

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen*

Barwig, Klaus/Klaus Lörcher / Christoph Schumacher (Hrsg.): Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl. Baden-Baden: Nomos (1989). 363 S. DM 48.–

Die für Ende 1992 bevorstehende Verwirklichung des Binnenmarktes innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften hat wichtige Impulse für die Diskussion auch auf Rechtsgebieten bewirkt, die – wie das Asylrecht – auf den ersten Blick nicht im Mittelpunkt der Bestrebungen um die weitere europäische Integration stehen. Den Fragen nach den Auswirkungen dieser Entwicklung auf das Asylgrundrecht des Art.16 Abs.2 Satz 2 GG, nach der europäischen Dimension des Rechts auf Asyl, waren die Vorträge auf der im Januar 1989 von der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart veranstalteten Tagung gewidmet, die mit der hier anzuzeigenden Publikation nun der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden.

Die Position der Bundesregierung wurde einleitend durch den damaligen Kanzleramts- und jetzigen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble dargelegt: Dieser hielt die Einführung eines Gesetzesvorbehalts für das Asylgrundrecht des Art.16 GG für unumgänglich, da nur so die notwendige Harmonisierung der nationalen Asylverfahren erreicht werden könne; weiter wurde eine Vereinheitlichung von Zuständigkeitsregelungen, nationalen Informationssystemen und Visa-bestimmungen gefordert. Eine Gegenposition hierzu wurde von Bertold Huber, Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt, aufgestellt, der diese insbesondere damit begründete, daß sich aus dem EWG-Vertrag keine Kompetenz ergäbe, den materiellen Gehalt von Art.16 Abs.2 Satz 2 GG zu ändern. Anschließend zeigte Günter Renner, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Hessen, Möglichkeiten einer Beschleunigung des Asylverfahrens auf, einem nach wie vor ganz wesentlichen Aspekt der deutschen asylpolitischen Diskussion.

Eine herausragende Rolle spielte die Diskussion um die Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 für den Fall einer Einschränkung des grundge-

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

setzlichen Asylrechts; ihre bereits jetzt bestehende Wichtigkeit für die Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht wurde von Ralf Rothkegel (damals Wiss. Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht) bzw. Horst Säckler (Richter am Bundesverwaltungsgericht) zutreffend unterstrichen. Zu Recht wies insbesondere Volker Krönig, Senator für Justiz und Verfassung in Bremen, darauf hin, daß Einschränkungen auf der Grundrechtsebene zwangsläufig zu einer erheblichen Steigerung der Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention und nicht notwendig zu einer Lösung der mit den so großen Zahlen von Asylbewerbern verbundenen Problemen führten. Diesen Teil der Referate schloß Peter Nicolaus, Leiter der Außenstelle Zirndorf des UNHCR, mit einer Untersuchung zur Bindungswirkung von im Ausland getroffenen asylrelevanten Entscheidungen ab.

Die Berichte zum Asylrecht in Frankreich (Klaus Manfrass), Italien (Christopher Hein), den Niederlanden (Dennis de Jong), Schweden (Göran Melander) und der Schweiz (Walter Stöckli) gaben in durchaus unterschiedlicher Qualität Informationen über die Rechtslage in den jeweiligen Staaten. Mögliche Grundlagen eines europäischen Asylrechts wurden erörtert in den Berichten von Peter Leuprecht (Direktor für Menschenrechte des Europarats) zu den Bestrebungen des Europarats zur Harmonisierung des Asylrechts, von Heide Langguth zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Asylrecht (dem sog. »Vetter-Bericht«) und von Ruprecht von Arnim zum Asylrecht in der Europäischen Gemeinschaft vor und nach 1992. In seinem abschließenden Referat appellierte Otto Kimminich vor dem Hintergrund der europäischen Menschenrechtstradition an die Solidarität der europäischen Staaten gegenüber Asylsuchenden.

Angesichts der weiter ganz deutlich steigenden Zahlen von Asylbewerbern, in jüngster Vergangenheit namentlich auch aus den Staaten Ost-, Mittel- und Südosteuropas, und der sicherlich berechtigten Sorge vor weiteren Wanderungsbewegungen als Folge eines möglichen Verfalls staatlicher Strukturen in der Sowjetunion, steht die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Anstrengung zur Behandlung dieser Problematik außer Frage. Hierfür bieten die angezeigten Beiträge einschlägige rechtliche Grundlagen und nützliche Anregungen. Rainer Hofmann

Documents on International Administrative Tribunals. Ed. by C. F. Amerasinghe. Oxford: Clarendon 1989. IX, 214 S. £ 30.–

Je technischer das Völkerrecht, desto größer seine Wirkkraft und sein Erfolg. Neben dem internationalen Wirtschaftsrecht und den wahrhaft »technischen« Übereinkommen ist das internationale Beamtenrecht ein weiterer Beleg für die Richtigkeit dieser Aussage. Der vorliegende Band, zusammengestellt von einem ausgewiesenen Sachkenner, trägt die zahlreichen und verstreuten vertraglichen Grundlagen dieser Materie zusammen. Eine kurze Einführung erleichtert die Nutzung dieses Dokumentenbandes. Michael J. Hann

Heintschel von Heinegg, Wolff: Der Ägäis-Konflikt. Die Abgrenzung

Festlandsockels zwischen Griechenland und der Türkei und das Problem der Inseln im Seevölkerrecht. Berlin: Duncker & Humblot (1989). 359 S. (Schriften zum Völkerrecht, Bd.89). DM 148.–

Die Untersuchung, die 1988 als Dissertation in Bochum vorgelegt wurde, greift eines der brisantesten völkerrechtlichen Probleme des Mittelmeeres heraus, den griechisch-türkischen Streit um die Abgrenzung des Festlandsockels in der Ägäis. Noch im Frühjahr 1988 drohte dieser Streit in einen bewaffneten Konflikt umzuschlagen. In Griechenland wurde die Mobilmachung erklärt, weil sich ein türkisches Forschungsschiff anschickte, seismische Untersuchungen in einem Gebiet vorzunehmen, das Griechenland als seinen Festlandsockel betrachtet. Die Abgrenzung ist bis heute umstritten und wird sich, angesichts der diametral entgegengesetzten Ausgangspositionen der Streitparteien, wohl nur durch ein Streitschlichtungsverfahren mit Drittbeteiligung lösen lassen.

Der Untertitel des Buches schränkt den Titel zu Recht ein, denn der Konfliktstoff in der Ägäis ist, worauf der Autor in der Einleitung auch hinweist, komplex und beschränkt sich nicht auf die Abgrenzungsfrage. Hingegen verrät der auf die Ägäis bezogene Titel nicht, daß sich dahinter die zur Zeit umfassendste Untersuchung der allgemeinen Abgrenzungsprobleme des Festlandsockels verbirgt.

Die Darstellung setzt ein mit einem geschichtlichen Überblick über die komplizierten griechisch-türkischen Beziehungen seit Beginn des 19. Jahrhunderts und stellt die Rechtspositionen der Streitparteien dar. Sodann folgt zu Recht eine extensive Untersuchung des Rechtsstatus von Inseln. Denn die Frage, in welchem Ausmaß Inseln über ein eigenes Küstenmeer und einen Festlandsockel verfügen, ist von zentraler Bedeutung für die Abgrenzungsfrage in der Ägäis, aber auch in zahlreichen anderen Abgrenzungsfällen. Der Verfasser arbeitet klar heraus, daß die Frage der völkerrechtlichen Definition der Insel von der Frage der Berücksichtigung von Inseln bei der Abgrenzung zu trennen ist. Wünschenswert wäre neben der detaillierten Untersuchung der Insel-Diskussion im Rahmen der 3. Seerechtskonferenz auch die entsprechende Untersuchung der ILC-Erörterungen, die zur Definition des Festlandsockels führten. Denn ein Teil der vom Autor angeführten Literatur zieht gerade die *travaux préparatoires* heran, um zu beweisen, daß der Inselbegriff im Zusammenhang mit dem Festlandsockel nicht mit der allgemeinen Insel-Definition der Küstenmeerkonvention (Art.10) übereinstimmt. Nach etwas langatmigen allgemeinen Ausführungen zum Völkergewohnheitsrecht, welche der Untersuchung der Staatenpraxis vorangestellt sind, kommt der Autor zu dem überzeugenden Ergebnis, daß nach Völkergewohnheitsrecht Inseln – mit Ausnahme unbewohnter Felsen – unabhängig von Größe, Lage und Bevölkerung grundsätzlich ebenso wie Landgebiete über einen Festlandsockel verfügen.

Nach einem Exkurs über die Problematik der Archipele, die in der Ägäis – dem *archipelagos* der alten Griechen – nicht einschlägig ist, wendet sich die Untersuchung dem Hauptthema, nämlich der Abgrenzungsfrage, zu.

Dieser (3.) Teil der Arbeit untersucht zunächst das Festlandsockel-Regime, da

ohne genaue Kenntnis seiner rechtlichen Grundlagen die Abgrenzung zweier konkurrierender Festlandsockelansprüche nicht erörtert werden kann. Es folgt die Untersuchung der Prinzipien, Regeln und Methoden der Abgrenzung, wobei fraglich erscheint, ob sich diese Begriffe so sauber trennen lassen, wie es hier versucht wird. Zunächst wird die Staatenpraxis der bi- und multilateralen Abgrenzungsverträge befragt. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Äquidistanz-Linie, obwohl in 54 von 78 untersuchten Fällen angewandt, nicht als gewohnheitsrechtlich verbindlich nachweisen lasse. Soweit in den übrigen Fällen eine modifizierte Äquidistanzregel zum Zuge kommt, wird dies als Verneinung der Äquidistanzregel gesehen. Könnte hierin nicht ein Beleg für das Gegenteil gesehen werden? Die bekannten Fälle modifizierter Äquidistanzregelung gehen grundsätzlich von der Anwendbarkeit dieser Abgrenzungsmethode aus, berücksichtigen aber gewisse natürliche Gegebenheiten (z. B. Inseln, Halbinseln) nur zu einem gewissen Prozentsatz. Allerdings bezieht sich die Vertragspraxis auf Fälle, in denen sich die Schelf-Anrainer einigen konnten. Daher ist dem Ergebnis zuzustimmen, daß die Äquidistanzmethode nicht in allen Fällen angewandt wird und einem Staat, der ihre Anwendung ablehnt, nicht als völkerrechtlich verbindlich entgegengehalten werden kann. Das jahrelange Ringen um die Abgrenzungsregelung der Seerechtskonvention (SRK) macht dies – wie die Untersuchung eingehend darlegt – ebenfalls deutlich.

Die Abgrenzungsregelung der SRK, die deutlich Züge eines Minimalkonsenses trägt, gibt anders als die entsprechende Regelung der Festlandsockel-Konvention keine inhaltliche Vorgabe mehr, sondern verweist auf Verhandlungen zwischen benachbarten oder gegenüberliegenden Staaten “on the basis of international law” ... “in order to achieve an equitable solution”. Dieses Ergebnis – oder besser Nichtergebnis – löst eine Untersuchung der allgemeinen Funktion der Billigkeit im Völkerrecht und bei der Festlandsockelabgrenzung im besonderen aus, die aber, abgesehen von terminologischen Ziselierungen, keine greifbaren Ergebnisse liefert. Das ist kein Defizit der Untersuchung, sondern wohl notwendige Folge des Verzichts auf eine inhaltliche Abgrenzungsregelung. Konkreter wird die Darstellung bei der Untersuchung der im Rahmen der Billigkeit beachtenswerten Umstände (*relevant circumstances*). Hierzu hat die internationale Judikatur, vor allem des IGH seit dem *Nordsee-Festlandsockel-Urteil* von 1969, beachtliche Präzisierungen geliefert, so daß für einen konkreten Abgrenzungsfall durchaus aus der Fülle der denkbaren Kriterien entscheidungsrelevante herausgefiltert werden können. Der Autor untersucht geographische, ökonomische, sicherheitspolitische Faktoren und Erwägungen sowie das (Vor)Verhalten der Parteien. Unter den geographischen Faktoren widmet er dem Gesichtspunkt der geographischen Proportionalität einen eigenen Gliederungspunkt sowie, im Kontext der Ägäis verständlich, der Berücksichtigung von Inseln einen eigenen Abschnitt. Zu Recht weist der Autor darauf hin, daß eine abschließende positive Aufzählung der relevanten Umstände nicht möglich ist. Die gründliche Untersuchung der genannten Kriterien, deren über-

zeugende Ergebnisse hier nicht im einzelnen dargestellt werden können, bildet wohl den Hauptbeitrag der Arbeit zur aktuellen völkerrechtlichen Diskussion. Darauf wird man aufbauen können, dafür gebührt dem Autor Dank.

Nach der gründlichen Untersuchung auf 300 Seiten wirkt der Versuch der Anwendung der gewonnenen Ergebnisse auf den konkreten Streitfall einerseits zu mager, andererseits zu komplett. Mager erscheinen die Vorschläge zur Konfliktlösung auf knappen 12 Seiten. Dabei vermißt man eine Problematisierung des Küstenmeeraspekts und der Rolle gerader Basislinien. (Was nämlich aufgrund in zulässiger Weise gezogener gerader Basislinien und einer zulässigen Ausdehnung des Küstenmeeres zum jeweiligen Küstenmeer gehört, steht zur Festlandssockelabgrenzung nicht mehr zur Disposition.) Andererseits erscheint zweifelhaft, ob Ziel einer solchen Arbeit ein konkreter, grafisch dargestellter Lösungsversuch sein sollte. Eigentlich widerspricht dieser Versuch dem durchscheinenden Ergebnis der Untersuchung, daß bei aller Eingrenzbarkeit der relevanten Umstände, bei allen Konkretisierungsbemühungen in bezug auf die Billigkeit die bisherigen Entscheidungen zu streitigen Abgrenzungsfällen auch eine kräftige Prise Dezisionismus enthalten. Dieser Aspekt hätte verdient, noch problematisiert zu werden. Daher hätte es vielleicht ausgereicht darzustellen, welche Argumente der Streitparteien völkerrechtlich abgesichert und welche Faktoren zu berücksichtigen sind.

Aber unabhängig davon, welchen Kommentar die Geschichte zu dem Heineggischen Lösungsversuch bereithält, ist die gründliche Untersuchung der existenten rechtlichen Grundlagen des Konflikts sehr zu begrüßen.

