

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen

Alfredsson, Gudmundur/Peter Macalister-Smith (Hrsg.): The Living Law of Nations: Essays on Refugees, Minorities, Indigenous Peoples and the Human Rights of Other Vulnerable Groups in Memory of Atle Grahl-Madsen. Kehl/Straßburg/Arlington: Engel 1996. 467 S.

Die Gedächtnisschrift für Atle Grahl-Madsen, zu Lebzeiten einer der führenden norwegischen Völkerrechtler, ist entsprechend dem Lebenswerk des Geehrten in drei Teile aufgeteilt. Kollegen und Freunde Grahl-Madsen haben Aufsätze in den Bereichen "Flüchtlinge, Asyl und Migration", "Minderheiten, indigene Bevölkerungen, Nationen" sowie "Andere Menschenrechtsfragen und Umwelt" verfaßt. Um den Gesamteindruck vorwegzunehmen: Die Sammlung ist einerseits lesenswert und anregend, weil sie Einblicke in so unterschiedliche Lebens- und Rechtslagen wie die der kambodschanischen Flüchtlinge in Thailand, der Asylpraxis in Dänemark, Deutschland, Malawi, oder die Sami-Gesetzgebung in Finnland bzw. den Minderheitenschutz in Indien bietet. Auch theoretische Beiträge über das Staats- und Nationalitätsverständnis im Islam oder die Naturrechtslehre des früheren japanischen IGH-Richters Tanaka erhöhen die Attraktivität dieser mit Autoren aus aller Welt gespickten Publikation. Andererseits ist es schade, daß die meist 1992 abgeschlossenen Beiträge erst 1996 erscheinen konnten und sich manche zwischenzeitlich überholt haben (deutlich veraltet ist z. B. der Beitrag über die Informationstechnologie im Bereich des Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes). Der rechtsdogmatische Wert einer kleinen Anzahl von Beiträgen ist eher dürftig, der Erkenntniswert einiger Aufsätze jenseits des Juristischen angesiedelt. Je nach Vorlieben des Lesers mag man dies als Stärke oder Schwäche betrachten.

Im einzelnen: Der frühere Flüchtlingshochkommissar Aga Khan kommt in seinen Betrachtungen zu "Population movement: its effect on European stability" über den politischen Appell nicht hinaus, internationale Konferenzen zur Prävention von Flüchtlingskatastrophen einzuberufen (S.3). Von Bethlenfalvys bürokratisch-langweilige Beschreibung der EG-Kommissions-Programme zugunsten der Integration von Flüchtlingen und ethnischen Minderheiten in europäische Gesellschaften von 1986-1990 bleibt konturenlos (S.7 ff.). Dem innovativen Vorschlag Einarsens für eine neue UN-Konvention zum Schutze von Gruppenflüchtlingen, welche mangels Einzelverfolgung nicht unter die Genfer Konvention von 1951 fallen (S.24 ff.), kann man entgegenhalten, daß hierfür der politische Wille der Staatengemeinschaft weitgehend fehlt. Fruchtbarer wäre es gewesen, das aus der Staatenpraxis heraus entstandene neue Institut des "humanitären" Flüchtlings, dem für die Zeit des Bürgerkriegs ein vorübergehender Aufenthalt gewährt wird, zu analysieren. Genau dies tut Greve in ihrer Abrechnung mit dem Konzept der "safe haven" im Falle der kambodschanischen Flüchtlinge in Thailand. Sie klärt darüber auf, daß die

Flüchtlinge von 1979–1992 in den *de facto* von para-militärischen Einheiten beherrschten Gebieten gefangen waren und politisch instrumentalisiert wurden. Mit Recht warnt sie davor, die Einrichtung eines "safe havens" *per se* als humanitäre Lösung im Umgang mit einem Flüchtlingsstrom zu verstehen (S.45). Etwas illusorisch erscheint der Vorschlag Harrel-Bonds, daß staatliche und internationale Organe in den "least developed countries" ihre exklusive Gastgeberrolle gegenüber Flüchtlingen teilweise an Teile der Zivilgesellschaft wie Kirchen, Bildungsträger und andere Nichtregierungsorganisationen abgeben sollen, um die Integration der Neuankömmlinge voranzutreiben (S.59). Eloquent erinnert Plaut daran, daß es zu Zeiten vor der Entstehung souveräner Territorialstaaten ein Recht eines jeden Menschen gab, sich überall niederzulassen. Seine auf Art. 16 Abs.2 Satz 2 GG a.F. und die österreichische und portugiesische Verfassung gestützte Bemerkung, auch heute könne man einen Trend in Richtung eines universellen subjektiven Menschenrechts auf Asyl feststellen (S.80), ist jedoch unhaltbar. Juristisch fundiert ist die These Hathaways, ein Flüchtling könne seine drohende persönliche Verfolgung i.S.d. Genfer Flüchtlingskonvention auch dadurch darlegen, daß Angehörige seiner Gruppe ein solches Schicksal bereits erleiden mußten (S.66). Melanders Vorschlag, die Vereinten Nationen mögen als Antwort auf das Problem der "internally displaced persons" eine Arbeitsgruppe für humanitäres Völkerrecht einsetzen (S.73), erscheint diskussionswürdig. Freilich sollten die Bemühungen des UNHCR, die Beschränkungen seines Mandats auf den Schutz grenzüberschreitender Flüchtlinge zu lockern, nicht untergraben werden. In diese Richtung geht auch Sievers allgemeiner Appell, den Umfang internationaler Mandate von den Bedürfnissen der schutzbedürftigen Menschen her zu interpretieren.

Die Reihe der informativen Länderberichte eröffnet Gammeltoft-Hansens Überblick über den Einfluß des dänischen Ombudsmannes auf das nationale Asylverfahren in Dänemark. Es zeigt sich, daß Empfehlungen des Ombudsmannes zu Verbesserungen im Verfahrensablauf führen können und seine Überprüfung von Ermessensentscheidungen der Verwaltung wenig Mißstände zu Tage gebracht hat (S.96). Hofmanns übersichtliche Darstellung der Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bis 1991 eröffnet dem englischsprachigen Publikum einen unschätzbaren Leitfaden zur Einordnung der deutschen Dogmatik zum alten Asylgrundrecht. Das in dem 1989 verabschiedeten Flüchtlingsgesetz in Malawi enthaltene "refoulement-Verbot" veranlaßt Maluwa zu fragen, ob sich hiermit die Rechtsbindungen Malawis einschneidend geändert hätten oder ob bereits das allgemeine Völkerrecht die Beachtung eines solchen Verbotes gefordert habe. Er vertritt die im Vordringen befindliche These, das Refoulement-Verbot zähle zum völkerrechtlichen *ius cogens*, zitiert aber nur einen Autor für seine Ansicht und leistet selber leider keinen weiteren argumentativen Aufwand (S.123). Aus der Feder von Zucker & Zucker stammt die Forderung, den "Temporary Protected Status" des US Immigration Act von 1990 nicht durch die Exekutive, sondern durch den Kongreß festlegen zu lassen (S.133). Ob der Kongreß jedoch das Instrument des zeitweiligen Schutzes weniger ideologisch handhaben würde als die Regierung – eines der Hauptargumente der Autoren –, mag man angesichts der ebenfalls in den Bahnen des Kalten Krieges verlaufenden Praxis der Menschenrechtsaußenpolitik des Kongresses in den 80er Jahren bezweifeln.

Teil II der Gedächtnisschrift beginnt mit einem wenig geglückten Beitrag von Barsh über die Universalität des Minderheitenschutzes. Sein Appell, daß die VN sich an keinem Projekt beteiligen sollten, das die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen verschärft, kann als Gemeinplatz betrachtet werden. Ungenau ist seine Behauptung, der VN-Sicher-

heitsrat habe mit der Kurden-Resolution 688 "authorizing international military intervention" erstmals peace-keeping forces ermächtigt, eine Minderheit innerhalb eines Staatsterritoriums gegen ihre eigene Regierung zu schützen (S. 149). Nr. 6 der genannten Resolution hat die Staatengemeinschaft nur aufgerufen, humanitäre Bemühungen des Generalsekretärs zu unterstützen – von einer VN peace-keeping-Truppe war weder in der Resolution noch in der Praxis (britische und amerikanische Truppen unter nationalem Oberbefehl haben die sicheren Zonen geschützt) die Rede. Die These, daß Minderheiten ein Sezessionsrecht hätten, falls sie auf nationaler Ebene nicht ausreichend repräsentiert seien, hätte nicht in einer Fußnote versteckt werden dürfen (S. 148 Fn 6), sondern genauer Argumentation bedurft. Die Herangehensweise von Eide an die Minderheitenfrage ist von seiner Erfahrung als Berichterstatter für die UN-Unterkommission der Menschenrechtskommission geprägt – zutreffend sagt er die Errichtung eines OSZE-Minderheitenkommissars als einen wesentlichen Fortschritt vorher (S. 167). Harhoff's Gedanken zu "Self-determination, ethics and law" sowie Knights "Theoretical reflections on identity, territory and self-determination" als auch die "Few comments on self-determination, human rights and minorities" von Lachs und Wiessners "Faces of vulnerability: protecting individuals in organic and non-organic groups" sind eher kontemplativ als stringent. Dagegen brilliert Rosas mit seiner Analyse der "international legitimacy of governments". Überzeugend legt er dar, daß die Moskauer Erklärung der KSZE vom Oktober 1991 zur demokratischen Legitimität einer Regierung nur der vorläufige Höhepunkt einer europäischen Revitalisierung der lateinamerikanischen *Tobár*-Doktrin ist, wonach verfassungswidrig an die Macht gelangten Regierungen die Anerkennung verweigert werden sollte. Vorsichtig weist er darauf hin, daß "minimum requirements" für ein völkerrechtlich "lawful government" im Entstehen seien (S. 215). Rosas stellt auch die für Theorie und Praxis wichtige Frage, ob für die Bewertung der Legitimität einer Regierung die rein formale Bestellung durch Wahlen ausreichend ist oder ob vielmehr ihre Fähigkeit zu verlangen ist, politische und zivile Rechte zu garantieren. Auf ähnlich hohem Niveau bewegt sich Balochs Nachweis, daß dem Islam die Idee des Nationalstaates fremd ist, er "prejudice, chauvinism and any claim of being superior" verbietet (S. 229) und westliche Modelle über Ethnizität und Nation sich im Nahen Osten als wenig nützlich erwiesen haben (S. 241). Dagegen kommt Daes Befassung mit der Minderheitenfrage im Rahmen der KSZE über eine reine Deskription nicht hinaus. Kiminichs Aufsatz "Towards a European Charter for the protection of ethnic groups" wiederum ist stark historisch geprägt. Zustimmung verdient Broms Einschätzung, daß die Sami-Sprachen-Gesetzgebung Finnlands, wonach die auch als "Lappen" bekannte indigene Bevölkerung ihre Sprache für behördliche Zwecke benutzen darf, sehr zu begrüßen ist und den Anforderungen von Art. 27 des Internationalen Zivilpaktes mehr als genügt (S. 259, 268). Davies kurzer Beitrag über Ost-Timor ist stark in Worten ("situation genocidal in its impact", S. 269) und schwach in Argumenten zu der Frage, warum der Timor-Gap-Vertrag zwischen Indonesien und Australien nichtig sein soll ("a position difficult to challenge without resort to the sort of logic referred to above", S. 277). Als äußerst informativ erweisen sich Petersens Beitrag über die traditionelle Rechtshandhabung in Grönland, Poulsens Analyse der verfassungs- und völkerrechtlichen Stellung der Faröer-Inseln sowie Singhs Beitrag über "affirmative protection of minorities in India". Schließlich gibt Weyrauch aus der Innenperspektive der Roma und Sinti Einsichten in das Verfahrens- und materielle Recht dieser Gruppe, die einem Nichtethnologen in der Regel verschlossen bleiben.

