« an ein Bantustan für den zwangsweisen Wechsel der Staatsangehörigkeit erfolge "on flimsy grounds" (S.54), meint aber, solche Blankoregelungen seien notwendig, wenn alle Fälle erfaßt werden sollen.

Ein weiterer Hauptbeitrag ist der Verwaltung der Walvis Bay gewidmet (J. A. Faris). Ferner finden sich zwei längere Beiträge aus der Feder amerikanischer Autoren, von P. Lansing/R. Castle zur Frage der iranischen Geiselnahme 1979 in Teheran und von M. Lippman zum Menschenrechtsschutz auf Grund des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966; die letztere Studie bietet eine eingehende Betrachtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Aspekte dieses Fragenkomplexes.

Der Entscheidungsteil des Bandes gibt den Inhalt von vier südafrikanischen Gerichtsentscheidungen (darunter die interessante südafrikanische Entscheidung *Ex parte Moseneke* zu den Folgen des »automatischen« Entzugs der südafrikanischen

schen Staatsangehörigkeit durch die Bantustan-Gesetzgebung für die Zulassung eines Farbigen als Anwalt) sowie von sechs ausländischen Gerichtsentscheidungen wieder. Wie schon die früheren Jahrgänge enthält auch dieser Band eine Zusammenfassung der aktuellen UN-Praxis zu Südafrika-Fragen (aus der Feder von M. E. Muller) sowie einen Bericht zur aktuellen Völkerrechtspraxis und Außenpolitik Südafrikas (A. du P. Louw). Beide Berichte vermitteln nebeneinandergestellt einen nachhaltigen Eindruck von der tiefen Kluft, die zwischen der UN-Völkergemeinschaft und Südafrika besteht und die sich aus südafrikanischer Sicht auf Grund einer offensichtlich wachsenden Enttäuschung über die Haltung der westlichen Staaten noch zu vertiefen scheint. Angefügt ist ein relativ kurzer Bericht über die Achte Session der Dritten Seerechtskonferenz. Die Zusammenstellung der im Berichtszeitraum (1978/79) von Südafrika geschlossenen oder ratifizierten völkerrechtlichen Abkommen im Schlußteil des Bandes ist von besonderem Interesse, da sie die Bantustan-Problematik von einer anderen Seite beleuchtet: Es sind dort zwei multilaterale Abkommen, ein Abkommen mit Lesotho, ein Abkommen mit Portugal und 73 (!) Abkommen mit den Bantustans Bophuthatswana und Venda aufgelistet. Sie vermitteln einen Eindruck von der völligen wirtschaftlichen (und politischen) Abhängigkeit der Bantustans von Südafrika.

Der Band enthält ferner Hinweise auf themenbezogene Aufsätze in südafrikanischen Zeitschriften, einen wiederum knapp gehaltenen Besprechungsteil, ein Entscheidungs- und ein ausführliches Sachregister. Die schon zu den Vorjahresbänden angemerkte editorische Sorgfalt ist erneut hervorzuheben. Für denjenigen, der sich mit den Problemen und Entwicklungen in Südafrika beschäftigt, ist das Yearbook zu einem wichtigen und zuverlässigen Hilfsmittel geworden.

Ludwig Weber, Montreal

**Trends in Environmental Policy and Law – Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement.** Project Coordinator – Coordinateur du projet: Michael Bothe. (Berlin): Schmidt (1980). XXI, 404 S. (Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 69). DM 49.60 brosch. – Gland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources 1980. XXI, 404 S. (IUCN Environmental Policy and Law Paper, No. 15). brosch.

Der vorliegende Sammelband aus der Reihe »Beiträge zur Umweltgestaltung« vereinigt Aufsätze, die sich mit Verfahren und Techniken des Umweltschutzes, und zwar sowohl auf der Ebene der Rechtsvergleichung wie auch des Völkerrechts auseinandersetzen. Dabei ist es nicht Ziel dieser Publikation, neue Verfahren vorzuschlagen, sondern es geht den Autoren eher um eine Bestandsaufnahme sowie ein Aufzeigen von Entwicklungstrends, wobei der rechtsvergleichende Ansatz für das einzelne nationale Recht befruchtenden Charakter hat. Die Beiträge lassen sich verschiedenen Problemkreisen zuordnen.