Ulf-Dieter K l e m m, Bonn

H o r n, Frank: Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties. Amsterdam [etc.]: North-Holland 1988. Published in collaboration with T. M. C. Asser Instituut, The Hague. XXIX, 514 S. US\$ 131.50/Dfl. 250.–

Art.19–23 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) rufen nicht nur bei erster Lektüre Bedürfnis nach weiterführenden Erläuterungen und Anmerkungen hervor. Die teilweise hervorragenden Monographien zur WVK haben dieses Bedürfnis nur ansatzweise zu befriedigen vermocht. Nach Rolf K ü h n e r s »Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen« (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.91; siehe Rezension im selben Heft, hier S. 235 ff.) (1986) liegt mit Frank H o r n s englischsprachiger Dissertation ein weiteres Werk vor, das sich erfolgreich anschickt, Licht in das Dunkel dieser intrikaten Probleme des Völkervertragsrechts zu bringen. Dabei gehört dieser Bereich nicht nur zu den theoretisch anspruchsvollsten Aspekten des Völkerrechts. Ihm kommt auch in der Staatenpraxis eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu; ein Blick in einen beliebigen Band des Bundesgesetzblattes (Teil II) der Bundesrepublik Deutschland veranschaulicht dies eindrücklich.

Horn hat sein Werk in drei Teile gegliedert: Die eindeutige *pièce de résistance* dieser Dissertation ist die umfassende Analyse des völkervertraglichen Vorbehalts, die etwa zwei Drittel des Buches einnimmt. Den interpretativen Erklärungen ist

der zweite Teil gewidmet, während der dritte Teil der Funktion der Depositare nachgeht.

Der erste Teil besticht nicht zuletzt durch die Gründlichkeit, mit der sich der Autor seinem Gegenstand nähert. Gerade weil er nur zu gut weiß, daß es "no clear and undisputed criteria that would allow for a clear-cut classification" staatlicher Erklärungen im Zusammenhang mit Vertragsschlüssen gibt, stellt er seinen Lesern umfangreiches rechtliches, rechtshistorisches und rechtstatsächliches Material zur Verfügung und nimmt zu strittigen Fragen mit abgewogenem Urteil Stellung. Dabei versteht es Horn stets, seine theoretische Analyse durch Beispiele aus der reichen Staatenpraxis zu veranschaulichen. Daß dabei gelegentlich des Guten zu viel getan wurde, mag Horns *ranking* der hinsichtlich Vorbehaltserklärungen aktivsten Staaten belegen. Es wird kaum überraschen, daß Staaten mit einer großen Vertragspraxis mehr Vorbehalte erklären als Fidschi und Tonga. Dies gilt nicht ohne weiteres für den Umstand, daß die zwei letztgenannten in der Vorbehalt-rangliste vor Kanada liegen; aber der Erkenntniswert dieser Information scheint doch eher beschränkt zu sein, während im übrigen die zahlreichen Hinweise auf die Staatenpraxis ein großer Gewinn sind.

Auch in seiner Analyse des geltenden Rechts der interpretativen Erklärung zu völkerrechtlichen Verträgen (Teil II) legt der Autor großen Wert auf vollständige Erfassung der Staatenpraxis und setzt sich durchaus kritisch sowohl mit den Bemühungen der ILC und der Literatur auseinander, dieses Institut vom Vorbehalt abzugrenzen. Horn stellt dabei im einzelnen die Erklärungspraxis der Staaten zu mehreren wichtigen multilateralen Verträgen vor. Gerade dieser Abschnitt verdeutlicht besonders eindringlich den besonderen Charakter dieses Bereichs völkerrechtlichen Vertragsrechts.

Der Depositärpraxis verschiedener internationaler Organisationen widmet sich Teil III, dem sich ein knapper und hervorragend ausgewählter Dokumentenanhang anschließt. Ein benutzerfreundliches Register rundet den positiven Eindruck ab.

Horns Arbeit ist nicht nur für den auf englischsprachige Literatur Angewiesenen ein unverzichtbares Hilfsmittel bei Fragen im Zusammenhang mit Erklärungen von Staaten bei mehrseitigen Vertragsschlüssen. Michael J. Hahn

Kühner, Rolf: Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen.

Reservations to Multilateral Treaties. English Summary. Berlin [etc.]: Springer (1986). XI, 307 S. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Begründet von Viktor Bruns, Hrsg. von Rudolf Bernhardt, Karl Doehring, Jochen Abr. Frowein, Bd.91). DM 98.-

Die Flut der Literatur zu vertragsrechtlichen Themen, die kurz nach der Verabschiedung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) 1969 einsetzte, ist abgeebbt. Wissenschaftliche Analyse und Spekulation sind mittlerweile der Praxis gewichen. In einigen Bereichen herrscht jedoch nach wie vor Unsicherheit, und dazu zählt zweifelsohne die Frage der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen. Die Ursache dafür ist nicht in mangelnder Bearbeitung zu suchen – die Literatur zu

diesem Fragenkreis ist kaum mehr überschaubar, wie der Autor hervorhebt –, sondern in der Lückenhaftigkeit und Widersprüchlichkeit eines Texts, in den ganz konträre politische Standpunkte Eingang fanden. Kühner führt umfassend in die Materie ein, wobei er sich um die Herausarbeitung praktikabler Lösungen bemüht. Das Buch bietet relative Klarheit in einer komplizierten Materie. Es ist daher wert, wieder zur Hand genommen zu werden, zumal sich die Bundesrepublik Deutschland nun dazu entschlossen hat, die WVK zu ratifizieren (BGBl.1990 II, 1414).

Der erste Teil des Werks gilt den Begriffen und Abgrenzungen. Unter Vorbehalten versteht der Autor einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärungen – gleichgültig welcher Bezeichnung –, die bei Eingehung einer vertraglichen Verpflichtung (Unterzeichnung, Ratifikation, Beitritt etc.) oder zu einem späteren ausdrücklich gestatteten Zeitpunkt abgegeben werden und zum Ziele haben, die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen für den Erklärenden einzuschränken. Kühner möchte den Begriff nur auf multilaterale Verträge angewendet sehen, da bei bilateralen Verträgen eine andere Sachlage herrsche. Die Abgrenzung des Vorbehalts zu verwandten Erscheinungen sei mitunter schwierig, da Wortlaut und Bezeichnung einer Erklärung nur von begrenztem Wert seien. Dabei sei der subjektiv verfolgte Zweck zwar von entscheidender Bedeutung, doch müsse auch das berechtigte Vertrauen der Vertragspartner geschützt werden. Größere Schwierigkeiten ergeben sich nur bei den interpretativen Erklärungen, wie die Praxis der letzten Jahre zeigte. Kühner stellt dabei auf den Zweck der Erklärung ab – um Vorbehalte könne es sich dann handeln, wenn zumindest *eventualiter* eine Reduzierung der Vertragspflichten beabsichtigt sei. Diese Auffassung kam schon im *Temeltasch*-Fall (Europäische Kommission für Menschenrechte, Appl. Nr.9116/80, Ber. vom 5.5.1982, DR 31, 120) zum Ausdruck und wurde im *Belilos*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (A/132) vom 29.4.1988 wiederholt, das dem Werk nachfolgte. Sie zeugt von Verständnis für die Lage des Erklärenden angesichts einer unklaren Rechtslage, aber geht dies nicht doch auf Kosten der Vertragspartner, die auf diese Weise um ihr Einspruchsrecht gebracht werden könnten? Zumindest Verträge mit anderer Erfüllungsstruktur könnten eine restriktivere Lösung erheischen.

Der zweite Teil der Arbeit ist mit 50 Seiten der Entwicklung des Vorbehaltsrechts von seinen Anfängen bis zur Wiener Vertragsrechtskonferenz gewidmet. Er macht die aktuelle Rechtslage besser verständlich. Nach einem Blick auf den historischen Ursprung der Vorbehalte und die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, in der sich die Einstimmigkeitsregel etablierte (Vorbehalte wurden zunächst als etwas ganz Ungewöhnliches betrachtet und bedurften jedenfalls der Zustimmung aller anderen Vertragsparteien), wendet sich der Autor der Zwischenkriegszeit zu. In der Praxis des Völkerbundes herrschte unangefochten das Einstimmigkeitsprinzip, doch entwickelte sich im regionalen Rahmen ein divergierendes panamerikanisches Vorbehaltssystem, das die spätere Entwicklung der Materie nachhaltig beeinflussen sollte. Demnach ist das Recht, Vorbehalte

anzubringen, ein Ausfluß der nationalen Souveränität, wie es auch umgekehrt jedem Staat freisteht, einen Vorbehalt zurückzuweisen. Der bisher einheitliche Vertrag wird in ein Bündel bilateraler Vertragsbeziehungen zerlegt, die sich in ihrem Inhalt voneinander unterscheiden können. Nach dem Zweiten Weltkrieg vertrat insbesondere die Sowjetunion eine Position, die Kühner als Souveränitätstheorie bezeichnet. Sie ist mit der panamerikanischen Praxis geistesverwandt, geht aber noch über diese hinaus: Auch der Einspruch gegen einen Vorbehalt verhindert nicht, daß zwischen den beiden Erklärenden eine Vertragsbeziehung zustande kommt. Allerdings knüpfte die Praxis des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als Depositär an jene des Völkerbundes an. Sie erforderte die zumindest stillschweigende Zustimmung aller Staaten, die den Vertrag bereits ratifiziert hatten. Bald wurde jedoch ein Bedürfnis nach flexiblerer Handhabung spürbar, das zur Einschaltung des IGH führte. Sein Gutachten zu den Vorbehalten zur Völkermordkonvention vom 28.5.1951 (ICJ-Reports 1951, 15) wurde seinerzeit als revolutionär empfunden und sollte die spätere Rechtsentwicklung nachhaltig beeinflussen. Kühner analysiert dieses Gutachten und zeigt dessen methodische Schwäche auf, wobei er mit dem hauptsächlichsten Minderheitenvotum konform geht. Der Tenor des Gutachtens – Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip und Abstellen auf ein Kompatibilitätskriterium – hat sich schließlich durchgesetzt. Steine statt Brot wurde gegeben, meint Kühner dazu, zumal die Beurteilung, ob ein Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags vereinbar ist, dem subjektiven Ermessen der einzelnen Staaten überlassen bleibt.

Im dritten und Hauptteil seiner Arbeit wendet sich der Autor dem Vorbehaltsrecht der Gegenwart zu. Nach einer Rekapitulation der hauptsächlichsten Lösungsansätze nimmt er zunächst zu Anwendungsbereich und Bedeutung der WVK Stellung. Seine Beurteilung derselben als Völkergewohnheitsrecht ist ambivalent, doch wird er die Frage im einzelnen prüfen. Da jedoch die Kodifikation zumindest zur Konsequenz hatte, das bisher geltende Recht schwer zu erschüttern, führt heute wohl kein Weg mehr an ihr vorbei, wann immer Vorbehaltsfragen zu beurteilen sind.

Die hauptsächlichsten Topoi des Vorbehaltsrechts sind die Erklärung von Vorbehalten, die verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten darauf und die Rechtswirkungen von Vorbehalten und Einwendungen dagegen. Ihnen widmet der Autor die Abschnitte 3, 4 und 5. Bei der Erklärung von Vorbehalten (3. Abschnitt) will er zwischen der Zulässigkeit der Erklärung eines Vorbehalts und der Zulässigkeit eines Vorbehalts an sich unterscheiden wissen, doch ist der Grund nicht recht ersichtlich. Behandelt werden entsprechende Bestimmungen in Verträgen (Vorbehaltsklauseln) und die Bestimmungen der WVK zur Frage des Rechts, Vorbehalt anzubringen (Art.19), aber auch weitere Zulässigkeitsschranken. Wesentlich ist, daß sich aus Art.19 kein prinzipielles Recht auf Teilnahme an einem Vertrag ableiten läßt, sondern es jeweils der Annahme des Vorbehalts bedarf (»Vorbehalte anbringen« statt »machen«). Gemäß Art.19 *lit. a* ist es unzulässig, Vorbehalte an-

zubringen, die der Vertrag verbietet – Kühner subsumiert hier aber nur ausdrücklich verbotene Vorbehalte. Aus Art.19 *lit. b* ergibt sich die Unzulässigkeit der Erklärung von Vorbehalten, wenn »der Vertrag vorsieht, daß nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört«. Für Kühner sind die »bestimmten Vorbehalte« aber nur ganz genau spezifizierte, die auch gemäß Art.20 Abs.1 keiner Annahme bedürfen. Der Grund für diese zunächst etwas sophistisch anmutende Argumentation ist ein rechtspolitisches Interesse: Art.19 *lit. c* schließt Vorbehalte aus, die gegen Ziel und Zweck des Vertrags verstoßen, tut dies aber nur für die nicht unter *lit. a* und *b* bezeichneten Fälle. Indem man diese Fälle möglichst eng begrenzt, erweitert man das Anwendungsfeld des Kompatibilitätskriteriums.

In der Frage der Zulässigkeit von Vorbehalten liegt das dogmatische Hauptinteresse gerade bei diesem. Es wurde, wie schon erwähnt, im Völkermordkonventionsfall entwickelt und ist als objektives Kriterium gedacht. Im flexiblen System der WVK, in dem jeder Vertragspartner sich seine eigene Meinung bildet, verkommt es jedoch leicht zum subjektiven Kriterium, hinter dem sich Eigeninteressen der Staaten verbergen. Kühner hält es daher für eine inhaltsleere Deklamation und wird dies im nächsten Abschnitt näher ausführen. Eine weitere Zulässigkeits-schranke erblickt er im *ius cogens*, womit er auch die Streitfrage zu lösen versucht, ob Vorbehalte zu sog. notstandsfesten Menschenrechten möglich sind. Sind Vorbehalte selbst zu Vorbehaltsklauseln möglich? Kühner verneint diese Frage wie so mancher andere Autor, doch ließe sich dazu wohl noch einiges sagen. Was an dieser Stelle jedenfalls fehlt, ist eine Auseinandersetzung mit der These, Vorbehalte seien unzulässig, wenn sie sich gegen einen auch gewohnheitsrechtlich gültigen Völkerrechtssatz richten (siehe dazu dann S.209).