Im dritten Teil informiert Dolzer detailliert über Hintergründe und Arbeitsweise der im November 1990 errichteten Global Environment Facility (GEF). Seine Ansicht, GEF repräsentiere eine neue Version des Konzepts des gemeinsamen Erbes der Menschheit (S. 338) verwundert indes, da GEF gerade nicht für Projekte eingesetzt wird, die sich außerhalb der Jurisdiktion einzelner Staaten abspielen (wie z. B. Tiefseeboden, Antarktis etc.), sondern Entwicklungsländern helfen soll, bei ihren nationalen Vorhaben Umweltstandards einzuhalten. Daß damit auch weltweite Interessen z. B. an der Eindämmung von Schadstoffausstößen berührt werden, läßt eher daran denken, daß GEF einem "global concern" entspricht. Van Bovens Überblick über "The right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms" stellt die internationalen Normen in diesem Bereich gut zusammen und verweist auf einschlägige Rechtsprechung der zuständigen Menschenrechtsorgane. Man hätte sich gewünscht, daß der Autor etwas intensiver die Frage des Verhältnisses zwischen individuellen Schadensersatzforderungen und Gruppen-Fonds-Lösungen diskutiert hätte. Als sehr instruktiv erweist sich Clarks Darstellung von Entstehungsgeschichte und Inhalt der UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. Welcher juristische Wert dieser Resolution der Generalversammlung aus dem Jahr 1985 zukommt, bleibt offen. Kirilova Eriksson stellt sich hingegen auf den klaren Standpunkt, es gebe ein gewohnheitsrechtlich anerkanntes Recht auf Familienplanung. Ihr Bezug auf "provisions related to the right to found a family" in den beiden Pakten (S. 369 Fn 6) befriedigt aber nicht vollends. Die Antwort, ob staatliche Sanktionen gegenüber Mehr-Kinder-Familien "willkürliche Eingriffe" in die Familie gem. Art. 17 des Paktes darstellen, bleibt sie schuldig. Der Hinweis auf die "soft law"-Texte des § 16 der Teheraner Welt-Menschenrechtskonferenz von 1968 und der Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest 1974, die ein Recht auf unbehinderte Kinderplanung enthielten, ist inzwischen überholt. Auf der Weltbevölkerungskonferenz von Kairo 1994 war die Staatengemeinschaft in dieser Frage nämlich gespalten. Kirilova Erikssons Auffassung, die Freiheit der Familienplanung enthalte ein "right to abortion" (S. 375), erscheint im übrigen als wenig differenziert. Der Beitrag von Mbaya über "new" human rights in international law wiederholt die vom Autor bereits vielfach vorgebrachte These, die "peoples rights" in der Afrikanischen Menschenrechtscharta seien Menschenrechte. Reimans Aufsatz über "human rights workers as internationally protected persons" betritt hingegen Neuland. Sein Vorschlag, Verbrechen gegen Menschenrechtsaktivisten in den Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind der ILC einzubeziehen (S. 396), wurde zwar nicht gehört. Seine Idee einer GV-Resolution über den Schutz dieser Gruppe dürfte aber zunehmend an Boden gewinnen wie auch die diesbezügliche Initiative von Amnesty International. Als rechtsphilosophisch gewinnbringend ist Saitos Darstellung über die Naturrechtslehre des früheren japanischen IGH-Richters Tanaka einzuordnen, mit der er das Prinzip der rassistischen Gleichheit begründet. Sweptons Bericht über den Schutz von "vulnerable groups" durch die Internationale Arbeitsorganisation führt in die Struktur der ILO ein, läßt aber eine Auseinandersetzung mit dem *case law* der Experten vermissen. Den Band rundet Tomans ausführliche Darstellung der "legal and quasi-legal instruments" über die Behandlung von Gefangenen ab. Er beschäftigt sich mit den von verschiedenen UN-Gremien verabschiedeten Standards, Richtlinien und Prinzipien und ordnet sie überzeugend als "quasi-legal" ein (S. 438).

Wer sich für Flüchtlingsrecht und Menschenrechte interessiert, wird aus der Gedächtnisschrift viele Anregungen erhalten. Der Band dokumentiert, daß es sich um nach wie vor

im Fluß befindliche Rechtsgebiete handelt, deren Entwicklung besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Den Autoren ist für ihre vielfältige Bereicherung der Völkerrechtswissenschaft zu danken.

Frank Hoffmeister, Berlin

Autexier, Christian: Introduction au droit public allemand. Paris: Presses Universitaires de France (1997). 379 S. FF 178,-

Das Vorhaben, eine fremde Rechtsordnung in einer anderen als der von ihr benutzten Sprache darzustellen, steht nicht nur vor dem Problem der richtigen Übersetzung der Fachtermini. Es gilt vielmehr, die einzelnen Rechtsinstitute so umzuformatieren, daß sie für die Augen einer anderen Rechtskultur lesbar werden. Autexier, Franzose und Professor an der Universität Lille II, dort aber beurlaubt und seit vielen Jahren Mitglied der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät und Direktor des Centre Juridique Franco-Allemand an der Universität des Saarlandes, erfüllt wie kein anderer die Voraussetzungen für die Aufgabe, das deutsche öffentliche Recht so darzustellen, daß es den bisher nur in der eigenen Rechtsordnung geschulten jungen französischen Juristen verständlich wird. Autexier gelingt dies in vorzüglicher Weise, obwohl – wie er in der Einleitung deutlich macht – die Unterschiede zwischen der deutschen und der französischen Rechtskultur weitaus größer sind als man ob der gemeinsamen Wurzeln beider Rechtsordnungen vermuten würde. Autexier beschreibt das deutsche öffentliche Recht nicht nur, sondern erklärt es mit sparsamen, aber immer punktgenauen Erläuterungen, mit kleinen Beispielen und Parallelen. Er findet einleuchtende Übersetzungen oder Umschreibungen für die im deutschen öffentlichen Recht entwickelten (und allzu oft übersteigerten) Begrifflichkeiten (z. B. beim Grundrechtsschutz: "Gewährleistungsbereich", "Schutzbereich", "Schranken-Schranken"), die immer auch im Original genannt werden. Zu allen wichtigen Weichenstellungen wird die einschlägige Rechtsprechung zitiert und mit ihren wesentlichen Aussagen wiedergegeben. Die Hinweise auf weiterführende Literatur am Ende der Kapitel beschränken sich überzeugend auf die wichtigsten Werke, sind aber gleichzeitig ein nahezu lückenloser Nachweis der Literatur zum deutschen öffentlichen Recht in französischer Sprache. Ein hilfreiches kleines Detail sind die den entsprechenden Abschnitten vorangestellten Übersichten über die Legislaturperioden oder die bisherigen Inhaber der höchsten Staatsämter. Welcher deutsche Examenskandidat könnte sie aufzählen?

Autexier widmet seine Einführung in das deutsche öffentliche Recht zu etwa gleichen Teilen dem Verfassungsrecht und dem Verwaltungsrecht. Die Übersicht über die Verfassungsgeschichte beginnt mit der Kapitulation am 8. Mai 1945 und endet mit der Wiedervereinigung Deutschlands, spart keine umstrittenen Punkte aus (Rechtsslage Deutschlands, Hallstein-Doktrin, Wiedererlangung der uneingeschränkten Souveränität), berichtet aber neutral und fair und verteilt an keiner Stelle Zensuren. Die sich anschließende Darstellung der obersten Bundesorgane und ihrer Funktionen und Kompetenzen ist bei aller Kürze mit vielen wichtigen Details versehen, ebenso die Übersicht über die Gerichtsbarkeit. Ein weiteres Kapitel ist den fünf "Staats-Grundentscheidungen" gewidmet (Republik, Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaat, Sozialstaat). In besonderer Weise gelungen erscheint das Kapitel über die Grundrechte, das neben den allgemeinen Grundrechtslehren ein Grundrecht herausgreift und in all seinen Facetten anhand der Rechtsprechung erläutert. Autexier hat die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) ausgewählt; die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) und zum Ehrenschaft wäre einem französischen Juristen wohl auch kaum verständlich zu

machen gewesen. Der staatsrechtliche Teil schließt mit einem Kapitel über die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht, das sich nach der Wiedervereinigung auf den heutigen Stand konzentrieren und die "provisorische Verfassung eines sich selbst ungewissen Staates" hinter sich lassen kann. Mit Bezug auf die europäische Integration findet Autexier deutliche Worte zu der Erpressung des Bundes durch die Länder (mit dem Ergebnis des mißratenen Art. 23 GG) und zur unnötigen "akrobatischen Wortschöpfung" des "Staatenverbundes" im *Maastricht*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Im verwaltungsrechtlichen Teil seiner Einführung behandelt Autexier die Grundlagen des Verwaltungsrechts, die Verwaltungsorganisation im Föderalismus, die Gebundenheit und die (kaum noch wahrnehmbare) Ermessens- bzw. Beurteilungsfreiheit der Verwaltung, das subjektiv-öffentliche Recht, die Form des Verwaltungshandelns, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsvollstreckung und den Verwaltungsrechtsschutz. Es ist bewundernswert, wie hier mit wenigen Sätzen die "Schutznormtheorie" oder der "Planfeststellungsbeschuß" erläutert werden.