Steiger, Demel, Fey, Malanczuk und Dolzer untersuchen das Verhältnis von Grundrechten zum Umweltschutz. Während erstere die Frage aufwer-

fen, inwieweit einzelne Rechtsordnungen bereits ein Grundrecht auf menschenwürdige Umwelt enthalten, untersucht letzterer die sich aus dem Umweltschutz ergebenden Einschränkungen der Grundrechtsausübung, wobei im Vordergrund die Sozialbindung des Eigentums steht. Steiger, Demel, Fey und Malanczuk stellen in ihrem analytischen Teil ausgehend von Prinzip 1 der Stockholmer Umweltschutzdeklaration die Frage, ob es gilt, das Individuum indirekt durch den Umweltschutz oder die Umwelt indirekt durch Anerkennung eines entsprechenden Individualrechts zu schützen. Diese unterschiedlichen Ansätze sind relevant für die Beurteilung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung, Planung oder Regelung von Vorhaben mit Umweltbezug (Wandesforde-Smith und Gündling). Das Problem, daß individuell ausgerichteter Umweltschutz letztlich nicht ausreicht, um einen effektiven Umweltschutz zu gewährleisten, wird mit aller Klarheit gesehen und ein dementsprechendes Tätigwerden des Staates gefordert, um die Natur um ihrer selbst willen zu schützen.

Die Beiträge von Hansmeyer und De Kock widmen sich der Frage, wer die Kosten des Umweltschutzes zu tragen hat. Hansmeyer stellt die Diskussion über Veranlasserhaftung und Kostentragung durch die Gemeinschaft in den Vordergrund. De Kock analysiert Vor- und Nachteile negativer und positiver finanzieller Anreize.

Dem Verwaltungsverfahren widmen sich die Beiträge von Kiss, Wandesforde-Smith und Gündling. Kiss prüft die Möglichkeit eines präventiven Umweltschutzes durch Genehmigungs- und Notifizierungsverfahren. Ergänzend dazu erörtert Wandesforde-Smith das amerikanische Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren, wobei er zutreffend darauf hinweist, daß dieses im Lichte des amerikanischen Rechtsschutzsystems gewertet werden müsse und daher eine unmittelbare Übertragbarkeit auf andere Rechtssysteme nicht ohne weiteres möglich sei. Gündling weist nach, daß die deutsche Rechtsordnung bereits Ansätze einer Umweltverträglichkeitsprüfung enthält. Der Öffentlichkeitsbeteiligung mißt Gündling insbesondere die Funktion zu, die Genehmigungs- oder Planungsbehörde zu informieren, kritisch ist er, insoweit Blümel folgend, gegenüber der Meinung, die in der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Demokratisierungselement sieht.

Garner behandelt das Problem der Raumplanung in Bezug auf den Umweltschutz, während sich de Klemm der Frage zuwendet, inwieweit der Gedanke von Umweltschutzzonen bereits verwirklicht worden ist.

Wesentliche Gefahren für die Umwelt gehen von der chemischen Industrie aus. Reh binder analysiert, inwieweit durch Registrierung der Produkte und behördliche Eingriffsbefugnisse die potentiellen Gefahren für die Umwelt zurückgedrängt werden können. Foster befaßt sich mit rechtlichen und politischen Problemen der Abfallbeseitigung und des Recycling.

Lummert widmet sich der Schadensersatzpflicht bei eingetretenen Umwelt-

schäden und vor allem der Frage, ob Verschuldens- oder Gefährdungshaftung angemessen ist. Offen bleibt, inwieweit eine Pflicht zur Beseitigung von bereits eingetretenen Umweltschäden in Gebieten außerhalb staatlicher Jurisdiktion besteht. Es ist dies ein Problem, das für die Hohe See und vor allem für die Antarktis in Zukunft relevant werden könnte und wofür Modelle bislang nur in Ansätzen existieren. Delmas-Marty beschäftigt sich mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Umweltverletzungen.

Die letzten Beiträge von Rahmatulla Khan, der auf die Umweltprobleme im Zusammenhang mit der Verlagerung industrieller Kapazitäten in Entwicklungsländer eingeht, und von Sand, Fleischer, Riphagen, Dupuy und Bothe behandeln mehr die völkerrechtliche Seite des Umweltschutzes. Sand weist darauf hin, daß es der Entwicklung internationaler Umweltstandards bedarf – einem Problem, mit dem sich insbesondere die 3.VN-Seerechtskonferenz konfrontiert sieht. Fleischer und Riphagen analysieren die Prinzipien *common heritage of mankind* und *shared resources* auf ihre Einsetzbarkeit und ihren Aussagewert im internationalen Umweltschutzrecht. Haftungsprobleme bei grenzüberschreitenden Umweltschäden behandelt Dupuy; Bothe, schließlich, analysiert die Gestaltungsmöglichkeiten zwischenstaatlichen Umweltschutzmanagements.