Im 4. Abschnitt dieses Teils befaßt sich der Autor mit den verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten gegenüber Vorbehalten. Aus Souveränitäts- und Konsensprinzip sei die grundsätzliche Freiheit abzuleiten, Vorbehalte sowohl zu formulieren als auch zu akzeptieren bzw. abzulehnen, also deren grundsätzliche Annahmebedürftigkeit. Art.20, der der Annahme gewidmet ist, schein sich nur auf die Annahme von zulässigen Vorbehalten im Sinne von Art.19 zu beziehen, denn andernfalls mache die Unterscheidung von zulässigen und unzulässigen Vorbehalten keinen Sinn. Kühner zieht diese Konsequenz aber nur für die Vorbehaltsverbote in Verträgen (einschl. Art.19 *lit. a* und *b*) und bei *ius cogens* (»unannehmbare Vorbehalte«, insbes. S.148). Hingegen könnten die mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbaren Vorbehalte (*lit. c*) durchaus angenommen werden (S.147). Als Begründung für seine Auffassung, die übrigens von anderen Autoren geteilt wird, führt Kühner die *travaux préparatoires* und das flexible System der WVK ins Treffen. (Er steht damit freilich im Gegensatz zu Bowett, der die Annahme eines solchen Vorbehalts schlicht für einen Vertragsbruch hält.)

Orientiert man sich am Wortlaut und an der Systematik des Art.19, so besteht

eigentlich kein Grund, in dieser Frage die *travaux préparatoires* heranzuziehen, die ja gemäß Art.32 WVK nur als ergänzendes Auslegungsmittel Verwendung finden dürfen. Der Wortlaut ist klar und besagt, daß Vorbehalte, die gegen Ziel und Zweck des Vertrags verstoßen, gar nicht erst angebracht werden können. Auch Kühners Argument aus dem flexiblen System der WVK heraus ist nicht überzeugend, da es natürlich jedem Vertragspartner überlassen bleibt, die Kompatibilität eines Vorbehalts als Rechtsfrage selbst zu beurteilen und sein Verhalten danach auszurichten. Die These von der Annehmbarkeit und damit virtuellen Zulässigkeit von Vorbehalten, die mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar sind, ist daher anfechtbar. Sie widerspricht sowohl dem Wortlaut als auch der Systematik von Art.19, der insgesamt von unannehmbaren Vorbehalten handelt.

Nun kann aber auch im Falle unzulässiger bzw. unannehmbarer Vorbehalte – und gerade bei der nicht klar auf der Hand liegenden Frage der Unvereinbarkeit eines Vorbehalts – ein Mechanismus Platz greifen, der im Ergebnis auf deren Annahme hinausläuft. Allerdings ist diese »Annahme« nicht mit jener von zulässigen Vorbehalten gleichzusetzen, die in Art.20 behandelt ist. Worum es dabei eigentlich geht, ist die Frage, ob zwölfmonatiges Stillschweigen hier wie im Falle eines zulässigen Vorbehalts als Annahme gewertet werden muß (Art.20 Abs.5), und dieser Schluß ist alles andere als zwingend. Von der Praxis ist allerdings zu erwarten, daß dieser feine Unterschied nicht wahrgenommen werden wird. Mangels einer speziellen Vorschrift für die stillschweigende Genehmigung inkompatibler Vorbehalte liegt es nämlich nahe, auch hier die Zwölfmonatsregel heranzuziehen. Dies um so mehr, als politische Gründe ohnehin dafür sprechen, jeden Einspruch mit dem Hinweis auf Ziel und Zweck des Vertrags zu verbrämen. Vermutlich wird sich eine solche Praxis durchsetzen, sofern dies in der Zwischenzeit nicht schon geschehen ist. Man wird sich daher mit Kühner im Ergebnis treffen können, selbst wenn seine Argumentation nicht in jeder Hinsicht überzeugt.

In weiterer Folge behandelt der Autor die Formen der Annahme von Vorbehalten, wobei er zunächst feststellt, daß eine ausdrückliche Annahme heutzutage selten sei. Eine Abart derselben sei die im Vertrag antizipierte Annahme, die eine spätere Annahme erübrigt (Art.20 Abs.1). Kühner kritisiert in diesem Zusammenhang das Gutachten vom 24.9.1982 des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der den Verweis des Art.75 AMRK auf das Vorbehaltssystem der WVK bereits als antizipierte Annahme gewertet hatte. Art.20 Abs.1 verlange nämlich eine genau spezifizierte Vorbehaltsermächtigung – ein Befund, der durch den Schiedsspruch im *britisch-französischen Festlandsockel*-Streit vom 30.6.1977 bestätigt wird. Es folgt die Beschreibung der stillschweigenden Annahme gemäß Art.20 Abs.5 (Verstreichen einer Zwölfmonatsfrist bzw. implizite Annahme bei späterer Ratifikation). Sehr detailliert werden hierauf die Modalitäten der Annahme beschrieben. Als Grundregel gilt ein sog. Flexibilitätsprinzip, wonach die Annahme

eines Vorbehalts durch einen anderen eine Vertragsbeziehung begründet und den Vorbehaltsstaat jedenfalls zum Vertragsstaat macht (Art.20 Abs.4 *lit.* a und c). Es herrsche somit ein System der relativen Mitgliedschaft, das im Rahmen eines multilateralen Vertrags zur Entstehung verschiedener unterschiedlicher bilateraler Vertragsbeziehungen führt. Hierauf folgt die Analyse der beiden Sonderregelungen zu plurilateralen bzw. integralen Verträgen einerseits, wo nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip herrscht (Art.20 Abs.2), und zu den Gründungsverträgen internationaler Organisationen andererseits, wo innerhalb des zur Annahme zuständigen Organs gewöhnlich ein Mehrheitsprinzip maßgeblich sein dürfte (Art.20 Abs.3), aber noch manche Unklarheit besteht.

Das Gegenstück zur Annahme sind die Einwendungen gegen Vorbehalte, die zunächst in Art.20 Abs.4 *lit.* b angesprochen werden. Schloß nach der klassischen Theorie bereits ein einziger Einspruch den vorbehaltenden Staat von der Mitgliedschaft am Vertrag aus, sah der ILC-Entwurf 1966 nur mehr eine bilaterale Hemmung vor. Auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz gelang es jedoch den Anhängern der Souveränitätstheorie, diese ausgeglichene und der herrschenden Praxis entsprechende Formel zu stürzen. Fortan soll trotz des Einspruchs eine Vertragsbeziehung zustande kommen, sofern nicht die gegenteilige Ansicht eindeutig zum Ausdruck gebracht wird («qualifizierter Einspruch», der laut Kühner ausdrücklich erfolgen muß). Ist der einfache Einspruch somit nur eine leere Geste? Kühner wird dies später verneinen. Allerdings weist er schon jetzt auf die überraschende Folge hin, wonach der einfache Einspruch den vorbehaltenden Staat schon früher als sonst zum Vertragsstaat avancieren läßt («atypische Form der ausdrücklichen Annahme»).

Im 5. Abschnitt wendet sich der Autor den Rechtswirkungen von Vorbehalten und Einwendungen gegen Vorbehalte zu. Behandelt werden zunächst die Rechtswirkungen eines angenommenen Vorbehalts (A), jene eines beanspruchten Vorbehalts (B) und schließlich die Rechtswirkungen unzulässiger Vorbehalte (C). Bei den angenommenen Vorbehalten (A) werden die Wirkungen je nach Akteur analysiert (Art.21 Abs.1 und 2), doch wird auch die allgemeinere Frage der Auswirkung auf die Integrität des Vertrags behandelt. Diese wird durch das neue Vorbehaltssystem sicherlich beeinträchtigt, doch zeigt die Statistik, wie Kühner unter Berufung auf Gamble und Imbert feststellt, daß angesichts der geringen Zahl tatsächlich angebrachter Vorbehalte im allgemeinen keine Gefahr für die Einheitlichkeit und Konsistenz multilateraler Verträge besteht. In diesem Zusammenhang erörtert der Autor auch die Wirkung von Vorbehalten auf Kodifikationsverträge – ein relativ häufiges Phänomen. Derartige Vorbehalte könnten die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht aus solchen Verträgen beeinflussen, wie ja auch im *Nordsee-Festlandssockel*-Fall 1969 deutlich wurde. Nicht sei dort allerdings gesagt, daß Vorbehalte insgesamt zu gewohnheitsrechtlich gültigen, in Verträgen niedergelegten Völkerrechtssätzen unzulässig sind, und falsch sei auch die mitunter geäußerte Meinung, eine Vertrags-

klausel, zu der Vorbehalte zulässig seien, könne kein Völkergewohnheitsrecht enthalten (S.209f.)

Bei den Auswirkungen eines Vorbehalts auf annehmende Staaten gilt im allgemeinen der Grundsatz der Reziprozität (Art.21 Abs.1 *lit.* b). Ausnahmen können aber – was in der WVK unerwähnt bleibt – sowohl in der Natur des Vorbehalts begründet sein (Beispiel Territorialvorbehalt), als auch in der Natur des Vertrags. Letzteres ist namentlich bei Menschenrechtsinstrumenten der Fall, die sich von anderen Verträgen durch ihre besondere Erfüllungsstruktur unterscheiden. Kühner stellt dazu richtig fest, Vorbehalte zu solchen Verträgen bewirkten eine irreparable Disparität der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (S.204). Allerdings ist deren besondere Problematik damit noch nicht ausgeschöpft, und man hätte eine eingehendere Behandlung solcher Verträge *in toto* gewünscht (z. B. im Hinblick auf die Existenz von zentralen Kontrollorganen).

Bei den Rechtswirkungen von Vorbehalten, denen widersprochen worden ist (B), behandelt der Autor zunächst den Fall des qualifizierten Widerspruchs, der eine bilaterale Vertragsbeziehung verhindert (Art.20 Abs.4 *lit.* b). Hierauf wendet er sich der kryptischen Bestimmung der WVK zu, wonach im Falle eines einfachen Widerspruchs »die Bestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, in dem darin vorgesehenen Ausmaß zwischen den beiden Staaten keine Anwendung« finden (Art.21 Abs.3). Vor allem der Passus »in dem darin (also im Vorbehalt) vorgesehenen Ausmaß« bereitet Schwierigkeiten, da er auf eine Gleichsetzung von Annahme und (einfachem) Einspruch hinauslaufen scheint. Diese häufig vertretene Auffassung, wonach der einfache Einspruch nichts anderes sei als eine leere Geste, wird von Kühner in Anlehnung an Imbert abgelehnt. Der besagte Passus sei zwar versehentlich oder wider besseres Wissen in den Endtext geraten – es wäre naheliegender gewesen, die gesamte vom Vorbehalt betroffene Vertragsbestimmung von der Geltung auszunehmen –, doch könne man sich nicht über den klaren Wortlaut von Art.21 Abs.3 hinwegsetzen. Der Unterschied zu einem angenommenen Vorbehalt liege darin, daß dessen Regelungsbe- reich vom Konsens der beiden Vertragspartner getragen sei, während dieser Konsens im Falle des Einspruchs fehle. Es herrsche bilateral das Verhältnis wie vor dem Vertragsabschluß mit der Folge, daß allenfalls vorhandenes Gewohnheitsrecht die Lücke fülle. Fehle solches, bestünde ein rechtloser Zustand bzw. wären Verhandlungen über eine rechtliche Regelung aufzunehmen. Diese Argumentation hat einiges für sich, doch ist ihre praktische Konsequenz wohl äußerst beschränkt. Das Ergebnis eines Einspruchs dürfte sich in der Regel mit jenem der Annahme decken – um so wichtiger wäre es daher gewesen, die Divergenz durch konkrete Beispiele zu verdeutlichen.

Nicht in das Schema der Vorbehaltsregelung paßt eine neuere Praxis, wonach ein Einspruch mit der Erklärung verknüpft ist, daß ganze Teile des Vertrags gegenüber dem Vorbehaltsstaat nicht in Kraft treten sollen. Der Autor behandelt dieses Problem anhand des syrischen Vorbehalts gegen das obligatori-

sche Vermittlungsverfahren der WVK, der die USA zur Ankündigung veranlaßte, bei einem späteren Beitritt werde man gegenüber Syrien den gesamten 5. Teil der WVK (Nichtigkeitsgründe etc.) von der Anwendung ausschließen. Kühner hält diese Vorgangsweise für zulässig, verlangt jedoch hierfür die Abtrennbarkeit der betroffenen Vertragsteile (analog zu Art.44) und die zumindest stillschweigende Zustimmung des Vorbehaltsstaates. Dennoch bleiben Zweifel, ob das Vorbehaltsrecht der WVK auf diese Weise verändert werden kann. Nach Auffassung des Rezensenten liegt es näher, eine *inter se*-Modifikation des konkreten Vertrags als Modell zu wählen, die allerdings der Regel des Art.41 WVK entsprechen müßte. Dies bedeutet Vereinbarkeit eines solchen Abkommens mit Ziel und Zweck des Vertrags als Ganzem, Notifikation an alle anderen Vertragsparteien und natürlich einen entsprechenden Konsens zwischen den beiden Kontrahenten.

Bevor sich der Autor in den Abschnitten 6 und 7 abschließend den wenig problematischen Themen der Rücknahme von Erklärungen und den Verfahrensregeln zuwendet, untersucht er die kontroverielle Frage der Rechtswirkungen unzulässiger Vorbehalte. Im Grunde meint er damit »unannehmbare Vorbehalte«, wobei für diesen Zweck offen bleiben kann, welche Vorbehalte konkret erfaßt sind (vgl. Anm.626). Sicherlich gehören dazu Verstöße gegen vertragliche Vorbehaltsverbote. Die WVK enthält hiezu keine ausdrückliche Vorschrift, und die Frage scheint ungeregelt geblieben zu sein. Von den beiden Alternativen: Unbeachtlichkeit des Vorbehalts oder Fehlen des Vertragsbandes überhaupt, hat sich in Literatur und Praxis noch keine durchgesetzt. Kühner nennt als dritte mögliche Lösung eine analoge Anwendung von Art.21 Abs.3, was jedoch in dieser lapidaren Form nicht zu überzeugen vermag. Hingegen führt er zur Unterstützung der ersten Alternative ein Element ein, das großes Potential besitzt, nämlich die spätere Praxis des Vorbehaltsstaates (und damit wohl auch jene der anderen Vertragsstaaten). Seiner sollte sich später der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im schon erwähnten *Belilos*-Urteil bedienen (§60), nachdem er festgestellt hatte, daß eine interpretative Erklärung der Schweiz als Vorbehalt ungültig war. Nichtsdestoweniger sei die Schweiz Vertragspartei der EMRK, zumal sie sich selbst als solche betrachte und ja auch die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Entscheidung des Falles anerkannt habe.