Abgerundet wird die Einführung durch ein französisch-deutsches analytisches Register, das sich der deutsche Leser ob der terminologischen Hilfen auch in umgekehrter Reihenfolge wünschen würde. Autexier schreibt in seiner Einleitung, die 13 Kapitel dieses Buches seien verfaßt in der Art, wie ein deutscher Jurist schreibe, denke und reagiere. Vielleicht, aber er hat durchgehend vermieden, was in der deutschen Literatur beim 187. Aufsatz zur Fristenregelung in §48 Abs.4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, einer für die Praxis durchaus wichtigen Vorschrift, so nervt, nämlich den Versuch, durch schwerverständliche Formulierungen dieser praktischen Frage auch noch Wissenschaftlichkeit abzugewinnen. Autexiers Buch ist für junge französische Juristen geschrieben. Am Ende der Lektüre wünscht man sich eine deutsche Übersetzung für junge deutsche Juristen.

Torsten Stein, Saarbrücken

La coopération Franco-Allemande en Europe à l'aube du XXI^e siècle. Colloque du quarantième anniversaire du jumelage Aix-Tübingen (Aix-en-Provence, 26-27 juin 1997). Presses Universitaires d'Aix-Marseille: 1998. 307 S. (Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseilles/Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille/Faculté de Droit de l'Université de Tübingen).

Das 40jährige Jubiläum der Partnerschaft zwischen den Universitäten Tübingen und Aix-Marseille gab Anlaß für ein Kolloquium über die deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Im ersten Teil des Kolloquiums ging es um kulturelle und regionale Aspekte, wobei insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den Universitäten, den Gemeinden und Regionen gewürdigt wurde. Über ein konkretes und besonders interessantes Objekt der Zusammenarbeit berichteten J.-M. Pontier, T. Oppermann und A. Dittmann, nämlich über den Sender ARTE, der ein eindrucksvolles Beispiel der binationalen Kooperation darstellt.

Ein spezielles Kapitel war der Zusammenarbeit im Bereich der Forschung gewidmet. Hierzu gab J.-L. Mestre einen allgemeinen Überblick, U. Bälz behandelte ein konkretes Thema aus dem Gesellschaftsrecht und W. Graf Vitzthum legte mit Beispielen aus dem Bereich des Bundesverfassungsgerichts, des französischen Conseil constitutionnel und des Luxemburger Gerichtshofs einige Probleme dar, die die Harmonisierung der unterschiedlichen Rechtsordnungen mit sich bringt.

Der zweite Teil des Kolloquiums war den Herausforderungen einer weiteren Vertiefung der deutsch-französischen Kooperation in Europa gewidmet. Hierzu trugen J.-F. Bigay und H. Knitter durch ihre Erläuterung konkreter Beispiele der industriellen Zusammenarbeit, Eurocopter und Airbus, bei. T. Stein und A. Martel referierten über einen besonders wichtigen und hinsichtlich seiner Durchsetzung wohl schwierigsten Bereich der beiderseitigen Zusammenarbeit, nämlich die gemeinsame Sicherheitspolitik, wobei T. Stein insbesondere auf die bi- und multilaterale militärische Zusammenarbeit einging, während A. Martel einen Rückblick auf die schwierigen Jahre 1944 bis 1954 warf.

Das hochaktuelle Thema der Wirtschafts- und Währungsunion durfte bei diesem Kolloquium nicht unbehandelt bleiben. Es bildete den Schwerpunkt in diesem 2. Teil. J. Molsberger ging der Frage nach der Kompatibilität des deutschen und französischen Heran gehens an dieses Unionsprojekt nach und gelangte zu dem eher skeptischen Ergebnis, daß eine Reihe von Vorbedingungen noch erfüllt werden müßten, um die Währungsunion zu verwirklichen. Der Tenor des entsprechenden französischen Referats von J. Bourrinet war etwas weniger, aber doch auch kritisch, in ihm wurde insbesondere betont, daß eine weitere Verstärkung des Dialogs zwischen den Ländern helfen könnte, Vorurteile abzubauen. Den zivilrechtlichen Aspekt der Einführung des Euro beleuchteten H. P. Westermann und B. Hess aus deutscher und S. Tamburini-Kender aus französischer Sicht.

Das letzte Kapitel in diesem zweiten Teil der Veranstaltung galt Fragen des Verfassungsrechts Deutschlands (H. von Mangoldt) und Frankreichs (P. Gaia), die sich bei der Verwirklichung der Europäischen Union stellen.

Eine abschließende Bilanz zogen L. Favoreu und W. Graf Vitzthum. Sie setzten beide positive Akzente auf die künftige Erweiterung der deutsch-französischen Kooperation, die in einem stärker zusammenwachsenden Europa an Bedeutung nicht verlieren, sondern eher gewinnen müsse.

Insgesamt gibt der Kolloquiumsband einen interessanten Überblick über den Stand der deutsch-französischen Zusammenarbeit am Ende des 20. Jahrhunderts, indem kompetente Berichtersteller in der gebotenen Kürze die wesentlichen Themen behandeln. Er ist darüber hinaus ein guter Beleg für die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen deutschen und französischen Universitäten, deren Bedeutung und Wirken gerade durch derartige Treffen zu Recht gewürdigt werden.

Karin Oellers-Frahm

Fassbender, Bardo: UN Security Council Reform and the Right of Veto – A Constitutional Perspective. Kluwer: The Hague, London, Boston (1998). 421 S.

Es hat sich eingebürgert, grundlegende Dokumente von Rechtsgemeinschaften als "Verfassungen" zu bezeichnen. Der Begriff taucht im Recht der Privatunternehmen (Betriebsverfassungsrecht) und von Selbstverwaltungskörperschaften (Kommunalverfassungsrecht) auf. Er hat im Staatsrecht seine größte Bedeutung erlangt und greift seit einigen Jahren auch in den internationalen Beziehungen um sich. So hat der Europäische Gerichtshof den EG-Vertrag in der Entscheidung *Die Grünen* und im Gutachten 2/91 als die Verfassungsurkunde der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet. Für den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof stellt die EMRK ein "constitutional instrument of European public order" dar. Selbst die Satzung der Weltgesundheitsorganisation gibt sich den Namen "constitution" und die WTO ist für einige der Kern der Welthandelsverfassung. Die Berliner Dissertation Fassbenders bereichert die Diskussion um ein weiteres Feld. Fassbender

unternimmt im ersten Teil seiner Arbeit den breitangelegten Versuch, das Grundsatzdokument der Völkerrechtsgemeinschaft, die Satzung der Vereinten Nationen, auf ihren Verfassungscharakter hin zu untersuchen (S. 1–159).

Zunächst setzt sich Faßbender mit bereits bestehenden Ansätzen einer "Constitutional Idea to the Sphere of International Law" auseinander. Bei dem Verdross-Schüler Simma, der den Begriff seines Lehrers von der "Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft" nunmehr wegen der quasi-universellen VN-Mitgliedschaft der Staatenwelt auf die Charta bezieht, vermißt er die letzte Konsequenz, z. B. das Verbot der informellen Verfassungsänderung oder der parallelen Existenz von gleichrangigem Gewohnheitsrecht (S. 44). Der Yaler New Haven School von McDougal und Lasswell, welche die politische Handhabung von Rechtstexten als eine Art "constitutive process" verstehen möchte, hält er zu Recht das Fehlen normativer Standards vor (S. 49). Moslers Unterscheidung zwischen der Gemeinschaft der VN-Staaten und der ihr nicht gleichzusetzenden internationalen Gemeinschaft vermag Faßbender nicht zu folgen. Konsequenterweise widerspricht er auch seinem Lehrer Tomuschat, der in seiner Haager Vorlesung 1993 die Charta nur als einen von mehreren "world order treaties" neben beispielsweise den Menschenrechtspakten, den Wiener Diplomatenabkommen und dem Seerechtsübereinkommen bezeichnet, und auch Frowein, der ein Jahr später am selben Ort der Charta nur einen Platz neben anderen regionalen oder sogar bilateralen wertgebundenen Verträgen im "constitutional system" der internationalen Gemeinschaft zugewiesen hat. Faßbender mißfällt die Ausweitung des Verfassungsgedankens auf andere völkerrechtliche Verträge, weil dadurch die Rolle der Charta geschmälert wird. Für ihn ist die Charta selbst der Urgrund der grundlegenden Völkerrechtsprinzipien, weswegen sie nicht als Teilausdruck von weiteren, etwa noch grundlegenderen, Prämissen verstanden werden könne (S. 57).

Faßbenders These, allein die VN-Charta sei die Verfassung der Staatengemeinschaft, muß sich der Frage stellen, welche besonderen Qualitäten die VN-Satzung aufweist, die anderen Verträgen fehlen und warum diese Qualitäten für eine Qualifizierung als Verfassung ausreichen und keiner Ergänzung durch andere Verträge bedürfen. Der Autor beantwortet sie mit einem Vergleich der Charta mit dem gemeinsamen Kern aller Staatsverfassungen. Sich des heiklen Transfers von staatlichen Verfassungsprinzipien auf die internationale Ebene bewußt, muß er vorab seine Methodik gegen mögliche Einwände verteidigen (Kapitel 3). Er kann darauf zurückgreifen, daß sich die Verfassungsidee von ihrer westlichen Herkunft gelöst hat und nunmehr mit der Ausnahme des islamischen Rechtskreises universal anerkannt ist (S. 67). Zutreffend ist auch sein Hinweis, daß nicht nur Staatswesen von Verfassungen geregelt werden können, sondern auch Rechtsgemeinschaften mehrerer Staaten, wie gerade das Beispiel der EG veranschaulicht (S. 71 ff.). Der von einigen Autoren vermißten Homogenität solcher Gemeinschaften und ihrer Rechtsunterworfenen bedarf es nach Faßbender nicht: "The international community is a community based on an agreement on a number of elementary rules and values. That is all the homogeneity which is needed" (S. 85).