In einer knappen und gedrängten Form werden damit die wesentlichen Probleme des Umweltschutzrechts angesprochen. Insofern stellt dieses Sammelwerk eine wertvolle Bereicherung der umweltrechtlichen Grundliteratur dar.

Rüdiger Wolfrum, Bonn

**Wiegand, Gerd: Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe.** Ein Beitrag zur Organisationsanalyse internationaler Organisationen am Beispiel des UNDP und der Weltbank. Berlin: Duncker & Humblot (1978). 389 S. (Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd.5). DM 98.– brosch.

Die beiden wichtigsten internationalen Entwicklungshilfeorganisationen, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und die Weltbank mit ihren Tochterorganisationen (Internationale Finanzkorporation und Internationale Entwicklungsorganisation) werden hier analysiert und einem Vergleich unterzogen mit dem Ziel, allgemeinere Organisationsprinzipien für die internationale Verwaltung von Entwicklungshilfe aufzufinden. Im einzelnen untersucht Wiegand folgende Komponenten: Ziele und Arbeit der Organisationen, rechtliche und finanzielle Grundlagen, Organisationsstrukturen, Beziehungen zur Umwelt, Entscheidungsprozeß, Technologie, Führerschaft. Die Schlußfolgerungen des Buches kann man nur bekräftigen: 1. Eine Entwicklungshilfeorganisation wird dazu geschaffen, Entwicklungsländer in ihrer Entwicklung zu fördern. Sie muß in allen Aspekten so ausgerichtet sein, diese Aufgabe in bestmöglicher Weise zu erfüllen. Eine Entwicklungshilfeorganisation ist mehr als eine Bank, Investmentgesellschaft oder allge-

meine politische Organisation. »Der entscheidende Unterschied zwischen einer Bank und einer Entwicklungsorganisation ist darin zu sehen, daß einer Entwicklungsorganisation in erster Linie daran gelegen ist, das Entwicklungsziel zu fördern, die dringendsten Entwicklungsbedürfnisse zu erfüllen, entwicklungsträchtige Projekte zu verwirklichen und ihre Mittel so gerecht als möglich unter den Antragstellern zu verteilen« (S.364). Die Vergabe der Hilfe muß so erfolgen, daß sie die wirklich Hilfsbedürftigen erreicht und den Hilfszweck erfüllt. Projekte müssen die größeren Zusammenhänge berücksichtigen und die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung haben. Nebenwirkungen müssen bei der Beurteilung eines Projektes einbezogen werden; beispielsweise dürfen Projekte im wirtschaftlichen Sektor nicht die soziale und politische Entwicklung beeinträchtigen oder soziale Ungerechtigkeiten nur noch verstärken. 2. Multilaterale Entwicklungshilfe ist nicht nur ein gemeinsames internationales Unternehmen, bestimmte hilfsbedürftige Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zu unterstützen, sondern soll auch dazu dienen, durch den internationalen Charakter der Hilfe die Verfolgung nationaler Interessen auszuschalten. Eine Entwicklungsorganisation muß deshalb Rechtspersönlichkeit, eigene Verwaltungseinheiten und eine starke Verwaltungsspitze besitzen. 3. Eine Entwicklungsorganisation, die die wirklichen Bedürfnisse von Entwicklungsländern erfüllen will, muß Entwicklungsländer-orientiert arbeiten; muß ständig Kontakt zu den Verwaltungen dieser Länder halten, um den Entwicklungsstand und die Angemessenheit der Projekte beurteilen und den Regierungen bei der Durchführung der Projekte behilflich sein zu können. 4. Eine Entwicklungsorganisation muß der Gleichwertigkeit der Interessen von Geber- und Empfängerländern Rechnung tragen. Entwicklungsländer müssen auch dann Einfluß auf die Organisation haben, wenn sie keine Beiträge leisten. Im unmittelbaren Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten müssen Geber- und Empfängerländer gleichwertig vertreten sein, und beiden Gruppen muß gleiches Stimmgewicht zustehen.

Ein materialreiches Buch mit insgesamt 70 Tabellen und einer Reihe von weiteren Schaubildern, interessant für alle, die mit Recht und Praxis der Entwicklungshilfe befaßt sind.

L. Gündling