Kühners Buch über die Vorbehalte ist kein abschließendes Standardwerk und will dies auch nicht sein. Es schafft jedoch Orientierung in einer komplizierten Materie, bei deren Kodifikation letztlich nicht Wissenschaft oder Praxis, sondern die Politik den Ausschlag gab. Die Lückenhaftigkeit und Widersprüchlichkeit dieses Systems zu überwinden, darin sind Wissenschaft und Praxis gleichermaßen gefordert. Kühner hat dazu einen Beitrag geleistet. Das Buch ist gut gegliedert und gut geschrieben. Ein kleiner Mangel liegt im Redaktionellen, da sinnstörende Textfehler nicht ganz vermieden werden konnten (S.179 – Opponenten statt Proponenten, S.185 – Vorbehalt statt Einspruch, S.236 – Art.32 statt 23). Gravierender ist da schon die unvollständige Zitierweise bei völkerrechtlichen Verträgen (z. B. auf

S.118f.), die zumindest teilweise durch die Vertragsliste im Anhang hätte entschärft werden können, wenn es Querverweise gäbe. Wer nicht nur *pro foro interno* schreibt, sollte sich auch nicht mit dem deutschen BGBI. als Fundstelle von Verträgen begnügen. Und schließlich verdient ein Werk dieses Zuschnitts auch ein eigenes Entscheidungsregister. Diese technische Detailkritik ändert allerdings nichts am Wert eines insgesamt sehr gut gelungenen Buches. Wolfram Karl

Lambert, Joseph J.: Terrorism and Hostages in International Law. A Commentary on the Hostages Convention 1979. A Publication of the Research Centre for International Law, University of Cambridge. Cambridge: Grotius Publications Limited, Sales Department, P.O. Box 115, Cambridge CB3 9BP, U.K., 1990. XXXV, 418 S. £ 58.–/US\$ 110.00.

Den Zugang zu seiner eindrucksvollen Kommentierung der im Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Konsens verabschiedeten Konvention über die Geiselnahme und ihre Verwendung, unter anderem als vorzügliches Nachschlagewerk, erleichtert Lambert sowohl durch ein übersichtlich gegliedertes Inhalts- und Fallverzeichnis als auch durch ein detailliertes Stichwortverzeichnis (letzteres auf immerhin 48 Seiten). Aber auch inhaltlich behandelt er die Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Terrorismus und Geiselnahme umfassend, da er neben der Darstellung und Kommentierung der Konvention über die Geiselnahme zugleich – wenn auch etwas weniger ausführlich – die sieben weiteren im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen ausgearbeiteten internationalen Abkommen im Bereich der Terrorismus-Bekämpfung mit in seine Untersuchung einbezieht. Auf die beiden regionalen Konventionen gegen den Terrorismus, jene der OAS von 1971 und die Europarats-Konvention von 1977, weist Lambert dagegen nur an wenigen Stellen rechtsvergleichend hin.

In einem ersten Hauptteil untersucht Lambert den allgemeinen Hintergrund der Konvention über die Geiselnahme, die Zunahme des Phänomens des Terrorismus sowie die verschiedenen Bemühungen der Weltgemeinschaft, Terrorismus und Geiselnahme zu bekämpfen. Unterteilt in fünf Kapitel behandelt er folgende Fragen: Unter dem Titel »Die Bedeutung des Terrorismus« weist er zunächst das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition des Begriffs »Terrorismus« nach, um danach zwischen individuellem und Staatsterrorismus zu unterscheiden. In einem zweiten, nur sehr kurzen Kapitel, geht Lambert mit perspektivischem und damit vorwiegend politischem Blickwinkel an das Problem des Terrorismus heran. Das dritte Kapitel handelt über den Mangel an Konsens innerhalb der internationalen Gemeinschaft bei ihren Bemühungen, den Terrorismus zu bekämpfen, wobei Lambert hier verschiedene zeitliche Abschnitte unterscheidet, etwa die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg und danach im Rahmen der Beratungen innerhalb der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorgane. Das vierte Kapitel ist den andern im Rahmen der Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen verabschiedeten fünf, gegenüber der Geiselnahme-Konvention in ihrem Anwendungsbereich engeren, Konventionen und zwei Protokollen gewidmet, welche – mit Ausnahme der

Konvention von Tokio aus dem Jahre 1963 – unter anderem alle den bedeutsamen Grundsatz des *aut dedere aut iudicare* statuieren, d. h. die Verpflichtung entweder zur Auslieferung oder zur Zuführung aller Urheber solcher terroristischer Akte an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden des sie aufgreifenden Staates. Das fünfte Kapitel zeichnet schliesslich die Entstehungsgeschichte der Geiselnahme-Konvention nach, also von der Bildung eines Ad hoc-Komitees über die Arbeiten in der ILC und im Terrorismus-Ausschuss bis hin zur formellen und materiellen Ausarbeitung des Konventions-Entwurfs.

Der zweite und grösste Teil des Buches ist eine vollständig neue und umfassende Analyse jeder einzelnen Bestimmung der Geiselnahmekonvention. Da die Rechtsentwicklung in bezug auf die Folgen von Geiselnahmen vorwiegend eine Frage des Vertragsrechts ist und der IGH gemäss konstanter Praxis dessen Auslegung auf drei Elemente stützt (vgl. etwa das Urteil in Sachen *Nicaragua v. Honduras*), folgt auch Lambert dieser Methodik: Ausgehend erstens vom Wortlaut, zweitens von den zugrundeliegenden Vertragsmaterialien und drittens von der Praxis der Vertragsparteien bei dessen Anwendung, analysiert Lambert in diesem zweiten Hauptteil jeden Artikel und jeden darin vorkommenden Begriff in kompetenter und erschöpfender Weise. Durch diese Herausschälung und Darstellung der korrekten Bedeutung jedes Begriffs und jeder Bestimmung dieser Terrorismus-Konvention von 1979 wird dieser Kommentar von Lambert in der Tat eine bedeutende Rolle bei der Behandlung und Lösung künftiger Fälle im Bereich der Geiselnahme und des Terrorismus spielen.

Die Rechtsfragen, welche Lambert in beiden Teilen seines Buches eingehend und entsprechend ihren Fundstellen wiederholt in ihren Bezügen zum internationalen Terrorismus behandelt, sind etwa die in der Geiselnahme-Konvention statuierten Verpflichtungen zu Auslieferung und zu internationaler Rechtshilfe in Strafsachen bzw. zur Errichtung einer Strafgesetzgebung und einer Strafgerichtsbarkeit, die Staatenverantwortlichkeit, die internationalen Bemühungen zur Verhinderung des Terrorismus, die Herausbildung einer extra-territorialen Gerichtsbarkeit, das Asylrecht und das *non-refoulement*-Prinzip, die Menschenrechte, das Verhältnis zwischen Terrorismus und dem Recht in bewaffneten Konflikten, sowie die Gewaltanwendung als Antwort auf den Terrorismus.

Unter den von Lambert am Ende seines Kommentars gezogenen Schlussfolgerungen verdienen insbesondere jene hervorgehoben zu werden, wonach die Geiselnahme-Konvention eine wesentliche Etappe auf dem Weg sowohl zur Entwicklung allgemein anerkannter Tatbestände internationaler Verbrechen als auch zur Erreichung des spezifischeren Ziels der Bekämpfung des Terrorismus darstellt. Das schrittweise und auf die Souveränität der Vertragsstaaten Rücksicht nehmende Ausarbeiten verschiedener sachlich beschränkter Konventionen mit zwar niedrigeren, dafür multilateralen Verbotsstandards in bezug auf gewisse Handlungen, konnte nach Lambert im ohnehin sumpfigen Definitions-Gelände des Terrorismus denn auch der einzige Erfolg versprechende Weg zur Erlangung eines sonst nur

schwer auszumachenden Konsenses für die Bekämpfung des Terrorismus sein. Als bedeutsamer und gerade durch die Geiselnahme-Konvention erreichter Erfolg ist in dieser Hinsicht etwa die in Art.8 aufgenommene konsequente Verwirklichung des nun auch in andern völkerrechtlichen Verträgen mit Bezug auf internationale Verbrechen vermehrt übernommenen Grundsatzes *aut dedere aut iudicare* sowie das Fehlen jeglicher politischen Ausnahmeklausel in bezug auf die im Falle der Nicht-Auslieferung durchzuführende Strafverfolgung zu erwähnen. Eine weitere wichtige Neuheit mit Ausstrahlungskraft auf das ganze Auslieferungsrecht ist schließlich in der Aufnahme einer eigentlichen Diskriminierungsklausel in Art.9 zu erblicken: Entsprechend dem gegenwärtig auszumachenden Trend der Übernahme des *non-refoulement*-Prinzips auf das Auslieferungsrecht sind die Vertragsstaaten auch gemäss dieser Geiselnahme-Konvention dann nicht zur Auslieferung verpflichtet, wenn die auszuliefernde Person im um Auslieferung ersuchenden Staat der Gefahr einer diskriminierenden Verfolgung ausgesetzt ist.

Stephan Breitenmoser, Lausanne

Li Haopei: Tiaoyuefa gailun [Grundriß des Vertragsrechts]. Beijing: (Rechtsverlag) 1987. 745 S.

Der Autor (geb.1906) zählt zu den chinesischen Juristen, die Eingang in den Band »Rechtswissenschaft« der »Chinesischen Enzyklopädie« (vgl. ZaöRV Bd.46 [1986], 172 ff.) gefunden haben. Er ist Rechtsberater im chinesischen Außenministerium, an der Peking-Universität vertritt er internationales Privatrecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung, er ist ferner stellvertretender Direktor des Seeschiedsgerichts im Chinesischen Rat zur Förderung der Außenwirtschaft und Mit-herausgeber des Chinesischen Jahrbuchs für Völkerrecht. Während der letzten Jahre hat er eine »Einführung in das internationale Privatrecht« und ein Buch über »Vergleichende Untersuchung zur Frage der Staatsangehörigkeit« vorgelegt und damit jeweils wegweisend gewirkt. Bekannt ist er auch als Übersetzer europäischer Rechtskodizes und europäischer sowie amerikanischer rechtswissenschaftlicher Werke, darunter die 5. Auflage des Völkerrechtslehrbuchs von A. Verdross. In der erwähnten Enzyklopädie werden als seine theoretischen Positionen hervorgehoben: Anwendung der rechtsvergleichenden Methode in der rechtswissenschaftlichen Forschung, Konzentration des internationalen Privatrechts auf das Konfliktrecht, Existenz von zwingenden Rechtsnormen im Völkerrecht und Befürwortung der allgemeinen Rechtsprinzipien als Völkerrechtsquelle.

Mit dem hier angezeigten Werk zum völkerrechtlichen Vertragsrecht legt er eine detaillierte Darstellung dieses Sachbereichs vor, wobei er, wie im Vorwort ausgeführt wird, seiner »Untersuchung den Rahmen der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 vorgegeben hat«. Recht unvermittelt kündigt der Autor dann an, daß er sich in seinem Werk der »Methode des marxistisch-leninistischen Materialismus und d. h. der in den Werken Mao Zedongs ›Über die Praxis‹ und ›Über den Widerspruch‹ dargelegten Methode« befleißige. Denn: »Dadurch, daß der Autor diese Methode befolgt, strebt er danach, die Wahrheit in den Tatsachen zu suchen,

einseitige Positionen und beliebiges Gerede zu vermeiden«. Dies ist natürlich ein lobenswertes Unterfangen, und der Autor bleibt seinem Streben treu, ohne auch nur einmal einen der Säulenheiligen zu zitieren.

Unter extensiver Berücksichtigung der völkerrechtlichen Literatur, der Staatenpraxis und der historischen Entwicklung erläutert Li in einem allgemeinen Teil die Konzepte »Vertrag« und »Vertragsrecht«, in den fünf Kapiteln des »formellen Vertragsrechts« den Abschluß zwei- und mehrseitiger Verträge, die Problematik der Vorbehalte, Inkrafttreten und provisorische Anwendung sowie Registrierung und Veröffentlichung von Verträgen. Im 3. Teil wird dann das »materielle Vertragsrecht« in zehn Kapiteln abgehandelt: Bedingungen materieller Wirksamkeit von Verträgen, Wirkung der Verträge gegenüber den beteiligten Staaten, zeitlicher und örtlicher Anwendungsbereich von Verträgen, die innerstaatliche Durchführung von Verträgen, die Interpretation und Revision von Verträgen, deren Wirkung gegenüber Drittstaaten, Kündigung und Suspendierung von Verträgen, schließlich die Bestimmung des Verfahrens und der Resultate von Unwirksamkeit, Kündigung, Suspendierung oder des Rücktritts von Verträgen.

Im Anhang ist der Text der Wiener Vertragsrechtskonvention in der authentischen chinesischen, englischen und französischen Version wiedergegeben. Hinzugefügt ist Lis eigene Übersetzung, die vorzunehmen dem Autor geboten schien, weil »die authentische chinesische Version an manchen Stellen unklar, an anderen fehlerhaft« sei. Seine Übersetzung realisiert den in der VR China üblichen, weitgehend umgangssprachlichen Stil der Rechtssprache, während die offizielle Version – die Konvention war vor dem chinesischen Repräsentationswechsel in den Vereinten Nationen angenommen worden – dem früher in juristischen Texten üblichen, von der Schriftsprache geprägten, heute eher behäbig wirkenden Stil verbunden ist.

Robert Heuser

Lu o Haocai (leit. Hrsg.): **Xingzhengfaxue [Verwaltungsrechtslehre]**. Beijing: (Verlag der Zhongguo-zhengfa-Universität) 1989. 358 S.

Zhang Huanguang/Hu Jianmiao: **Xingzhengfaxue yuanli [Grundprinzipien der Verwaltungsrechtslehre]**. Beijing: (Laodong-renshi-Verlag) 1989. 581 S.

Jiang Ming'an: **Xingzhengfa yu xingzheng susong [Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeß]**. Beijing: (Zhongguo-zhuoyue-Verlag) 1990. 514 S.