Verdienen diese Überlegungen für die Anwendung des Verfassungsbegriffs auf ein Gründungsdokument einer zwischenstaatlichen Organisation einerseits Zustimmung, so sind andererseits Faßbenders Ausführungen zu den notwendigen Kriterien einer Verfassung diskussionswürdig. Das Ergebnis seiner theoretischen und vergleichenden Studien faßt er in dem folgenden "ideal type of a Constitution" zusammen (S. 94–95): "Constitu-

tions are almost universally distinguished by a number of characteristics. They are sets of fundamental norms governing the organization and performance of governmental functions in a community, and the relationship between the government and those being governed. The instruments shall, in principle for an indefinite period of time, provide a legal frame and guiding principles for the political life of a community. They are binding on governmental institutions and community members alike, and paramount law in the sense that law of lower rank has to conform to the constitutional rules."

Ob diese sechs Kriterien – (1) Regierungssystem, (2) Verhältnis-Regierung-Rechtsunterworfenen, (3) zeitliche Unbeschränktheit, (4) Regierungsziele, (5) Rechtsbindung der Organe und der Rechtsunterworfenen, (6) Vorrang vor einfachem Recht – erschöpfend sind, mag hier dahingestellt bleiben. Selbst wenn man so wichtige Punkte wie die Legitimation und Durchsetzbarkeit der Konstitution durch verfassungsunmittelbare Verfahren einmal außer acht läßt, so hätte Faßbender seine sechs Kriterien auf die UN-Satzung anwenden müssen. Bedauerlicherweise subsumiert er die Charta aber unter die acht Punkte "constitutional moment, system of government, definition of membership, hierarchy of norms, eternity and amendment, a "Charter", constitutional history, universality and the problem of sovereignty", welche sich mit seinen zuvor entwickelten Kriterien nur teilweise decken. Die – bezüglich der Kriterien 1–6 überflüssigen – Abschnitte "Constitutional moment", "Charter" und "Constitutional history" dienen der nicht überraschenden Feststellung, daß die Charta im Jahre 1945 grundlegende Prinzipien kodifiziert hat, ihre Bezeichnung der Annahme ihres materiellen Verfassungscharakters nicht entgegensteht und die UN-Generalversammlung Themen von verfassungsmäßiger Bedeutung wie z.B. das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Nutzung von "common heritage of worldkind"-Ressourcen, die Nuklearrüstung etc. diskutiert. Im Abschnitt "System of government" (1. Kriterium) legt Faßbender dar, daß der Zusammenfall von legislativen und exekutiven Aufgaben beim Sicherheitsrat und die eher schwache Rechtsprechungsfunktion des IGH es verhinderten, von Gewaltenteilung im engeren Sinn zu sprechen. Er hält dies jedoch für unschädlich, weil die strikte Trennung der Gewalten auch in staatlichen parlamentarischen Regierungssystemen nicht ausnahmslos durchgeführt sei (S.102). Die Rechtsbindung der Organe und aller Rechtsunterworfenen (5. Kriterium) sieht er insoweit gewahrt, als nach seiner Auffassung ein prinzipieller Ausschluß eines Staates aus der Völkerrechtsgemeinschaft unmöglich ist und Art. 6 SVN nur die Mitarbeit in den gemeinsamen VN-Organen verwehrt (S.105, 148ff.). In diesen Zusammenhang gehört auch seine Annahme, daß über den Wortlaut von Art. 2 Ziff. 6 SVN hinaus Nichtmitgliedstaaten an die gesamte Charta gebunden seien (S.113). Den Vorrang der Satzung (6. Kriterium) sieht er durch Art. 103 SVN gesichert (S.104), und ihre "Ewigkeit" (3. Kriterium) werde durch Art. 108, 109 SVN zum Ausdruck gebracht, wonach ein Mitgliedstaat (außer den großen Fünf) gegen seinen Willen Verfassungsänderungen akzeptieren muß, ohne wie noch im Völkerbund ein Austrittsrecht zu haben (S.106). Faßbender kommt so zu dem Ergebnis "that a comparison of the Charter with the ideal type of constitution reveals a similarity sufficiently strong to attribute constitutional quality to the instrument" (S.114).

Dieser Feststellung muß zumindest insoweit widersprochen werden, als Faßbender den Nachweis für seine beiden "ideal type"-Kriterien Nr.2 und 4, d.h. die Existenz von Vorschriften über das Verhältnis Regierung-Rechtsunterworfenen und von Regierungszielen innerhalb der Charta, schuldig bleibt. Letzteres wäre angesichts der breiten Ziele von Or-

ganisation und Mitgliedstaaten in Präambel und Art. 1 SVN leicht zu beheben gewesen, ersteres nicht. Reicht die Präambel und die Förderungsverpflichtung der Staaten aus Art. 55 c) SVN als verfassungsmäßige Aussage zum Verhältnis der "Regierung" zu den Rechtsunterworfenen (2. Kriterium)? Die Frage, inwieweit der Sicherheitsrat z. B. bei einer Embargoentscheidung nach Art. 41 SVN an die Grundrechte der betroffenen Bevölkerung und Wirtschaftsteilnehmer und anderes *ius cogens* (z. B. Selbstbestimmungsrecht der Völker) gebunden ist, hätte zumindest diskutiert werden müssen, ganz abgesehen von der unangenehmen Frage nach einer chartamäßigen Bindung der Staatsregierungen im Menschenrechtsbereich (Faßbender lehnt an anderer Stelle [S. 120 ff.] entgegen der Rechtsprechung des IGH die Existenz von "parallelem" Verfassungsgewohnheitsrecht ab). Der gesamte Komplex des Vorrangs (sowie der unmittelbaren Anwendbarkeit) des UN-Rechts gegenüber staatlichem Recht hätte auch beim sechsten Kriterium thematisiert werden müssen. Kann man wirklich von einem verfassungsgleichen Vorrang der UN-Charta vor Staatsrecht sprechen, wenn dieser zumindest von den dualistisch geprägten Staatsverfassungen selbst abgelehnt wird? Auch wenn man die staatliche Sicht für nicht entscheidend hielte, sondern eine rein monistische völkerrechtliche Antwort ausreichen ließe, so wäre diese schwer aufzufinden. Art. 103 SVN, der sich nur auf andere völkerrechtliche Verträge der Staaten bezieht, reicht hier genauso wenig wie Art. 46 WVK aus. Bekanntlich fehlt auch eine den Entscheidungen *Costa/E.N.E.L.* und *Internationale Handelsgesellschaft* des EuGH vergleichbare Jurisprudenz des IGH zum Vorrang von UN-Recht vor nationalem (Verfassungs-)Recht.

Obwohl trotz der soeben formulierten Einwände Qualität und Umfang der bisherigen Untersuchung einer Dissertation bereits würdig gewesen wären, geht es dem Autor nicht nur um ein rein abstraktes Verständnis der Charta als Verfassung. Vielmehr unternimmt er es auch, die 1992 in den Vereinten Nationen eingesezte Debatte um die Reform des UN-Sicherheitsrates in einen zuvor abgesteckten Rechtsrahmen einzufügen. Faßbender möchte im zweiten Teil seiner Arbeit klären, "whether, and to which degree, it is possible to infer from a perception of the Charter as a constitution certain principles and rules which provide legal standards for a reform of the Security Council and, especially, the veto power" (S. 162). Hierzu muß der Autor zunächst die Existenz eines Kerns verfassungsänderungsfester Prinzipien behaupten. Als eine der Konsequenzen des Verfassungsbegriffs (die anderen sind die Bindung von Nichtmitgliedstaaten, die teleologische Interpretation der Charta und ihre Änderung nur durch formales Verfahren, die Möglichkeit des Sicherheitsrats, einzelne zu binden, und die Pflicht, jeden neuen Staat in die VN zuzulassen) hält er in bezug auf die Charta fest (S. 146–147): "The written text of the Charter does not contemplate any ultimate bounds to Charter amendments. Articles 108 and 109 are concerned with procedure, not with substance. However, positive prohibitive rules protecting the very essence of a constitution have to be regarded as declarative. They give expression to unwritten limits – 'for a body entrusted with the task of amending a constitution, the 'spirit' of the constitutional order is intrinsically inviolable'. A constitutional reading of the Charter reveals that the document is based on certain values and principles most of which are set out in the Preamble and Articles 1 and 2 (...) Consequently, Articles 108 and 109 do not authorize member states to abolish, for instance, the commitment of the international community to 'fundamental human rights' or 'the dignity and worth of the human person', or the principle of sovereign equality of states, or the prohibition of the use of force. The legal order such 'amendments' would create would differ from the constitution

associated with the name of the United Nations to such an extent that the latter would have to be regarded as discontinued. This inadmissibility of certain amendments does not follow from the fact that the relevant norms possibly 'preceded' the Charter but from their outstanding importance in the constitutional order established by it. In that sense, one may speak of a hierarchy of constitutional law of the international society".

Sowohl die Herleitung als auch der Umfang der Änderungsfestigkeit der genannten Prinzipien der Charta scheinen auf wackligen Beinen zu stehen. So mögen die Organe eines Staates bei Verfassungsänderungen ein gewisses staatliches Selbstverständnis nicht antasten; wenn Regierungsvertreter bei einer Chartarevision ähnlich handelten, dann wohl nur, weil sie Einschränkungen ihrer Vertragsfreiheit durch *ius cogens* gem. Art. 53 WVK anerkennen. Faßbenders vager Bezug auf die Menschenrechte, das Gewaltverbot und die souveräne Gleichheit der Staaten erscheint deshalb recht subjektiv – warum soll etwa das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht änderungsfest sein und welche fundamentalen Menschenrechte sind gemeint? Anstatt sich auf den unsicheren Boden ungeschriebener Änderungsgrenzen in Art. 108, 109 SVN zu begeben, wäre ein klares Bekenntnis zu den *ius cogens*-Prinzipien vorzuziehen gewesen, um sie dann innerhalb der Charta als deren änderungsfesten Kern zu lokalisieren. Abgesehen von diesem kleinen methodischen Einwand zur Ausgangsprämisse ist Faßbenders zweiter Teil weitgehend überzeugend. Er skizziert die Gründe für die Einführung des Vetos in der Gründungsphase (Kapitel VII), zeichnet die heute gültige Praxis nach (Kapitel VIII) und gibt detailliert die Positionen der Staaten in der "open-ended working group" seit 1993 wieder (Kapitel IX). Verdienstvoll zeigt er auf, daß sich einerseits die Berufung einiger Regierungen auf das Prinzip der Staatengleichheit mit Art. 2 Ziff. 1 SVN begründen läßt (S. 287 ff.), andererseits das ebenfalls in der Charta angelegte Repräsentationsprinzip Ausnahmen zuläßt (S. 296 ff.). Dem von der Organisation Afrikanischer Staaten zitierten Demokratieprinzip erkennt er eine eigenständige Bedeutung zu Recht ab: "To that extent that it expresses a demand for equal participation in the work and decision-making of the organization, it coincides with the principle of constitutional equality. As far as it is meant to support the claim that states with a large population be given a corresponding say on the international level, it tallies with the principle of representativeness. Beyond that (i.e., as a call for popular participation), it is political idea" (und kein hartes Chartaprinzip, S. 305). Die teilweise angeführten Grundsätze der "effective governance", des Vetos als Teil eines System von "checks and balances" und der "Legitimität" bilden für Faßbender ebenfalls keine Rechtsstandards für eine Reform (S. 318).