Das Bemühen um den Aufbau des Verwaltungsrechts und der Doktrin vom Verwaltungsrecht erlebt in China seit Mitte der achtziger Jahre einen sich ständig beschleunigenden Aufschwung, begleitet von einem wachsenden an die Leistung der Theorie zu stellenden Anspruch. So heißt es im Vorwort des Buches von Zhang/Hu: »Hinter den sichtbaren Rechtsbestimmungen des Verwaltungsrechts verbirgt sich ein unsichtbarer ›geistiger Kern‹; hinter den ständigem Wandel unterworfenen verwaltungsrechtlichen Vorschriften lagern sich relativ stabile Prinzipien ab: die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts«. So lautet das Programm: »... sich darum zu bemühen, den Ruhepol (*guisu*) für sämtliche Erscheinungen der Verwaltung zu finden«. Nicht um die Darstellung der Vielfalt verwaltungsrechtli-

cher Regelungen gehe es, sondern darum, das »Verborgene« (*duocang*) in ihnen aufzuspüren, die sie regierenden »unsichtbaren« Prinzipien anschaulich zu machen. Und im Unterschied zu verwaltungswissenschaftlichen Werken reflektiere dieses Buch nicht die Effizienz, sondern die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Dies erinnert an Otto Meyers Anspruch an eine »juristische Methode«. Zhang/Hu verweisen auf Mayer als den Begründer der kontinentaleuropäischen Verwaltungsrechtswissenschaft; mit ihm vertraut gemacht haben sie sich durch seine japanischen »Schüler«. Hingewiesen wird auf das Verwaltungsrechtslehrbuch von Minobe Tatsukichi (1909); Minobes japanische Übersetzung des Hauptwerks von Otto Mayer (»Deutsches Verwaltungsrecht« [1. Aufl.1895/96]) war schon 1903 erschienen. Blickt man auf die vorhandenen Werke der gegenwärtigen chinesischen Verwaltungsrechtswissenschaft, von denen einige der neuesten hier angezeigt werden, so wird man die »juristische Methode« am konsequentesten in dem von Luo Haocai herausgegebenen Werk (sechs Autoren) erkennen können; in der Verwaltungsrechtswissenschaft gilt es als »repräsentativ« (*daibiaoxing*).

Es entspricht dem aufklärerischen Impuls des Werkes, das Rechtssystem nicht vom Verwaltungsakt her – was sich angesichts der strukturellen Bedeutung des Verwaltungsakts auch für das chinesische materielle Verwaltungsrecht, das Verfahrens- und Prozeßrecht als eine Möglichkeit angeboten hätte –, sondern vom »Verwaltungsrechtsverhältnis« (*xingzhengfa guanxi*) her aufzufassen. »Wir können sagen«, heißt es bei Luo, »Verwaltungsrechtswissenschaft ist die Wissenschaft zur Erforschung der Rechte und Pflichten der Verwaltungsrechtssubjekte. Ergreift man das Verwaltungsrechtsverhältnis, so erfaßt man die Natur des Verwaltungsrechts«, nur so erschlossen sich Erscheinungen wie »Rechtmäßigkeit« und »Rechtswidrigkeit«. Die Funktion des Verwaltungsrechts sieht Luo in der bei uns sog. »Janusköpfigkeit«, im »Doppelauftrag« gegeben: Verwaltungseffizienz und Rechtsschutz des Bürgers. Dabei legt Luo großes Gewicht auf die Zurückweisung der angestammten einseitigen Vorstellung von der Funktion des Verwaltungsrechts als Mittel von Verwaltungseffizienz. Zwar könne diese Funktion nicht vernachlässigt werden, sei aber nur im Rahmen der primären Funktion des Verwaltungsrechts, der Begrenzung der Verwaltungsmacht und des Rechtsschutzes der Bürger, zu beachten. Aus der Wirklichkeit der Rechtskultur argumentierend führt er aus: »Unser Land unterliegt nicht nur dem Einfluß einer überlieferten feudalen Diktatur mit seit jeher starker Verwaltungsmacht, wir haben darüber hinaus seit 1949 den Aufbau des Rechtssystems vernachlässigt und bis in die Gegenwart die gefährliche Praxis betrieben, ohne oder jenseits von Rechtsregeln zu verwalten. Dem entspricht, daß das Rechts-(Anspruchs-)Bewußtsein des Volkes äußerst schwach ist. In einer solchen Situation ist es von größter Bedeutung, gerade die rechteschützende Funktion des Verwaltungsrechts hervorzuheben. In China fehlt es nicht an Personen, die im Verwaltungsrecht schlicht ein Lenkungsinstrument sehen und von einer Beschränkung der Verwaltungsmacht, vom Schutz der Rechte und Interessen der Bürger, nichts wissen wollen. Eine

solche Haltung ist gefährlich, sie führt leicht zu einer »neuen Diktatur unter dem Recht«. Wir können jedoch Demokratie nicht von Rechtsherrschaft trennen und nicht die Funktion des Verwaltungsrechts für den Rechtsschutz des Bürgers, wenn wir von der Funktion des Verwaltungsrechts für die Effizienz der Verwaltungsmacht sprechen ...«.

Neben der Betonung des Verwaltungsrechtsverhältnisses und der rechteschützenden Funktion des Verwaltungsrechts erwähnt Luo als weiteren wesentlichen Bestandteil seiner Verwaltungsrechtskonzeption die »Überwindung der alten Anschauung, wonach das materielle Recht betont, das Verfahrensrecht vernachlässigt wird«. Denn: »Verfahrensrecht ist Gewährleistung des materiellen Rechts, ist Verkörperung von Demokratie«.

Luo's Gliederungskonzept: Verwaltungsrechtsnormen können unterschieden werden in Organisations-, Verfahrens- und Normen zur Kontrolle des Verwaltungshandelns. Die beiden ersten Normengruppen bauen (als Innen- und als Außenrecht) das Verwaltungsrechtsverhältnis auf, die Verwaltung tritt aktiv auf, die dritte ist dadurch charakterisiert, daß die Verwaltung hier passiv, Objekt (von Kontrolle) ist. Von daher wird das Verwaltungsrechtssystem in drei Teile gegliedert: (1) Eine Einleitung mit der Darlegung der Grundbegriffe und der Grundprinzipien des Verwaltungsrechts, (2) die Darlegung von Prinzipien und Normierung der Ausübung der Verwaltungsmacht (Verwaltungshandeln also) und (3) die Darlegung von Prinzipien und Normierung der Verwaltungskontrolle. In Ausführung dieses Ansatzes wird der Stoff bei Luo in folgenden zwölf Kapiteln abgehandelt, wobei den ersten Teil betreffen: Grundbegriffe und Grundprinzipien des Verwaltungsrechts, den zweiten Teil betreffen: Subjekte des Verwaltungsrechtsverhältnisses, Verwaltungsrechtssetzung, Rechtsdurchführung durch die Verwaltung (d. i. Verwaltungshandeln), Verwaltungsjustiz (d. h. Mechanismen der Streitentscheidung innerhalb der Verwaltung), Verwaltungskontrolle (als Kontrolle durch Verwaltung, eine Form des Verwaltungshandelns), Verwaltungsvertrag, Verwaltungsverfahren, und den dritten Teil betreffen: Amtshaftung, Kontrolle des Verwaltungshandelns (parlamentarische, Pressewesen) und Verwaltungsprozeß.

Daß unter »Grundprinzipien des Verwaltungsrechts« Erscheinungen wie »Führung der KP«, »demokratischer Zentralismus«, »sozialistische Gesetzlichkeit« verstanden werden, wie dies in der Verwaltungsrechtswissenschaft auch angenommen wird, wird von Luo ausdrücklich abgelehnt. Als Grundprinzipien werden begriffen: der Gesetzmäßigkeitsgrundsatz (*hefaxing yuanze*) und der Vernünftigkeitssatz (*helixing yuanze*), es sind die »verwaltungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzipien«. Deren Funktion wird in ihrer die Verwaltungsrechtssetzung, die Interpretation und Anwendung von Verwaltungsrechtsnormen bestimmenden Bedeutung gesehen, sie liefert die »Leitgedanken« (*zhidao sixiang*) für diese Tätigkeiten. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit wird – ohne daß diese Begriffe verwendet werden – im Sinne der Kombination von Vorrangs- und Vorbehaltsgrundsatz verstanden.

(»Existenz und Anwendung der Verwaltungsmacht müssen auf den Gesetzen gründen und mit den Gesetzen nicht in Widerspruch stehen«.)

Allerdings ist der Gesetzesbegriff sehr umfassend und umfaßt auch das von der Verwaltung – ohne Grundlage eines formellen Gesetzes – gesetzte Recht, womit der »Vorbehaltsgrundsatz« seine spezifisch verfassungsstaatliche Bedeutung nicht entfalten kann. Mit dem »Vernünftigkeitssatz« wird die Erscheinung des »freien Ermessens« (*ziyou cailiang*) eingeführt. »Die den Vernünftigkeitssatz hervorbringende Ursache ist die Existenz des freien Verwaltungsermessens«, er fungiert als Kontrollstandard für die Rechtmäßigkeit von Ermessensausübung, was nur der Fall ist, wenn der Inhalt von Ermessen »vernünftig« (*beli*) ist. »Das Aufkommen des Vernünftigkeitssatzes stellt eine wichtige Entwicklung der verwaltungsrechtlichen Grundsätze dar«. Dabei wird der Vernünftigkeitssatz als eine Art lückenfüllende Vor- oder Ersatzform des Gesetzmäßigkeitssatzes angesehen. Das gesamte Verwaltungshandeln steht unter der Kontrolle des Vernünftigkeitssatzes, solange mangels positiver gesetzlicher Grundlage der Gesetzmäßigkeitssatz (noch) nicht eingreift.

Im Kapitel »Subjekte des Verwaltungsrechtsverhältnisses« wird das Behördenorganisationsrecht, Beamtenrecht und die Rechtsstellung des an der Verwaltung beteiligten Bürgers (subjektiv öffentliche Rechte) dargelegt. Das Verwaltungshandeln wird in den Kapiteln »Verwaltungsrechtssetzung«, »Verwaltungsrechtsdurchführung«, »Verwaltungsjustiz«, »Verwaltungskontrolle«, »Verwaltungsvertrag« und »Verwaltungsverfahren« abgehandelt. Unter dem Begriff »Verwaltungsrechtsdurchführung« (*xingzheng zhifa*) werden diverse »Verwaltungsrechtsdurchführungsakte« (*xingzheng zhifa xingwei*), wie Verwaltungsakt und Verwaltungsvollstreckung, Verwaltungsstrafe und Genehmigung, entwickelt. Es fällt auf, daß die durch Rechtsunverbindlichkeit gekennzeichnete Handlungsform der »Verwaltungslenkung«, wie sie in der japanischen Verwaltungspraxis von dominierender Bedeutung ist (*gyōsei shidō, administrative guidance*) und in die kürzlich in Südkorea und Taiwan veröffentlichten Entwürfe zu Verwaltungsverfahrensgesetzen Eingang gefunden hat, weder bei Lu o noch in den anderen hier angezeigten Werken erwähnt wird.

Nachdem unter »Verwaltungsjustiz« (*xingzheng sifa*) u. a. der Verwaltungswiderspruch (*xingzheng fuyi*) und unter »Verwaltungskontrolle« (*xingzheng jiandu*) die diversen inneradministrativen Kontrollmechanismen (einschließlich der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe) und damit weitere Formen einseitigen Verwaltungshandelns abgehandelt wurden, folgt im Kapitel über den »Verwaltungsvertrag«, dem als einem Mittel zur Zurückdrängung der angestammten Praxis, wonach »die Regierung sich tot verwaltet und die Initiative des einzelnen behindert«, zunehmend Aufmerksamkeit zuteil wird. Im Kapitel »Verwaltungsverfahren« werden dessen Grundprinzipien, wie sie sich in Praxis und Gesetzgebung westlicher Staaten herausgebildet haben, die defizitären chinesischen Rechtsnormen und die Reformforderungen an die Adresse des Gesetzgebers dargelegt.

Die drei letzten Kapitel thematisieren die Verwaltung im »kranken« Zustand: Verwaltungshaftung, Kontrolle der Verwaltung durch außeradministrative Instanzen und Verwaltungsprozeß. Während die Darstellung des Verwaltungsprozesses bereits auf der Grundlage des 1989 angenommenen Verwaltungsprozeßgesetzes geschehen kann, mündet die Darstellung der Verwaltungshaftung in den Vorschlag nach Erlaß eines Staatshaftungsgesetzes, die der Kontrollgewalt in die Einsicht der Notwendigkeit, die Kontrolle durch die Volkskongresse zu stärken und – vor allem – ein Pressegesetz zur Garantie »des Informationsrechts und des Rechts, zu politischen Fragen Stellung zu nehmen« zu erlassen.

Erscheint die von Luo herausgegebene Darstellung als schnörkelfrei, kühl sachlich (kein Abschnitt über »Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft«), sparsam im Ausdruck, so sind die Darstellungen von Zhang/Hu und von Jiang teils breiter, ohne an konzeptioneller Tiefe zu gewinnen. Zhang/Hu gebührt aber das Verdienst großen Detailreichtums und umfänglicher rechtsvergleichender Betrachtung. Beide Werke unterscheiden zwischen »kapitalistischem« und »sozialistischem« Verwaltungsrecht in der herkömmlichen klischeehaft-idealistischen und vorurteilsbehafteten Weise, ohne einem solchen Ansatz aber den Stoff strukturierende Relevanz beizumessen, weshalb er eher wie eine »Pflichtübung« erscheint. Unschärf bleibt sowohl die Erläuterung der Funktion als auch die der Grundprinzipien des Verwaltungsrechts. Die diesbezüglichen Darlegungen sind nicht selten mit Ideologie und Politik durchsetzt, so etwa, wenn Zhang/Hu ausführen, daß, »da China ein sozialistisches demokratisches Land ist«, das Handeln der Verwaltung nicht nur »rechtmäßig« (*hefa*), sondern auch »vernünftig« (*heli*) vonstatten zu gehen habe, was natürlich Konsequenz der Existenz von gebundener und Ermessensverwaltung ist und mit dem politischen System nichts zu tun hat.

Ist die Jiang'sche Darstellung in Art und Umfang ähnlich aufgebaut wie das Buch von Luo, präsentieren Zhang/Hu den Stoff in 37 Kapiteln, die folgenden acht Teilen zugeordnet sind: Einführung (Erläuterung der Begriffe Verwaltung, Exekutive, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsverhältnis, Darlegungen zu den geschichtlichen Entwicklungen, Aufgaben und Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft), Subjekte des Verwaltungsrechts (Verwaltungssubjekte, Verwaltungspersonal, Verwaltungsunterworfenen), Verwaltungsrechtshandeln (normatives, verfügendes, vereinbarendes, quasijustizielles, abhilfeschaftendes Handeln), Verwaltungsverfahrensrecht, rechtswidriges und zweckwidriges Verwaltungshandeln, Verwaltungshaftung (u. a. Staatshaftung), Verwaltungsjustiz oder -quasijustiz (wie Verwaltungswiderspruch, -schlichtung und -arbitrage), Verwaltungsprozeß, d. h. die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten.

Somit ist das ehemals verbreitete, eher krampfhaft Bemühen um eine Art Äquidistanz zum »westlichen« und »sowjetischen« Verwaltungsrechtssystem einer weitgehend sachlichen und aufklärerischen Sicht gewichen, womit Formen- und Erfahrungsinhalte der verschiedenen Ausprägungen westlicher Verwaltungsrechtswissenschaft zunehmend Gegenstand von Reflexion und Rezeption werden (hin-

gewiesen sei nur auf die handbuchartigen Monographien des Nestors der chinesischen Verwaltungsrechtswissenschaft, Wang Mingyang, zum französischen und englischen Verwaltungsrecht). Dabei wird der fortdauernde Grundwiderspruch, der darin liegt, daß Grundlage des Verwaltungsrechts der Verfassungsstaat ist, zwar nicht ignoriert, aber als unvermeidbar toleriert. J i a n g stellt fest: »Das Verwaltungsrecht ist das Produkt der modernen Demokratie; ohne Teilung der Kompetenz der Staatsorgane gibt es keine Machtbegrenzung und somit kein Verwaltungsrecht«. Darauf, daß eine Antwort der Art wie sie im 18. Jahrhundert auf die Frage der Sicherung von Freiheit gegenüber absoluter Macht gegeben wurde, für das heutige China theoretisch schwer zu begründen ist, hat Y i n g Songnian (einer der Autoren des L u o-Buches) an anderer Stelle hingewiesen: »Geht man von der Theorie der Trennung der drei Gewalten aus, so ist das Verwaltungsrecht gemäß dem Prinzip des check and balance ein Recht der Machtkontrolle ...; geht man von der (in China institutionalisierten) Einheit der Gewalten (Einheit von Rechtssetzung und Rechtsdurchführung) aus, begreift man so Justiz und Verwaltung als dem Volkskongreß untergeordnete und ihm verantwortliche gleichrangige Organe, so besteht unter ihnen ein Verhältnis der Arbeitsteilung, woraus sich das Verwaltungsrecht qua Recht der Machtkontrolle nicht ableiten läßt« (Lehrbuch zum Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrecht [Peking 1989], 51).

Robert Heuser

The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. The Ninth Sokol Colloquium on International Law. Ed. by David A. Martin. Dordrecht, Boston, London: Nijhoff (1988). XVI, 217 S. (International Studies in Human Rights, Vol.10). Dfl. 135.-/US\$ 75.-/UK£ 39.-

Der seit Ende der 70er Jahre gerade auch die entwickelten Staaten betreffende dramatische Anstieg der Zahlen von Asylbewerbern, die zudem in immer geringerem Umfang die Voraussetzungen der herkömmlichen Flüchtlingsdefinition gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 erfüllten, führte zu zahlreichen wissenschaftlichen Veranstaltungen, auf denen nach rechtlichen Möglichkeiten gesucht wurde, die Problematik dieses neuen Typs von Asylbewerbern zu lösen. In diesem Zusammenhang stand auch das im April 1986 von der University of Virginia in Charlottesville unter der Leitung von David Martin veranstaltete Kolloquium; in der hier anzuzeigenden Publikation werden die dort gehaltenen Vorträge in überarbeiteter Form, d. h. unter Einschluß mancher bis Mitte 1987 eingetretenen Geschehnisse, einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Die erste Gruppe von Arbeiten behandelt das Phänomen der sogenannten *jet-age-refugees*, Flüchtlinge, die – zumeist über ein Drittland – auf den Flughäfen westlicher Länder eintreffen, ohne die hierfür an sich notwendigen Einreiseerlaubnisse zu besitzen und daher von den betroffenen Regierungen als *irregular* angesehen werden. In seiner einführenden Untersuchung kommt Gilbert Jaeger zu dem Ergebnis, daß solche Asylbewerber nur dann als *irregular* einzustufen seien, wenn sie ein Erst-Asyl-Land (und nicht nur ein Transit-Land) verlassen hätten, in

dem ihnen ausreichender Schutz gewährt worden sei. Damit sind die beiden entscheidenden Fragen angesprochen: Ab welchem Zeitpunkt ist der Aufenthalt eines Flüchtlings in einem Land nicht mehr nur vorübergehender, transitorischer Art, und welche Anforderungen sind an den Begriff »ausreichender Schutz« zu stellen? Während Jaeger hinsichtlich der ersten Frage in erster Linie auf den individuellen Willen der betroffenen Personen abstellt, zeigen Laura Dietrich in ihrem Referat über die amerikanische Asylpolitik und E. W. Vierdag (Amsterdam) in seinem Überblick über die Praxis westeuropäischer Länder, daß in beiden Regionen eher objektive Kriterien wie insbesondere eine bestimmte Aufenthaltsdauer ausschlaggebend sind. Der These Jaegers, daß »ausreichender Schutz« mehr verlange als nur die Beachtung des *non refoulement*-Prinzips, widerspricht Michiel den Hond vom niederländischen Außenministerium, der aber andererseits von den entwickelten Staaten verlangt, den als Asylländern vor allem ökonomisch überforderten Entwicklungsländern mehr als bisher beizustehen. Letztlich beruht diese Auffassung auf der sich wohl immer mehr als zutreffend durchsetzenden Einschätzung, daß eine Integration von Flüchtlingen aus Ländern der Dritten Welt in den entwickelten Staaten auf unüberwindbare Schwierigkeiten stößt.

Die zweite Gruppe von Referaten behandelt unter dem Titel "New Approaches Within and Without the Law" unterschiedliche Fragen. Vor dem Hintergrund der vor allem in den USA aktiven "Sanctuary Movement" postuliert Joan F. Hartman (Washington), daß das geltende Völkerrecht die Verpflichtung enthalte, Personen nicht in Staaten zurückzuweisen, die von Bürgerkriegen heimgesucht seien. Auch Guy S. Goodwin-Gill plädiert vehement für eine Erstreckung des *non refoulement*-Prinzips auf einen weiteren Personenkreis als den, der die Voraussetzungen der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 erfüllt. Diese vor allem in mit der Hilfe für Flüchtlinge befaßten Organisationen sehr populäre Forderung wird von Kay Hailbronner (Konstanz) auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkergewohnheitsrecht untersucht und, durchaus zutreffend, als nicht der *lex lata* entsprechend eingeordnet; gleichermaßen zu Recht kommt Hailbronner jedoch zu dem Ergebnis, daß das geltende Völkergewohnheitsrecht aber die Verbringung von Personen in Staaten verbietet, in denen ihnen Folter droht, auch wenn sie nicht als Konventionsflüchtlinge anzusehen sind. Für den Rezensenten überraschend und letztlich nicht überzeugend ist schließlich die Kritik von Jack Garvey (San Francisco) an den – eigentlich immer noch zu zaghaften – Bemühungen, die Verantwortlichkeit der Herkunftsländer von Flüchtlingen bei der Lösung von Flüchtlingsproblemen, der Beseitigung ihrer *root causes*, stärker zu betonen.

Angesichts der Tatsache, daß sich die globale Flüchtlingssituation seit Mitte der 80er Jahre eher verschärft hat und wohl auch in naher Zukunft kaum lösbar erscheint, hat die vorstehend angezeigte Publikation nichts an Aktualität und Wert verloren.

Rainer Hofmann

Plender, Richard: International Migration Law. Rev. 2nd ed. Dordrecht, Boston, London: Nijhoff (1988). XXVII, 587 S. Dfl. 225.–/US\$ 123.–/UK£ 67.95

Eine der offenkundig wichtigsten Folgen der grundlegenden Veränderungen der Rechtsordnungen in den ehemals sozialistischen Staaten Europas ist die nunmehr den internationalen Standards entsprechende Gewährleistung der Ausreisefreiheit; hiermit wurde eine der wesentlichen Forderungen der westlichen Staaten auf dem Gebiet der Menschenrechte erfüllt. Angesichts tatsächlich bevorstehender – oder auch nur befürchteter – »massenhafter Wanderungsbewegungen« vor allem aus der Sowjetunion gewinnt nun eine in den westlichen Staaten trotz des seit vielen Jahren bestehenden Zustroms von Menschen aus der Dritten Welt kaum behandelte Frage an Bedeutung: Gibt es, gewissermaßen als komplementäre Ergänzung des seit längerem auch völkerrechtlich anerkannten Rechts auf freie Ausreise, ein der staatlichen Souveränität – teilweise – entzogenes Individualrecht auf freie Einreise, oder anders formuliert: ein Recht auf grenzüberschreitende Freizügigkeit? Auch wenn das Bestehen eines solchen Rechts angesichts der tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen in den potentiellen Einreiseländern gegenwärtig sicher nicht festgestellt werden kann und auch kaum anzunehmen ist, daß sich an diesem Befund in näherer Zukunft etwas ändern wird, scheint eine Diskussion zu dieser grundlegenden Frage doch angezeigt. Hierbei kann die anzuzeigende Arbeit von Richard Plender, einem ausgewiesenen Experten auf dem Gebiet des Ausländerrechts, wertvolle Informationen und Anstöße liefern.

Hauptanliegen schon der ersten Auflage des Buches (vgl. die Rezension in ZaöRV Bd.34 [1974], 158ff.) war es, die Beschränkungen aufzuzeigen, die das Völkerrecht dem souveränen Recht der Staaten auferlegt, die Einwanderung zu begrenzen. Die zweite Auflage stellt nun nicht nur eine Überarbeitung unter Einbeziehung neuerer Entwicklungen dar, sondern will in der Tat einen umfassenden Überblick über die rechtlichen Regelungen grenzüberschreitender Freizügigkeit geben. Dabei leiden die rechtsvergleichenden Teile an der, angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der zu behandelnden Rechtsordnungen erklärlichen, aber doch bedauernswerten Beschränkung auf nur einige wenige Rechtsordnungen und sind häufig, insbesondere was den kontinentalen Rechtskreis angeht, auch nur eine letztlich nicht genügende Beschreibung der Gesetzeslage; für den deutschen Leser besonders deutlich wird dies vor allem an der Darstellung des Ausreiserechts der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (S.116f.). Behandelt werden somit aus völkerrechtlicher und – wo angebracht – rechtsvergleichender Sicht die Staatsangehörigkeit, die Ausreisefreiheit, das Recht auf Rückkehr in den Heimatstaat (hier fehlt leider eine Diskussion des Problems der palästinensischen Flüchtlinge), Pflichten zur Aufnahme von Ausländern in Sonderfällen (etwa Diplomaten), die Regelung der Freizügigkeit in den Europäischen Gemeinschaften, die einschlägigen Abkommen des Europarats und anderer regionaler Organisationen in Lateinamerika und Afrika, die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, vor allem unter den relevanten ILO-Abkommen, zeitlich befristete Aufenthalte, Fami-

liennachzug, Flüchtlingsrecht und Ausweisung. In dieser sehr breit angelegten Übersicht liegt nicht nur die Schwäche des Buches (es muß fast zwangsläufig Lücken aufweisen, weshalb auf einschlägiger Staatenpraxis beruhende Schlüsse zu Recht kaum gezogen werden), sondern zugleich auch seine Stärke: Eine knappe und zuverlässige Information über internationale und einige nationale Normen und Konzepte betreffend die Rechtsstellung von Ausländern; uneingeschränktes Lob verdient dabei vor allem die Darstellung des einschlägigen Rechts des anglo-amerikanischen Bereichs. Mag das Buch daher für die Klärung von Einzelfragen nur bedingt hilfreich sein, so ist es zur Feststellung von Grundzügen und Tendenzen durchaus nützlich. Eine schlüssige Antwort auf die von Plender (S.4) angesprochene Frage, ob und inwieweit das Völkerrecht tatsächlich eine grundsätzliche Einschränkung der staatlichen Souveränität in bezug auf Einwanderung – und damit auf grenzüberschreitende Freizügigkeit – schon kennt, läßt sich auf dieser Grundlage allerdings kaum finden.

Ergänzt wird das Buch in idealer Weise durch eine umfangreiche, separate Textsammlung von Verträgen und anderen völkerrechtlichen Rechtsakten von ausländerrechtlicher Bedeutung. Diese Sammlung ist für die Praxis von unbestreitbar hohem Wert, enthält sie doch eine Vielzahl sonst nur schwer zugänglicher Texte wie etwa Empfehlungen des Europarats oder der International Labour Organisation.

Rainer Hofmann

Raess, Markus: Der Schutz vor Folter im Völkerrecht. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag (1989). XXXVIII, 255 S. (Schweizer Studien zum Internationalen Recht/Etudes suisses de droit international, Hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für Internationales Recht/publiées par la Société Suisse de Droit International, Fortsetzung der »Zürcher Studien zum Internationalen Recht«, Bd./Vol.56). Fr. 45.–

Raess mißt die weitverbreitete aber »beinahe totgeschwiegene Wirklichkeit« der Folter an den Maßstäben des allgemeinen Völkerrechts und spezieller völkerrechtlicher Folterschutzabkommen und geht alsdann auf Auswirkungen des völkerrechtlichen Folterschutzes auf die schweizerische Rechtsordnung ein. Im I. Teil (»Grundlagen«) führt der Autor zutreffend aus, daß Folter vornehmlich im Rahmen der sog. *incommunicado*-Haft, d. h. gegenüber Personen angewendet wird, die durch Eingriff staatlicher Stellen oder unter staatlicher Billigung oder Duldung »verschwunden« sind, und über deren Verbleib die Behörden angeblich nichts wissen. Ein Gegenmittel sei ein effektives System der Haftprüfung. Aber in Ländern, in denen Personen »verschwinden«, gibt es wirksame Haftprüfungsverfahren und eine unabhängige Justiz regelmäßig nicht. Diese Ausführungen stehen im Einklang mit den sich in ihrer Spruchpraxis niederschlagenden Erfahrungen der Interamerikanischen Menschenrechtskommission und des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. z. B. IAGMR, Gutachten OC-8/87 vom 30.1.1987), die der Autor dieser sorgfältigen Dissertation über die Folter aber nicht zitiert. Raess legt weiterhin dar, daß sich die Staaten gegenüber dem Folter-

vorwurf nicht mit rechtlichen Argumenten verteidigen; Folter läßt sich schwerlich rechtfertigen. Vielmehr wird der Tatbestand, daß überhaupt gefoltert wurde, bestritten. Von kardinaler Bedeutung ist also der tatsächliche Nachweis der Folter und damit für den Juristen die anwendbaren Beweisregeln. Auch insofern hätte Raess auf die Praxis der interamerikanischen Menschenrechtsorgane zurückgreifen können. So judizierte der IAGMR, daß angesichts der Beweisnot bei »verschwundenen« Personen Beweiserleichterungen zugunsten des individuellen Beschwerdeführers gelten (Urteil vom 29.7.1988).