Wie auch im ersten Teil verläßt Faßbender abschließend jedoch den Pfad seiner eigenen Tugend. Anstatt die von ihm identifizierten Prinzipien der Gleichheit und der Repräsentation weiter auf ihre konkreten Rechtsvorgaben hin zu untersuchen, springt er gleich auf deren denkbare Bedeutung für zukünftige Sicherheitsratsmodelle. Er möchte den permanenten Sitzen "semi-permanente" Sitze hinzufügen, d. h. das Verbot der Wiederwahl nichtständiger Mitglieder abgeschafft sehen (S. 324). Das Vetorecht dürfe wegen des *Nemo debet esse iudex in propria sua causa*-Grundsatzes von einem ständigen Mitglied nicht in seinen eigenen Angelegenheiten angewandt werden, wohl aber noch bei Kapitel VII-Entscheidungen (S. 334). Trotz des beachtlichen argumentativen Aufwands für diese beiden Vorschläge bleibt die zugrundeliegende – rein dogmatische – Frage ungeklärt. Für welchen genauen Inhalt steht das Prinzip der Repräsentation, das die Gleichbehandlung der Staaten im Sicherheitsrat nach Faßbender zulässigerweise aufweicht? In der Arbeit werden viele möglichen Aspekte aufgeworfen, ohne sie auf ihre normative Basis in der Charta hin

zu untersuchen. Faßbender bringt Repräsentation in Zusammenhang mit folgenden Elementen: "members must be given a special say who are most strongly affected by the decisions of the community (S.299); representation follows responsibility (S.300); the principle of representativeness has made it possible for the Charter to take note of the differences in actual power and to draw appropriate conclusions therefrom (S.301); the principle of representativeness corresponds to a system of states and seeks to bring about a composition of the Council which is reflective of the individual states' status and possible contributions to the achievement of community goals" (S.325).

An dieser Stelle kann nicht angemessen untersucht werden, welche Arten der Repräsentation die Charta für legitim hält. Wenn man sich auf Faßbenders Ansatz für einen Moment einläßt und Art. 23 Abs.1 Satz 2 i.V.m. Art. 27 Abs.3 SVN nicht für verfassungswidriges Verfassungsrecht halten will, so muß man angesichts Art. 42, 43, 47 SVN aber anerkennen, daß im Jahr 1945 die Repräsentation militärischer Stärke als zulässige Ausnahme zum Prinzip der souveränen Gleichheit angesehen wurde. Das Privileg gebührte denjenigen Staaten, von denen erwartet werden konnte, bindende Sicherheitsrats-Resolutionen ggf. auch militärisch durchzusetzen. Dieses Chartaverständnis zugrundegelegt, ergäbe sich als einzige änderungsfeste Schranke heute, daß zumindest die USA ihren ständigen Sitz und das Vetorecht nicht einbüßen dürften. Alle übrigen Gesichtspunkte geben sich für die Diskussion um eine rechtliche Änderungsschranke nichts her – sie gehören in das Feld der mehr oder weniger gut begründeten Rechtspolitik. So spricht die Eingangsformel der Präambel "We the Peoples of the United Nations" für eine Repräsentation der Völker und somit eine Repräsentation anhand der nackten Einwohnerzahl (ständiger Sicherheitsratssitz für alle Staaten mit z.B. über 100 Mio. Einwohner, d.h. VR China, Indien, USA, Indonesien, Brasilien, Rußland, Pakistan, Japan, Bangladesch, Nigeria?). Art. 19 SVN mag als Anerkennung des Prinzips, daß staatlicher Einsatz für das VN-Gemeinwohl zu honorieren ist, gelten (Sitze für die höchsten Beitragszahler USA, Japan, Deutschland?) und Kap. VIII als Anerkennung des Prinzips einer gewissen regionalen Repräsentationsmöglichkeit (je 1 oder 2 Sitze pro Kontinent?). Sicherlich hat Faßbender erkannt, daß die genannten Formen der Repräsentation gerade nicht in der geltenden Charta verwirklicht sind und daher nicht unabänderbar sein können. Jedenfalls gibt er einmal – recht versteckt – zu, daß "the bodies which have been entrusted with the Charter amendment enjoy wide discretionary powers" und nur eine Reform, die die VN handlungsunfähig machen würde, der Aufrechterhaltung des Friedens zu dienen, verfassungswidrig wäre (S.284). Seine verständliche Scheu, das Repräsentationsprinzip näher zu definieren, muß aber auch auf seinen gesamten Ansatz der änderungsfesten Prinzipien zurückwirken. Mit konturenlosen Prinzipien läßt sich nämlich kein änderungsfester Standard in der Charta begründen.

Insgesamt bleibt nach der Lektüre von Faßbenders Dissertation ein gemischtes Gefühl zurück. Der Leser kann sich für die gründliche und überaus ideenreiche Forschung beim Autor bedanken, der mit seiner Liebe für rechtshistorische Exkurse und seinem teilweise etwas lyrischen Stil das eigene Nachdenken auch über die rein dogmatische Fragestellung hinaus anzuregen vermag. Er darf Faßbenders Ergebnisse aber nicht sämtlich als "statement of law" auffassen. Gerade für dessen Kernthesen bezüglich des Verfassungscharakters der UN-Charta und ihrer Änderungsfestigkeit sind noch weitere Nachweise einzufordern. Das soll den Wert des in jedem Falle lesenswerten Buches aber nicht schmälern. Faßbender hat sich an seine Ankündigung im Vorwort gehalten: "The scholar's proper role is less to answer questions than to question answers". Fragen zum

Verfassungscharakter der Satzung der Vereinten Nationen werden nach Erscheinen seines Werkes sicherlich häufiger und auf fundierter Grundlage diskutiert werden.

Frank Hoffmeister, Berlin

Häußling, Eva M. K.: Soziale Grundrechte in der portugiesischen Verfassung. Verfassung und soziale Wirklichkeit. Baden-Baden: Nomos (1997). 279 S. (Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht, Hrsg. Martin Bullinger und Christian Starck, Bd. 10). DM 78,-/öS 569.-/sFR 71.-

Die an der Universität Bonn als Dissertation entstandene Arbeit untersucht die in der portugiesischen Verfassung von 1976 zahlreich verankerten sozialen Grundrechte. Schwerpunkt ist nicht so sehr die dogmatische Struktur dieser Rechte und ihre Justizibilität, sondern die tatsächliche Bedeutung der Versprechungen für die soziale und wirtschaftliche Realität des Landes. Die zentrale Fragestellung des Buches liegt darin zu untersuchen, inwieweit Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit sich decken.

Als ein Produkt der Nelkenrevolution vom 25. April 1974 verfügt die portugiesische Verfassung vom 2. April 1976 über den wohl umfangreichsten Katalog sozialer Grundrechte aller europäischen Verfassungen. Die Darstellung beginnt mit einem historischen Abriss, der die Entwicklung der sozialen Grundrechte in Portugal seit 1822 einem kurzen Überblick über die Geschichte der sozialen Grundrechte in Europa und der Welt gegenüberstellt. Der erste Teil stellt außerdem die Positivierung der sozialen Grundrechte in der Verfassung und ihr Verhältnis zu den Freiheitsrechten dar. Darstellung und Diskussion der verschiedenen dogmatischen Positionen fallen jedoch etwas kurz aus. Dies gilt zum Beispiel für die sehr umstrittene Idee eines Verbots des sozialen Rückschritts (*proibição do retrocesso social*) und die "Doppelnatur der sozialen Grundrechte", wonach diesen Rechten sowohl eine abwehr- als auch eine leistungsrechtliche Komponente zukommen soll. Ansonsten herrscht über die Grundsätze der sozialrechtlichen Dogmatik heute in Portugal weitgehend Einigkeit. So soll es sich bei den sozialen Grundrechten um verpflichtende Verfassungsnormen, nicht nur um Programmsätze appellativen Charakters handeln. Die in den sozialen Grundrechtsbestimmungen jeweils aufgeführten Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Rechte stellen bindende Verfassungsaufträge (*imposições constitucionais*) dar, an denen sich die staatliche Gesetzgebung zu orientieren hat. Verpflichtungsadressat ist in erster Linie der Gesetzgeber. In ihrer leistungsrechtlichen Komponente sind die sozialen Rechte aber nur dann individuell durchsetzbar, wenn und soweit sie einfachgesetzlich konkretisiert worden sind.