Das Schwergewicht der Arbeit liegt auf dem II. Teil (»Der Schutz vor Folter im Völkerrecht«) und dem III. Teil (»Die speziellen völkerrechtlichen Folderschutzübereinkommen«). Teil II behandelt einführend die Frage einer allgemeinen Definition der Folter. Seit der UNO-Folterdeklaration von 1975 und dem Inkrafttreten der UNO-Folterkonvention von 1984 könne davon ausgegangen werden, daß Art.1 der Folterkonvention den heute gültigen Folterbegriff umschreibe. Demnach geht die Folter vom Staat aus, dient einem Zweck und stellt eine verschärfte Form der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung dar. Raess wendet sich gegen das Merkmal eines bestimmten Zweckes. Maßgebend müßten vielmehr »die Auswirkungen einer Behandlung beim Opfer sein und nicht die für die Leiden und Schmerzen des Opfers völlig unerhebliche Motivation des Folterers« (S.44).

In dem folgenden Kapitel über das Folterverbot im Völkervertragsrecht weist der Autor auf die besondere Erfahrung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in der Folterproblematik hin. Die Besuchstätigkeit des IKRK diene als Vorbild für das Kontrollsystem der unter den Konventionen gegen die Folter wohl wirksamsten Europäischen Folderschutzkonvention. Alsdann belegt Raess, daß das Folterverbot Bestandteil des völkerrechtlichen *ius cogens* ist. Aus der Qualifikation des Folterverbotes als *ius cogens* folge insbesondere auch ein zwingendes Rückschiebeverbot bei drohender Folter. »Ebenso ist der Erlaß von Gesetzesbestimmungen, sei es im Asylrecht, sei es im Auslieferungsrecht, die eine Beschränkung dieses Rückschiebeverbots bei drohender Folter zur Folge haben, mit dem Charakter des Folterverbots als *ius cogens* unvereinbar« (S.85). Hier interpretiert Raess das völkerrechtliche Folterverbot außerordentlich weit und suggeriert zudem fälschlich eine Identität von nationalem Asyl- und Auslieferungsrecht und völkerrechtlichem *refoulement*-Verbot. Der Autor legt dar, daß das Folterverbot zu den sog. *erga omnes*-Verpflichtungen im Völkerrecht gehört, deren Durchsetzung allen Staaten möglich sei, und die die Jurisdiktion jedes Staates begründen (S.86).

Im anschließenden Kapitel über Folter und Völkerstrafrecht wird erläutert, daß die Folter nicht zu den »klassischen Tatbeständen« des Völkerstrafrechts gehöre, die, wie insbesondere die Piraterie, eine unmittelbare strafrechtliche Verantwortlichkeit des einzelnen nach Völkerrecht begründen. Es gebe zwar dahingehende Bestrebungen, sei aber noch verfrüht, die Folter den Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuzuordnen (S.96). Die Folter sei aber ein *delictum iuris gentium*,

hinsichtlich dessen der Grundsatz *aut dedere aut indicare* und im Rahmen des Universalitätsprinzips eine staatliche Strafverpflichtung gelte (S.98). Raess betont auch hier im Sinne eines *refoulement*-Verbotes, daß es nicht genüge, nur die eigenen direkten Menschenrechtsverletzungen der Staaten völkerrechtlich zu ächten, sondern das Völkerrecht müsse dafür Sorge tragen, daß auch staatliche Akte, welche indirekt zu Menschenrechtsverletzungen führen, unzulässig sind (S.100).

Innerhalb des III. Teils (»Die speziellen völkerrechtlichen Folterschutzübereinkommen«) nimmt die Erörterung der UNO-Konvention gegen die Folter von 1984 den größten Raum ein. Art.1 der Konvention umschreibe zwar den heute gültigen Folterbegriff; das gelte aber nicht für den Vorbehalt in Art.1, wonach der Ausdruck Folter nicht Schmerzen oder Leiden umfaßt, »die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind«. Raess kritisiert diese Bestimmung zu Recht scharf. Gehe man allein vom Wortlaut aus, so bedeute dieser Vorbehalt nichts anderes, als daß Folter, wenn sie nur über eine genügende gesetzliche Grundlage verfüge, nicht von der Folterkonvention erfaßt und als zulässig angesehen werde. Ein Staat, der seinen Folterknechten eine gesetzliche Grundlage besorge, könne also seine Gefangenen foltern, ohne deswegen der Konvention fernbleiben zu müssen. Mit anderen Worten, jeder Staat könnte die Grenzen zulässiger Sanktionen, etwa in seinem Strafrecht, selber ziehen. Diese absurde und gefährliche Situation widerspreche Sinn und Zweck der Folterkonvention derart, daß ein Abstellen bloß auf den Konventionstext unzulässig erscheine (S.129). Der Autor stellt fest, daß der Vorbehalt der gesetzlich zulässigen Sanktionen ein Zugeständnis an die islamischen Staaten darstellt, deren Strafrecht verschiedene grausame Körperstrafen vorsieht. Man habe also Vorbehalte einzelner Länder zu einem generellen Vorbehalt der Konvention gemacht, anstatt, was weniger gravierende Folgen gehabt hätte, die Staaten des islamischen Kulturkreises auf die Möglichkeit eines Vorbehaltes beim Konventionsbeitritt zu verweisen (S.129). Raess plädiert für eine autonome Interpretation des Vorbehalts. Danach können unter gesetzlich zulässigen Sanktionen nur jene Maßnahmen verstanden werden, »die im innerstaatlichen und internationalen Recht im allgemeinen zugelassen sind« (S.130). Art.3 der UNO-Folterkonvention – "No State Party shall expel, return (refouler) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture" – versteht der Autor weit im Sinne eines Verbotes schon der Wegweisung an der Grenze bzw. eines Rechtes auf Zuflucht unter gewissen Voraussetzungen. Denn »eine Person an der Grenze trotz ihr drohender Folter zurückzuweisen, käme einem Verstoß gegen das völkergewohnheitsrechtlich anerkannte, als jus cogens geltende Rückschiebeverbot bei drohender Folter gleich« (S.139). Die Folterkonvention verpflichte die Vertragsstaaten, jede Form von Mittäterschaft oder Teilnahme an einer Folterhandlung unter Strafe zu stellen. Die Abweisung an der Grenze trotz drohender Folter wäre als solche Teilnehmehandlung zu qualifizieren und stehe somit im Gegensatz zur Konzeption der Konvention (S.139f.). Das mag

zwar plausibel klingen, entspricht aber durchaus nicht der herrschenden Meinung zum *refoulement*- und Folterverbot. Der Durchsetzungsmechanismus der UNO-Folterkonvention mittels Staatenberichtsverfahren, fakultativer Individualbeschwerde und fakultativer Staatenbeschwerde wird skeptisch beurteilt. Begrüßenswert sei hingegen, daß der Ausschuß gegen Folter bei hinreichenden Anhaltspunkten für Folter – sofern das Einverständnis des Staates vorliegt – einen Besuch vor Ort durchführen kann. Das Untersuchungsverfahren nach Art.20 UNO-Folterkonvention sei ein im Völkervertragsrecht bisher nicht vorgesehener Kontrollmechanismus und stelle deshalb einen wichtigen Fortschritt gegenüber früheren Menschenrechtsübereinkommen dar (S.152). Anfügen läßt sich allerdings, daß solche Untersuchungen vor Ort auf eigene Initiative seit jeher charakteristisch für die Praxis der Interamerikanischen Menschenrechtskommission im Rahmen des auf der Grundlage der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention errichteten Systems zum Schutz der Menschenrechte sind. Abschließend würdigt Raess die UNO-Folterkonvention als einen Kompromiß auf relativ tiefem Niveau, der praktisch jedem Staat den Beitritt erlaube (S.155).

Gegenstand des nächsten Kapitels innerhalb des III. Teils ist das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, dessen Annahme im Jahre 1987 wesentlich auch den Bemühungen des Genfer Juristen Jean Jacques Gautier zu verdanken ist. Gautier, der Initiator der Europäischen Folterkonvention, ließ sich wesentlich vom Besuchssystem des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz inspirieren. Man habe bei der Ausarbeitung der Europäischen Folterkonvention unbeirrbar an einem effizienten Folderschutzsystem durch internationale Besuche festgehalten und dabei in Kauf genommen, daß die Zahl der Vertragsstaaten vielleicht über längere Zeit beschränkt bleiben wird. Dieser Gedanke – besser eine Konvention mit anfänglich kleinem Geltungsbereich, der sich aber ständig vergrößern könne, als eine schwache Konvention mit großer Verbreitung, die sich nur noch schwer verbessern lasse – könne nicht hoch genug eingeschätzt werden (S.161). Nach Auffassung von Raess verwirklicht die Europäische Folderschutzkonvention kein juristisches System. Daraus ergibt sich für ihn, daß dem Ausschuß zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe, der Besuche in staatlichen Haftanstalten vornimmt, nicht nur Juristen, sondern insbesondere auch Ärzte und Psychiater angehören sollen (S.162). Nach dem Wortlaut des Art.4 Abs.2 der Europäischen Folderschutzkonvention muß es sich jedoch um Persönlichkeiten, »die für ihre Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte bekannt sind« handeln oder die »in den von diesem Übereinkommen erfaßten Bereichen über berufliche Erfahrung verfügen«. Auch sind die Mitglieder der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, die auf ähnliche Weise Haftanstalten in den Mitgliedstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten besucht und mit Opfern und Zeugen von Menschenrechtsverletzungen vor Ort Kontakt aufnimmt, ganz

überwiegend Juristen. Der Autor setzt sich zu Recht kritisch mit der auf Verlangen insbesondere der Bundesrepublik und Großbritanniens eingefügten Möglichkeit von Einwänden gegen Besuche des Ausschusses auseinander. Art.9 erlaube die Besuchsrechte des Ausschusses gerade in jenen Fällen hinauszuschieben, in denen sie besonders nützlich wären, nämlich im staatlichen Notstand und wegen des Gesundheitszustandes der Inhaftierten. Ein schlechter Gesundheitszustand kann ja gerade auf nicht ordnungsgemäße Haftbedingungen oder Folter zurückzuführen sein. Und im Notstand sind erfahrungsgemäß die Menschenrechte besonders bedroht (S.170ff.). Die Amerikanische Folderschutzkonvention von 1985, die über praktisch kein Durchsetzungsinstrumentarium verfüge, betrachtet Raess als nahezu entbehrlich (S.183). Abschließend zum völkerrechtlichen Teil geht der Autor noch auf ergänzende Maßnahmen im Kampf gegen die Folter im Rahmen der UNO und des Europarates ein, so auf den UNO-Sonderberichterstatter für Folter, auf Verhaltenskodizes gegen die Folter und auf den UN Voluntary Fund for Victims of Torture.

Der letzte (VI.) Teil der gehaltvollen Arbeit behandelt die »Auswirkungen des völkerrechtlichen Folderschutzes auf die schweizerische Rechtsordnung«. Das völkerrechtliche Foldersverbot habe hauptsächlich dadurch für die Schweiz – und mit ihr für andere westliche Staaten – Einfluß auf das innerstaatliche Recht, als es eine Schranke für den staatlichen Ermessensspielraum bei der Ein- und Ausreise von Ausländern bilde (S.202). Das innerstaatliche Recht der Asylgewährung habe denn auch das völkerrechtliche *refoulement*-Verbot bei drohender Folter absolut zu respektieren (S.213). Der Ausschluß des Asylrechts bei gemeingefährlichen Personen nach schweizerischem Recht verstoße gegen das völkerrechtliche *refoulement*-Verbot bei drohender Folter. Nach Auffassung von Raess steht das schweizerische Recht in einigen wesentlichen Punkten in deutlichem Widerspruch zur völkerrechtlichen Ordnung bei drohender Folter (S.218).

Die Arbeit »Schutz vor Folter im Völkerrecht« wird durch ein extensives Verständnis des Foldersverbotes geprägt. Das zeigt sich insbesondere bei der Behandlung des Prinzips des *non-refoulement*. Der Verfasser wertet die Zurückweisung an der Grenze bei drohender Folter als Beihilfe zur Folter und Verstoß gegen völkerrechtliches *ius cogens*. Raess arbeitet gründlich und erkennt und behandelt interessante Probleme. Das macht die Lektüre seiner gut gegliederten und klar aufgebauten Dissertation anregend und gewinnbringend. Juliane K o k o t t

Seidl-Hohenveldern, Ignaz: International Economic Law. Dordrecht, Boston, London: Nijhoff 1989. XII, 276 S. Dfl. 145.–/US\$ 85.–/UK£ 47.–

Dies ist ein in zweierlei Hinsicht ausgesprochen nützlich Buch. Zum einen ist es ein erneuter Beleg für die ausgewiesene Fähigkeit des Autors, seine Leser scheinbar mühelos in schwierige Gegenstände des internationalen Rechts einzuführen: Seidl-Hohenveldern ist ein Werk gelungen, das dem um Zugang zum Gebiet des Wirtschaftsvölkerrechts Bemühten den erstrebten Einstieg ermöglicht. Vertiefte Befassung mit dem Thema wird nicht zuletzt durch den umfangreichen Apparat

ermöglicht, der – einem anscheinend kaum aufzuhaltenden Trend in manchen Verlagen entsprechend – bedauerlicherweise in *endnotes* zusammengefaßt ist.

Seidl-Hohenveldern ist aber nicht nur ein Meister der Didaktik. Vielmehr ist er Fachmann des von ihm behandelten Sujets. Und so läßt das Werk erkennen, wo der Autor in seiner praktischen Tätigkeit Schwerpunkte gesetzt hat: In den Kapiteln, die sich – im weitesten Sinne – mit dem internationalen Investitions- und Eigentumsschutz befassen, geht das Buch über die selbstgesteckte Aufgabe der Einführung in das Wirtschaftsvölkerrecht hinaus und setzt sich intensiv mit den in vielerlei Hinsicht komplexen Problemen dieses Gebiets auseinander.