Der zweite Teil ist der praktischen Umsetzung der Rechte gewidmet. Das Buch macht deutlich, daß seit 1974 bei der Realisierung des Sozialstaates enorme Fortschritte gemacht worden sind. Daß in manchen Bereichen immer noch ein gewisser Widerspruch zwischen dem verfassungsrechtlichen Anspruch und der Wirklichkeit besteht, zeigt etwa ein Bericht der Weltbank aus dem Jahre 1993, wonach Portugal der Industriestaat mit der geringsten Anzahl von Krankenhausbetten pro Kopf der Bevölkerung, den geringsten Investitionen im Gesundheitswesen, der höchsten Kindersterblichkeit und dem höchsten Index ansteckender Krankheiten ist (Público vom 11.7.1993, S.5). Die Autorin gibt einen guten Überblick über die einschlägigen Schutzmechanismen (insbesondere die portugiesische Besonderheit, nämlich das Verfahren zur Rüge der Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen, das Petitionsrecht sowie den Ombudsman) und den Inhalt der einzelnen sozialen Grundrechte. Aus den verschiedenen Lebensbereichen Wirtschaft, Soziales und Kultur wird je-

weils ein Recht exemplarisch herausgegriffen und ausführlich untersucht. Dabei handelt es sich um das Recht auf Arbeit, das Recht auf den Schutz der Gesundheit und das Recht auf Bildung. Die entsprechende Gesetzgebung wird umfassend dargestellt. Schlüsselpassagen der wichtigsten Urteile des portugiesischen Verfassungsgerichts werden vollständig übersetzt und der Originaltext in den Fußnoten zitiert. Dieser Vorgehensweise wird auch bei einigen wichtigen Lehrmeinungen gefolgt. Die Angaben zur tatsächlichen Umsetzung der sozialen Rechte beruhen auf Informationen, die die Autorin von den zuständigen Ministerien, den portugiesischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften erhalten hat. Ausführlich wird auch aus den Berichten Portugals zur Anwendung der EU-Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 zitiert. Dagegen wird die Europäische Sozialcharta von 1961, die Portugal am 30. September 1991 ratifiziert hat, leider nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Autorin gebührt das Verdienst, die dem deutschen Juristen nicht ohne weiteres zugänglichen Quellen systematisch aufgearbeitet und übersichtlich dargestellt zu haben. Das Buch ist außerdem mit einem Stichwortverzeichnis versehen, das den schnellen Zugriff zu konkreten Fragestellungen erleichtert. Angesichts des eher rechtstatsächlichen Schwerpunktes der Arbeit kann es nicht überraschen, daß die Aussagen zur dogmatischen Verpflichtungsstruktur der sozialen Rechte eher begrenzt bleiben. Insoweit beschränkt sich die Arbeit im wesentlichen darauf, die bekannten dogmatischen Positionen darzustellen. Der besondere Wert des Buches liegt darin, eine Fülle von Daten zur tatsächlichen Umsetzung der sozialen Rechte zusammengetragen zu haben, die ein umfassendes Bild der heutigen Lage des portugiesischen Sozialstaates vermitteln. Für jemanden, der sich ernsthaft mit der Dogmatik der sozialen Grundrechte auseinandersetzen will, stellen die portugiesische Literatur und Praxis reichhaltiges Anschauungsmaterial bereit, das geeignet ist, auch die europäische Diskussion zu beeinflussen. Jörg Polakiewicz, Straßburg

Hillgruber, Christian: Die Aufnahme neuer Staaten in die Völkerrechtsgemeinschaft. Das völkerrechtliche Institut der Anerkennung von Neustaaten in der Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts. 1998, Frankfurt a.M. [etc.]: Lang (1998). 827 S. (Kölner Schriften zu Recht und Staat, Hrsg. Von Hartmut Schiedermaier, Bd. 6).

Der Titel des Buches verbirgt etwas die dogmatische Zielrichtung der Arbeit, denn er bezieht sich vordergründig nur auf historische Vorgänge, deutet also deren Rechtsfolgen nicht an; diese betreffen das Rechtsinstitut der völkerrechtlichen Anerkennung, das erst im Untertitel genannt wird.

Mit außerordentlicher und bewunderungswürdiger Akribie werden die Vorgänge der Selbständigwerdung der Staaten, also ihrer Entstehung im Rechtssinne, geschildert. Das beginnt mit der Entstehung der USA. Es folgt die Darstellung des Zeitalters des sog. Europäischen Konzerts, der Entwicklung der spanischen Kolonien in Mittel- und Südamerika und die Entstehung von Neustaaten in Europa, in Afrika und entsprechende Vorgänge bis zur Auflösung des Völkerbundes. Dann geht es um die Darstellung der Staatenentstehung nach 1945 (Indonesien, Israel, Rhodesien, Nachfolgestaaten Jugoslawiens). Diese Untersuchungen konnten kaum detaillierter vorgenommen werden, und sie sind durchsetzt mit eingehenden völkerrechtlichen Beurteilungen der Aussagen der beteiligten oder interessierten Staaten und der Praxis der Vereinten Nationen, insbes. des Sicherheitsrates.

Als Ergebnis dieser Betrachtung der Staatenpraxis meint Verf. feststellen zu können – besser zu "müssen" –, daß ein Staat erst als Rechtssubjekt des Völkerrechts entstehe, wenn

die Anerkennung dieser seiner neuen Rechtsqualität durch andere schon bestehende Staaten erfolge. Sie erfolge durch die Aufnahme des neuen staatlichen Gebildes in die Völkerrechtsgemeinschaft. Das könne durch Einzelanerkennung geschehen, die dann nur für den anerkennenden Staat wirke, oder auch durch die Aufnahme des Neustaates in die Vereinten Nationen. Diese Art der Anerkennung, die allein die Staatenentstehung zur Folge habe, wirke also konstitutiv, d. h. ohne sie entstehe kein Staat, auch wenn die üblichen Kriterien objektiv vorhanden seien. Diese Anerkennung sei demnach kein deklaratorischer Vorgang, entgegen der heute wohl überwiegenderen Rechtslehre.

Dieser Grundtatbestand wird nicht als Prämisse in die Überlegungen eingesetzt, sondern er ergebe sich aus dem Verhalten der Staaten und der Staatengemeinschaft, die Verf. als primäre Rechtsquelle des Völkerrechts zu qualifizieren scheint. In dieser Qualifikation liegt die Prämisse; inwieweit sie zwingend ist, könnte zweifelhaft sein, aber mit ihr steht oder fällt die behauptete Rechtsfolge. Stimmt die Prämisse, d. h. kann man sie nicht anzweifeln, ist die Untersuchung in bestem Sinne schlüssig und nicht widerlegbar.

Doch hier nun können Bedenken entstehen. Sicherlich beruht die Normsetzung des Völkerrechts auf dem Verhalten der Staaten. Aber diese sind auch frei, Normen zu setzen, die eine subsequeute Staatenpraxis präjudizieren. Das geschah nach Entstehung der Vereinten Nationen in nachdrücklicher Art, insbesondere durch Anerkennung, besser Begründung, von zwingenden Völkerrechtsregeln (*ius cogens*), mit der dann die Staatenpraxis sich selbst band. Es ist daher bedenklich, die Staatenpraxis vor 1945 in gleicher Weise zu werten wie diejenige nach dem zweiten Weltkrieg, denn dann wurden z. B. Gewaltverbot und Selbstbestimmungsrecht zu unabdingbaren Normen. Wenn Verf. meint, schon die Rechtsnatur eines *de facto*-Regimes entstehe erst mit der entsprechenden Anerkennung und also durch sie konstitutiv, ist dem entgegenzuhalten, daß mit Anerkennung eines umfassenden Gewaltverbots diese Feststellung nicht mehr stimmen kann, denn dieses Verbot ist es, das das *de facto*-Regime schützt, und dieses Verbot darf nicht mißachtet werden. Die Versagung der Anerkennung als *de facto*-Regime und ein entsprechendes, sein Vorhandensein negierendes Verhalten würden das zwingende Gewaltverbot verletzen. Die Anerkennung als *de facto*-Regime kann hiernach nicht konstitutiv wirken.

Ähnlich ist es mit dem Selbstbestimmungsrecht. Sind die entsprechenden und rechtlichen Voraussetzungen gegeben, darf es nicht behindert werden, wobei nur noch darüber gestritten werden kann, ob diese Voraussetzungen gegeben sind; sie können nicht durch Nichtanerkennung verhindert werden. Sind alle objektiven Staatsmerkmale vorhanden, wobei selbstverständlich auch das von Verf. strikt betonte Merkmal des Willens und der Fähigkeit zählt, Völkerrecht zu beachten, wäre die Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts ein völkerrechtliches Delikt, nach Auffassung der International Law Commission sogar ein *international crime*.

Eine begrenzte konstitutive Wirkung einer Anerkennung, d. h. die Aufnahme in die Völkerrechtsgemeinschaft, die Verf. nachzuweisen sucht, ist durchaus noch vorhanden und wird auch richtig nachgewiesen. Sie besteht darin, daß gerade dann, wenn eines der Staatsmerkmale nicht fest etabliert zu sein scheint, z. B. die Staatsgewalt, die Anerkennung abhelfen kann, wobei immer noch Vorsicht wegen einer sog. vorzeitigen und damit rechtswidrigen Anerkennung geboten ist, denn man kann nichts anerkennen, was nicht vorhanden ist. Leider hat Verf. diese Rechtsfolgen nicht behandelt. Die lange Zeit erfolgte Verweigerung der Anerkennung der DDR als Staat wurde immer damit begründet, daß gerade nicht die Staatsmerkmale vorhanden waren (keine Souveränität gegenüber der UdSSR,

kein Staatsvolk, das den eigenen "Staat" bejahte und anderes mehr). Wären hier keine Zweifel gesehen worden, hätte die Staatlichkeit der DDR nicht so lange geleugnet werden können.

Das Selbstbestimmungsrecht nahm seinen Ausgang in der Dekolonisierung. Diese wird nicht in die Betrachtungen einbezogen, weil es sich überwiegend um "reibunglose" Vorgänge gehandelt habe. Das aber könnte – gerade wenn man der Staatenpraxis eine so hohe Bedeutung zubilligt – einen Nachweis für die Entstehung des Selbstbestimmungsrechts als zwingende Norm bedeuten. Wenn sich die Staatengemeinschaft daran gebunden hat, das Selbstbestimmungsrecht als *ius cogens* zu qualifizieren, kann seine rechtmäßige und Rechtsfolgen auslösende Ausübung nicht von der Anerkennung anderer Staaten abhängen, denn die Nichtanerkennung als Verweigerung eines konstitutiven Aktes würde das Selbstbestimmungsrecht vernichten.