Das aus der Haager Vorlesung "International Economic Law. General Course on Public International Law" (RdC 198 [1986 III]) hervorgegangene Werk behandelt zunächst die Grundlagen des Wirtschaftsvölkerrechts: Rechtssubjekte und Rechtsquellen. Besonderes Augenmerk widmet der Autor dabei dem »geborenen« Rechtssubjekt Staat; auf die Rolle der verschiedenen Internationalen Organisationen und institutionalisierten Vertragsregimes wird eher knapp eingegangen. "Joint inter-State enterprise" und "Individuals in international economic law" werden jeweils auf einer bzw. zwei Seiten behandelt. Einer der Schwerpunkte des Buches ist das Kapitel "Basic economic rights of states", in dem unter anderem Jurisdiktionskonflikte und Fragen des grenzüberschreitenden Umweltschutzes angesprochen werden.

Durchgängiges Thema des Buches sind die praktischen Probleme der Akzeptanz der maßgeblich von den reichen Ländern des Nordens geprägten wirtschaftsvölkerrechtlichen Institute durch die Staaten der sogenannten Dritten Welt. So weist der Autor etwa auf die Uneinheitlichkeit der Staatenpraxis auf dem Gebiet der Entschädigung für Enteignungen hin. Diese Uneinheitlichkeit besteht aber nicht nur zwischen den verschiedenen Staaten und Staatengruppen, sondern auch im Verhalten dieser Rechtssubjekte selbst. Staaten, die – etwa im Zusammenhang mit einem »progressiven« Verständnis der staatlichen Souveränität über natürliche Ressourcen – weitgehende Abstriche vom geltenden allgemeinen Völkerrecht forderten und praktizierten, haben sich in bi- oder multilateralen Investitionsschutzabkommen bereit gefunden, substantielle Absicherungen zu gewährleisten.

Ist das Buch Seidl-Hohenveldern's danach ein rundum gelungener Wurf, sollen doch einige Desiderata nicht unerwähnt bleiben: so ist etwa die Streitbeilegung im internationalen Wirtschaftsrecht allzu kursorisch behandelt. Mehrere institutionalisierte Streitbeilegungsverfahren aus diesem Bereich verdienen Aufmerksamkeit und könnten durchaus Vorbildfunktion für solche Organisationen oder Vertragsregimes übernehmen, die derzeit auf der Suche nach Streitbeilegungsverfahren sind, die praxisgerechter als – etwa – das Statut des Internationalen Gerichtshofes sind; dabei hätte der Autor aufgrund seiner Tätigkeit gerade hierzu manches bereits im vorliegenden Band zu sagen gehabt. Auch fällt der gelegentlich abrupte Wechsel zwischen großzügigem Vorstellen der großen Linien und – von großer Sachkenntnis gekennzeichnete – Spezifität auf. Diese beispielhaft angeführten

Punkte können jedoch den uneingeschränkt günstigen Eindruck dieses Werkes nicht schmälern.

Michael J. Hahn

Torrione, Henri: L'influence des conventions de codification sur la coutume en droit international public. Préface de Georges Abi-Saab. Fribourg: Editions Universitaires 1989. XXIII, 404 S. (Travaux de la Faculté de Droit de l'Université de Fribourg Suisse, Fondés par Max Gutzwiller – Poursuivis par Félix Wubbe, Ed. par Peter Gauch, 85). SFr. 65.–

Die Kodifikationsbewegung im Völkerrecht während der letzten Jahrzehnte hat zunächst zu dem Eindruck geführt, daß Kodifikationen zu einer Verdrängung von Völkergewohnheitsrecht führen könnten. Dieser Eindruck hat sich – wie gerade auch die Rechtsprechung des IGH insbesondere im vom Autor besonders berücksichtigten *Festlandsockel*-Fall belegt – nicht bestätigt: Wie die Arbeit von Torrione zeigt, ist nach wie vor nicht unumstritten, welche Wirkung nun eigentlich kodifizierende Konventionen haben und in welcher Beziehung sie zum Gewohnheitsrecht stehen. Das hier besprochene Buch stellt den Versuch dar, die vielfältigen Beziehungen zwischen Gewohnheitsrecht und der kodifizierenden Konvention auszuloten. Ausgehend von der Feststellung, daß das Völkerrecht einem immer schnelleren Wandel seiner verschiedenen Regeln und Sätze ausgeliefert und ein zunehmendes Eindringen der Politik in die Völkerrechtspraxis zu beobachten sei (*déjuridisation*), versucht Torrione nachzuweisen, daß für die Geltungskraft kodifizierender Konventionen das Völkergewohnheitsrecht eine noch größere Bedeutung hat, als überwiegend angenommen wird – das Gewohnheitsrecht als Bedingung für die Umsetzung einer in Kraft befindlichen Konvention; die *opinio iuris communis* als Voraussetzung für Abschluß und Inkraftsetzung einer Konvention; der Einfluß von Gewohnheitsrecht auf die Auslegung einzelner Vorschriften einer Konvention und schließlich die Impulswirkung einer Kodifikation auf das Gewohnheitsrecht. Jenseits des Streits über deklaratorische oder materielle Wirkung einer Vertragsnorm gegenüber Gewohnheitsrecht entpuppt sich die kodifizierende Konvention als ein Netz der Begriffe, in dem sich das Gewohnheitsrecht womöglich erst richtig entfaltet – mit der Folge, daß dem internationalen Richter, der Recht festzustellen und zu sprechen hat, die Arbeit durch Kodifikation kaum erleichtert wird. Er bleibt auf der Suche nach dem Recht in seiner am schwierigsten zu ergründenden, vielfältigsten und stärksten Quelle, dem Gewohnheitsrecht. So könnte man das Buch, das sicher einen wichtigen Beitrag zur Rechtsquellenlehre darstellt, durchaus auch als Kritik an einem gelegentlich zu beobachtenden Kodifikationsidealismus ansehen.

Christian Rumpf, Heidelberg/Mannheim

Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck.

Hrsg. von Wilfried Fiedler und Georg Ress. Köln [etc.]: Heymann (1989). VIII, 1038 S. DM 270.–

Der weite Wirkungsbereich von Wilhelm Karl Geck spiegelt sich nicht nur in seinem eigenen umfangreichen schriftlichen Werk wider, das am Ende der ihm gewidmeten Gedächtnisschrift aufgeführt worden ist, sondern auch im Reichtum

der Beiträge seiner Freunde und Schüler aus aller Welt, wie sich gleich zeigen wird. Der Sammelband läßt die »geographische« Weite von Gecks Wirkungsbereich erkennen in den Themen mit Bezügen zum ausländischen Recht, vor allem zu Japan (Peter Badura, »Fragen des Gesetzmäßigkeitsprinzips im japanischen Verfassungsrecht«; Akira Ishikawa, »Die Sicherheitsleistung des Schuldners zur Abwendung einer Vollstreckung und die vorläufige Vollstreckung« [im japanischen Zivilprozeßrecht]). Jeweils auf ihre Art sind einige Beiträge aber auch von einer ungewöhnlich rasanten Geschichte eingeholt worden, wie etwa die Beiträge von Jürgen Domes (»Die Demokratie und die Modernisierung Chinas«), Eckart Klein (»Das Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über kulturelle Zusammenarbeit«) und Albrecht Randelzhofer (»Die ideologische Gespaltenheit der Völkerrechtsgesellschaft in ihrer Auswirkung auf die völkerrechtliche Kriegsverhütung«).

Einen gewissen Schwerpunkt bilden die Referate zu Fragen der Europäischen Integration. Roland Bieber behandelt als EG-verfassungsrechtliches Seitenthema »Die Flagge der EG«, Hans-Peter Ipsen sieht den »Kulturbereich im Zugriff der Europäischen Gemeinschaft«, Peter Karpenstein wirft die »Frage eines Notgesetzgebungsrechts der Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik« auf, Siegfried Magiera behandelt »Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union«; Georg Reiss fragt – gerade nach der Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte im Europäischen Binnenmarkt und in Anbetracht der sich ständig ausweitenden Befugnisse der Europäischen Organe – nach der Vereinbarkeit einer »Législation du Gouvernement« mit hergebrachten demokratischen Prinzipien in Europa, wenn er zu Recht »Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft« nachdenkt; Meinhard Schröder untersucht »Grundsatzfragen des Lebensmittelschutzes im Falle anormaler radiologischer Ereignisse nach EWG- und Euratomrecht«; Wilhelm Wengler berührt mit »Gedanken zum Mantelgesetz betreffend die Einheitliche Europäische Akte« eine neuere Entwicklung zum Problemkreis der Beteiligung der Bundesländer an Entscheidungen des Bundes im Europäischen Prozeß. Ein europäisches Thema im weiteren Sinne wird von Michel Fromont aufgegriffen (»La garantie du droit de propriété selon la Cour Européenne des droits de l'homme«).

Die weiteren Beiträge verbreiten sich dann in die verschiedensten Richtungen. Ein besonderer rechtssoziologischer Exkurs wird mit »Auswirkungen der zunehmenden Informationsüberlastung auf das Verhalten von Juristen« von Hubert Beste, Werner Kroeber-Riel und Heike Jung unternommen, bevor Albert Bleckmann mit »Die Personalhoheit im Völkerrecht« ein klassisches Thema abhandelt. Ihm folgt Sebold Braga, der auf knapp fünf Seiten unter dem höchst universell anmutenden Titel »Der Mensch und seine Zeit« den Bezug zwischen Persönlichkeitsrecht im Sinne von § 823 BGB und der Lebenszeit des Menschen

herstellt. Joachim Burmeister konzentriert sich anschließend auf »Probleme der praktischen Jurisprudenz und des rechtsethischen Konsenses in der Gesellschaft«, den er dramatisch schwinden sieht. Nach Manfred Dausters »Die Ministeranklage im deutschen Landesverfassungsrecht« äußert sich Karl Doehring kritisch zu begrifflichen Fragen, die mit dem Problem richterlicher Gewährung von »Gerechtigkeit im Sozialstaat unter den Forderungen der Gleichheit und Freiheit« verknüpft sind. Biographisch-Historisches kommt von Wilfried Fiedler in seinem Beitrag über »Gabriel Riesser – a Famous Jewish 'Father' of the German Constitution of 1849«. Ein Sonderproblem des amerikanischen Rechts greift dann Hans-Ernst Folz mit »Bundesgesetzgebung für das Studium Behinderter in den Vereinigten Staaten« auf. In ein modernes Problem des Seevölkerrechts vertieft sich Jens-Lienhard Gaster mit »Zur Regelung von Überlappungskonflikten im Tiefseebergbau«. Peter Häberle macht anschließend darauf aufmerksam, daß »Wissenschaftliche Zeitschriften als Aufgabenfeld juristischen Rezensionswesens« fast in Vergessenheit geraten sind. Hugo J. Hahn schreibt über »Einlagensicherung als Staatsaufgabe«, gefolgt von Günther Hönn mit »Nicht-nationale Normen als Grenzen der Gültigkeit von Rechtsgeschäften nach nationalem Recht«. Eine welthistorische Dimension spricht dann Otto Kimminich mit der Aufbereitung der die Volksgruppen innerhalb von Staaten betreffenden Frage »Die personale Autonomie – Relikt einer vergangenen Zeit oder Modell für die Zukunft?« an. Hans Klecatsky und Ivo Winkler werfen gemeinsam einen Blick auf »Das Studium des italienischen Rechts an der Universität Innsbruck als Beitrag zur transnationalen Sicherung der Südtiroler Autonomie«. Gerhard Lücke greift am Beispiel eines jüngeren Urteils des Bundesverwaltungsgerichts mit der »Aufrechnung im Verwaltungsprozeß mit einer zivilprozessualen Gegenforderung« ein Dilemma des Nebeneinanders zweier verschiedener Rechtswege auf. Anschließend untersucht Shigeki Miyazaki »Aspects of international humanitarian law as world law«. Die Brücke zur schöngeistigen Literatur des 19. Jahrhunderts schlägt erfolgreich Heinz Müller-Dietz, der nach »Recht und Gesellschaft im Werk Theodor Fontanes« sucht. Karl-Joseph Partsch äußert unter besonderer Berücksichtigung der Praxis des Rassendiskriminierungsausschusses der UNO »Gedanken zum Schutz ethnischer und sprachlicher Minderheiten«, die er unter anderem am Beispiel der in Europa lebenden und arbeitenden Kurden konkretisiert. Verfassungsrechtliche Aspekte und Grenzen der Auslieferung behandelt in spanischer Sprache José Puente Egidio. »Caritas« im Spannungsfeld zwischen Staat und Kirche ist Gegenstand der Untersuchung »Die Expansion des Sozialstaats und die christliche Wohlfahrtspflege« von Wolfgang Rüfner, bevor Harald Schneider Feststellungen zu den »Grenzen der Leistungsfähigkeit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs« trifft. Gunnar G. Schram erinnert daran, daß auch seine Heimat mit Umweltproblemen zu kämpfen hat (»The Main Aspects of Environmental Legislation in Iceland«). Der heutige polnische Außenminister und Völkerrechtler Krzysztof Skubiszewski klammert die Theorien zum Verhältnis

zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht ausdrücklich aus, wenn er über »Völkerrecht und Landesrecht: Regelungen und Erfahrungen in Mittel- und Osteuropa« referiert. »Die Begründung mit Stimmengleichheit erlassener Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts« ist anschließend das delikate Thema von Christian Starck. Heinhard Steiger macht einen Sprung zurück in das finstere Mittelalter (»Zum fränkischen Kriebsrecht des karolingischen Großreiches 741–840«), Eric Stein arbeitet danach mit "History against free speech: German Law in European and American Perspective" jüngere Zeitgeschichte und das Verhältnis der deutschen Rechtsprechung zu den Juden auf. Klaus Stern bricht mit seinen »Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter« einmal mehr eine Lanze für eine diesbezügliche grundlegende Reform. Werner Thiemer sieht danach – ein etwas unglücklicher Titel für eine aktuelle und wichtige Frage – den »Student(en) als sozialrechtliches Problem«. »Spanien und der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte« ist ein Anliegen von Antonio Truyol y Serra, noch einmal der Blick in das 19. Jahrhundert, dasjenige von Elmar Wadler (»Das geistige Eigentum in der Reichsverfassung der Paulskirche«). »Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung« beschäftigen danach Hans F. Zacher, bevor zum Abschluß Reinhard Zimmermann sich dem letzten »weißen« Staat auf dem Schwarzen Kontinent zuwendet (»Turning and Turning in the Widening Gyre ...'. Gegenwartsprobleme der Juristenbildung in Südafrika«).

Christian Rumpf, Heidelberg/Mannheim