Diese völkerrechtshistorische Untersuchung, wie die Arbeit sie leistet, ist hervorragend gelungen, die Rechtsfolgen aber, die Verf. ihr entnimmt, erzeugen Bedenken. Zumindest nach 1945 hat die Staatenwelt sich selbst Bedingungen auferlegt, die ihre Praxis, früher beruhend auf großer Freiheit des souveränen Staates, begrenzt hat. Ob das einen Vor- oder Nachteil für die Rechtsentwicklung bedeutet, kann diskutiert werden, aber beachtlich bleibt diese Bindung, und sie zwingt immer wieder zur Prüfung der Beachtlichkeit staatlichen Verhaltens. Die eingehende Würdigung der Darlegung des Verf., der den Nachweis versucht, die Staatsqualität neuer Staaten sei von der Aufnahme in die Vereinten Nationen oder auch in die EG abhängig und wirke so konstitutiv, zwingt zur Beantwortung entscheidender Fragen. Wird so nicht die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen als korporativer Vorgang verwechselt mit der Herstellung der Staatsqualität? Falls ein neuer Staat keinen Antrag auf Mitgliedschaft stellen würde, wäre er kein Staat. Diese Aufnahme aber als Mitglied darf nur erfolgen, wenn die objektiven Staatsmerkmale vorliegen, insbesondere der Wille und die Fähigkeit, das Völkerrecht zu beachten. Das bedeutet, daß diese Merkmale festzustellen und also als vorhanden zu betrachten sind. Würde eine Aufnahme erfolgen, ohne daß diese Merkmale eines Staates vorhanden sind, wäre das rechtswidrig.

Das bedeutet, daß nur ein "Staat" aufgenommen werden kann, aber die Aufnahme selbst erzeugt keinen Staat. Alle Vorgänge der Staatenentstehung gerade nach 1945, die Verf. schildert, können durchaus auch so verstanden werden, daß die Staatengemeinschaft dem Selbstbestimmungsrecht folgt, weil sie es nicht verhindern darf.

Die Arbeit ist von besonderem wissenschaftlichen Wert. Sie zwingt, sich klar darüber zu werden, wie nun die Gewichtsverteilung zwischen Empirie und Dogma verläuft, wenn beide jeweils als entscheidendes Argument eingesetzt werden, und sie zeigt, daß ein Ausweichen vor dieser Frage die Kapitulation der Rechtsordnung bedeuten würde.

Karl Doehring

Lailach, Martin: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. The Jurisdiction of the United Nations Security Council With Regard to the Maintenance of International Peace and Security (English Summary). Berlin: Duncker und Humblot (1998). 349 S. (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 130). DM 112.-

Lailachs Werk, entstanden als Dissertation an der Universität Göttingen, widmet sich mit dem Begriff der "Wahrung des Weltfriedens" der Aufgabe des UN-Sicherheitsrats und gleichzeitig den Voraussetzungen seines Handelns, nicht jedoch den Formen, in denen er

agieren kann. Das Hauptinteresse des Autors zielt auf die Frage, in welchem Maße die Befugnisse des Sicherheitsrates über den klassischen internationalen Konflikt hinausreichen und auch interne Situationen wie Bürgerkriege und humanitäre Notsituationen umfassen. Diese Problematik war zuletzt Gegenstand intensiver Diskussion; Ansätze zu ihrer systematischen Erfassung sind aber bisher vereinzelt geblieben.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Unbestimmtheit des in Art. 24 UN-Charta verwendeten Begriffs des Weltfriedens. Die knappe Analyse des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte des Begriffs führt den Autor zu dem Ergebnis, daß der Begriff zwar nicht notwendig auf die Abwesenheit internationaler bewaffneter Gewalt begrenzt ist. Weitergehende Schlüsse erscheinen ihm aber auch nicht möglich.

Lailach wendet sich daher der Praxis des Sicherheitsrats zu, der er eine hervorgehobene Bedeutung für die Interpretation zumindest dann zuspricht, wenn sie auch unter den nicht im Rat vertretenen Staaten weitreichende Zustimmung erfährt. Für den Fall, daß diese nicht nachweisbar ist, bleibt ihr Wert jedoch leider recht unklar. Nach der Feststellung, daß die Praxis zu Art. 24 selbst unergiebig ist, untersucht der Autor diejenige zu Kapitel VI und Art. 39. Die darin verwendeten Begriffe des "Weltfriedens" und "Friedens" hält er für mit dem in Art. 24 verwendeten identisch. Sehr eingehend stellt Lailach die Fälle der Feststellung einer Friedensbedrohung durch den Sicherheitsrat bis 1996 dar und unternimmt eine Systematisierung. Sie führt ihn zu dem Ergebnis, daß der Rat die Friedensbedrohung in den Fällen Jugoslawiens, Somalias, Haitis, Angolas und Ruandas allein auf das extreme Ausmaß menschlichen Leidens gestützt hat, ohne dabei eventuelle grenzüberschreitende Auswirkungen oder eine dadurch entstehende spätere Destabilisierung der Region zu berücksichtigen (S.140). Die Generalversammlung habe dies in verschiedenen Fällen unterstützt (S.216). Dagegen reiche die Praxis nicht für die Feststellung aus, daß eine Friedensbedrohung auch allein in der Verletzung bestimmter völkerrechtlicher Normen liegen könne; sie könne gleichfalls so interpretiert werden, daß die Verletzung von Normen nur in Verbindung mit internationalen Konflikten oder extremem Leiden eine Friedensbedrohung darstelle.

Seine teleologischen Betrachtungen leitet der Autor mit einer Zurückweisung der These ein, der Begriff der Friedensbedrohung und damit auch des Weltfriedens sei dem Sicherheitsrat zur eigenen Ausfüllung überlassen. Dafür wäre jedoch mehr angezeigt gewesen als der Hinweis, daß Organe auch bei weiten Kompetenznormen Grenzen der zulässigen Auslegung zu beachten haben (S.163). Gerade eine Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte und ihrer Betonung einer "free discretion" des Sicherheitsrats wäre fruchtbar gewesen.

Den Schwerpunkt des teleologischen Teils legt Lailach auf die Diskussion, ob der Begriff des Weltfriedens auch Fälle der Abwesenheit extremen menschlichen Leidens umfasse. Er wendet sich gegen die These, die Charta räume der Verhinderung internationaler bewaffneter Konflikte absoluten Vorrang ein, weil dies Voraussetzung zur Verwirklichung aller anderen Ziele der Organisation sei. Vielmehr bilde auch die Abwesenheit menschlichen Leidens eine Voraussetzung für die Verhinderung bewaffneter Konflikte; zwischen beiden bestehe daher ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Dagegen sei der Charta ein Vorrang des Wohls der Menschen vor dem der Staaten zu entnehmen, der sich in der Präambel manifestiere. Es habe 1945 ein dahin gehender "gleichsam philanthropischer Konsens" bestanden, aus dem heraus sich die internationale Gemeinschaft in der Charta eine Verfassung gegeben habe, die das Individuum in den Mittelpunkt rückt (S.181). Dies

spiegele sich im Begriff des Weltfriedens wider. Der zentralen Bedeutung des Individuums werde dagegen nicht ausreichend Rechnung getragen, wenn man pragmatisch versuche, Fälle extremen menschlichen Leidens als Risiko eines späteren internationalen Konflikts aufzufassen und sie auf diesem Wege als Bedrohung des Weltfriedens zu konstruieren. Denn dadurch würden nicht alle diese Fälle erfaßt.

Die herausragende Rolle des Individuums in der Charta sucht der Autor durch eine Analyse der allgemeinen Zielsetzungen der Staatengemeinschaft zu stützen. Dazu stellt er die zunehmende Bedeutung menschenrechtlicher Gewährleistungen im Völkerrecht des 20. Jahrhunderts dar und weist vor allem auf ihre Absicherung durch die Kategorien der *erga omnes* – Normen und des *ius cogens* hin; einige grundlegende Normen stünden nun nicht mehr zur Disposition der Staaten. In der Staatengemeinschaft habe sich so eine Wertehierarchie gebildet, die auch Konsequenzen für den Begriff des Weltfriedens in der Charta habe. Denn diese spiegele als "Verfassung der internationalen Gemeinschaft" die allgemeinen Zielsetzungen des Völkerrechts wider (S.217, 237). "Weltfrieden" bedeute danach die Abwesenheit internationaler bewaffneter Gewalt wie auch extremen, durch Gewaltanwendung verursachten menschlichen Leidens.

In einem letzten Teil wendet sich Lailach der Frage zu, in welchen Stadien eines Konfliktes der Sicherheitsrat zur Wahrung des Weltfriedens berufen ist. Hatte er schon zuvor für die Bedrohung des Weltfriedens im Sinne von Art. 39 eine "konkrete Spannungslage" gefordert (S.205), so kommt er hier zu dem Ergebnis, daß eine Gefährdung des Weltfriedens nach Kapitel VI der Charta dieselben Voraussetzungen hat. Dem Sicherheitsrat stehe die Wahl der Mittel in diesem Falle frei (S.274). Im Bereich der Friedenskonsolidierung habe der Sicherheitsrat die Aufgabe, für einen stabilen Frieden zu sorgen. Ihm kämen daher auch hier erhebliche Befugnisse zu, die allerdings die langfristig-strukturelle Vorsorge gegen Störungen des Weltfriedens nicht umfaßten. Denn der Sicherheitsrat dürfe nur dann handeln, wenn Dringlichkeit gerade den Einsatz seiner besonderen Machtmittel gebiete; anderenfalls seien Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat die zum Handeln berufenen Organe (S.284). Bei den besonderen Machtmitteln des Rates hat der Autor augenscheinlich die Zwangsmaßnahmen des Kapitels VII der Charta im Blick. Leider berücksichtigt er hier nicht, daß der Sicherheitsrat seiner Aufgabe der Friedenswahrung auch mit den unverbindlichen Mitteln des Kapitels VI der Charta nachkommt. Denn dies zwänge dazu, den Kompetenzbereich des Sicherheitsrats zu dem anderer Organe nicht nur danach abzugrenzen, ob eine Dringlichkeitssituation gerade ein Handeln mit verbindlichen Mitteln erfordert.

Lailachs Werk entwickelt eine in sich stimmige Konzeption eines erweiterten Begriffes des Weltfriedens, die auf die jüngere Praxis des UN-Sicherheitsrats reagiert. Seine Analyse der Praxis und die aufgrund klarer Argumentation daraus gewonnenen Schlußfolgerungen sind besonders bemerkenswert. Auch die teleologischen Ansätze sind schlüssig und bergen zahlreiche interessante Gedanken, die hier nicht im einzelnen wiederzugeben sind. Sie beruhen allerdings auf recht starken, teils impliziten Voraussetzungen, denen der Autor leider nicht weiter nachgeht. Hierzu gehört zum einen die These, daß die Durchsetzung der höchsten Ziele der Charta dem Sicherheitsrat übertragen ist. Die Vorstellung, sie könnte anderen Organen anvertraut sein, scheint Lailach zu widerstreben, weil er dies für zu wenig effektiv hält (S.261, Fn. 13) – ein legitimes rechtspolitisches Argument, das aber als solches hätte kenntlich gemacht werden sollen. Zum anderen zieht er weitgehende Schlüsse aus seiner Annahme, daß es eine internationale Staatengemeinschaft mit einer

Wertehierarchie und der UN-Charta als ihrer Verfassung gibt (S.181, 217). Diese These ist Gegenstand eingehender völkerrechtlicher Diskussion. Deshalb wäre es angezeigt gewesen, sie nicht als gegeben vorauszusetzen, sondern wenigstens als umstritten darzustellen.

Diese methodischen Anmerkungen vermögen weder Lailachs Ergebnis in Zweifel zu ziehen, das auf einer sicheren praktischen Grundlage ruht. Noch wollen sie sein Verdienst schmälern, das sehr komplexe Thema aufgearbeitet und eine beachtliche konzeptionelle Lösung entwickelt zu haben. Das Werk wird so Ausgangspunkt weiterer intensiver Diskussion sein können.

Nico Krisch

Pennetta, Piero: Le Organizzazioni internazionali dei paesi in via di sviluppo.

Vol. primo: Le Organizzazioni economiche regionali africane. (Bari): Cacucci (1998). XVIII, 426 S.L 60.000.-

Im Rahmen einer breit angelegten Studie über das "internationale regionale Wirtschaftsrecht" stellt die vorliegende Monographie den ersten Teil dar, der die afrikanische Wirtschaftsordnung betrifft. Ausgehend von den globalen und regionalen Versuchen, die im Rahmen der UN, aber auch des GATT/WTO und der Regionalorganisationen insbesondere in Europa und Amerika unternommen wurden, um den unterentwickelten Staaten zur wirtschaftlichen Genesung zu verhelfen, erkannte der Autor den Wert regionaler Kooperation als Voraussetzung für wirksame weitere Hilfsmaßnahmen. Die entscheidende Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Weltregionen für den Erfolg groß angelegter internationaler Kooperation war Anlaß für die Idee, jedem dieser Bereiche eine eigene Monographie zu widmen. Dieses Vorhaben kann nur begrüßt werden, da die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit, insbesondere in Afrika, Lateinamerika und Asien, bisher keine angemessene Beachtung in der internationalen Literatur gefunden hat.

Im ersten Kapitel des ersten Teilbandes werden allgemeine Aspekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Afrika dargestellt und ein Überblick über die bestehenden Organisationen gegeben. Auf dieser Grundlage stellt der Autor dann die Merkmale der afrikanischen (Wirtschafts-)Organisationen dar, wobei er nicht jede Organisation einzeln behandelt, sondern verschiedene Aspekte im Querschnitt für alle diese Organisationen aufzeigt.

Der erste Aspekt, den er behandelt, betrifft die geschichtliche Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Afrika seit der Dekolonialisierung. Er stellt hier vier aufeinanderfolgende Entwicklungsphasen fest, die in einfachen gemeinsamen Märkten ihren Ausgangspunkt nahmen und sich dann über die wenig erfolgreiche Phase der *collective self-reliance* durch Hilfs- und Aufbauprogramme im Rahmen internationaler Zusammenarbeit, insbesondere mit der Weltbank, positiv entwickelten. Diese Hilfsprogramme wurden allerdings nach 1989 wegen der verstärkten Entwicklungshilfe für die neuen Staaten in Osteuropa für Afrika beschränkt. Das Ergebnis dieser Erfahrung ist die heute in Afrika vorherrschende Überzeugung, daß eigenständige regionale Initiativen zusammen mit internationaler Hilfe am ehesten wirtschaftlichen Fortschritt bewirken können.

Der geschichtliche Überblick über die Strukturen der Organisationen zeigt, daß in Afrika die Tendenz besteht, bereits bestehende, aber nicht mehr zufriedenstellend arbeitende Organisationen neu zu konstituieren und ihnen ein erweitertes Aufgabenziel zu setzen, daß daneben aber auch die Gründung neuer, sehr spezieller Organisationen zu verzeichnen ist, z.B. im Bereich des Flußrechts. Er zeigt ferner, daß sich drei Generationen afrikanischer Wirtschaftskooperation auf kontinentaler, regionaler und subregionaler

Ebene entwickelt haben, wobei die Trennung nicht immer eindeutig ist. Diese Formen der Zusammenarbeit sind vorwiegend von neo-liberalem Geist geprägt, der sich insbesondere in der erst 1994 in Kraft getretenen Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft widerspiegelt, allerdings im Sinne eines offenen Regionalismus, da diese Organisation letztendlich darauf gerichtet ist, afrikaweit zu agieren.

Im dritten Kapitel werden die bestehenden afrikanischen Organisationen nach dem Grad ihrer Integration klassifiziert. Dabei wird unterschieden zwischen internationalen Konferenzen (Beispiel der Conseil de l'Entente), Kooperationsorganisationen (insbesondere ECOWAS, OMESSA), also echten internationalen Organisationen, und supranationalen bzw. integrativen Organisationen (hier gibt es nur eine, nämlich die UEMOA), wobei nicht jede der bestehenden afrikanischen Organisationen klar einer dieser Kategorien zuzurechnen ist.

Eine weitere Differenzierung der bestehenden Organisationen nach ihren jeweiligen Kompetenzen, insbesondere ob sie wirtschaftliche oder auch bzw. nur politische Ziele haben, zeigt, daß die Kompetenzen in der Regel sehr weit gefaßt sind, meist in Form von programmatischen Normen, deren konkrete Ausgestaltung dann regelmäßig durch (Zusatz)Protokolle erfolgt.

Das vierte Kapitel ist den institutionellen Quellen der Organisationen gewidmet. Hier werden die Statuten behandelt, die durchweg sehr kurz gefaßt sind und dann durch Protokolle näher spezifiziert werden. Die Frage der Erweiterung der Mitgliedschaft in den Organisationen wird ebenso angesprochen wie die Regelungen der Sitzabkommen, obwohl durchaus nicht jede Organisation einen festen Sitz hat und die Sitzabkommen, soweit vorhanden, meist nicht bekannt sind. Demgegenüber gibt es eine Reihe von Abkommen zur Regelung der Immunitätsfragen, die auch allgemein zugänglich sind.

Frage des Sekundärrechts afrikanischer Organisationen sind in den Verträgen überwiegend unklar geregelt. Da afrikanischer Tradition entsprechend auch in den internationalen Beziehungen, insbesondere internationalen Organisationen, ein starker Akzent auf der staatlichen Souveränität liegt, wird Sekundärrecht sehr weitgehend in einem intergouvernativen Gremium, dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs, ausgearbeitet und mangels detaillierter vertraglicher Regelungen in Form von Protokollen verabschiedet. Daraus folgt, daß die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu den Protokollen erforderlich ist, während rechtlich direkt verbindliche Entscheidungen von Organen der Organisation nur in der einzigen integrativen Gemeinschaft, nämlich der UEMOA, in geringerem Umfang auch in der ECOWAS und COMESA, möglich sind. Ein Überblick über die Regelung der Frage der Sukzession bzw. des Erlöschens afrikanischer Organisationen schließt dieses Kapitel ab, wobei sich das interessante Phänomen ergibt, daß Sukzessionen afrikanischer Organisationen in beachtlicher Zahl stattgefunden haben.

Das fünfte Kapitel behandelt die institutionellen Aspekte afrikanischer Organisationen. Hauptorgan ist in aller Regel der "Summit", der Gipfel der Staats- und Regierungschefs, der als einziger Entscheidungen treffen kann. Die anderen Organe haben eine untergeordnete Funktion, so z. B. der Ministerrat und das Sekretariat; ihnen bleibt, wenn es sie überhaupt gibt, ein Vorschlagsrecht, jedoch keine Entscheidungsbefugnis, was wiederum Ausdruck der Betonung der Souveränität der Staaten ist und die staatliche Vorherrschaft gegenüber Organisationen verdeutlicht, die außer bei der UEMOA für alle Organisationen charakteristisch ist. Weiter wird in diesem Kapitel der Status der Mitgliedstaaten sowie der etwaiger anderer Organe, z. B. parlamentarische Organe, in den Organisationen dargestellt;

letztere sind allerdings eher selten anzutreffen, was nicht wundert, da sie ja auch staatsintern noch nicht überall einen festen Platz haben. Immerhin haben fünf Organisationen ein parlamentarisches Organ, wenn auch mit beschränkten Funktionen (ECOWAS, UMA, SADC, UEMOA, COMESA). Die Organe der Streitbeilegung sind afrikanischer Tradition entsprechend weitgehend auf Schlichtung und Vermittlung beschränkt; es gibt aber auch Organisationen, die ein echtes Rechtsprechungsorgan vorsehen, so die UEMOA, COMESA, ECOWAS, SADC, CEMAC und ECCAS, wobei für die vier letztgenannten keine Nachweise dafür vorliegen, ob die betreffenden Gerichte über ein Statut verfügen und ob sie bereits praktische Bedeutung erlangt haben. Abschließend werden in diesem besonders informativen Kapitel die Beziehungen zwischen den Organen der einzelnen Organisationen sowie deren Außenbeziehungen und Finanzierung dargestellt.

Nachdem bis dahin die Organisationen nicht einzeln dargestellt wurden (was für den Leser angesichts der doch weithin eher unbekannteren Organisationen sicher willkommen gewesen wäre), sondern allgemein das Recht und die Struktur der Organisationen querschnittsartig behandelt wurden, wendet sich der Autor im letzten Kapitel detailliert einer bestimmten Organisation zu, nämlich der afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (AEC), die im Laufe von sechs verschiedenen Zeitphasen über insgesamt 34 Jahre hinweg die wirtschaftliche Zusammenarbeit der afrikanischen Staaten auf dem gesamten Kontinent verwirklichen soll, und der somit ganz besondere Bedeutung zukommt. Interessant sind einige Besonderheiten dieser Organisation, die dereinst die OAU ablösen soll: So teilen beide Organisationen sich schon jetzt die wichtigsten Organe, die Mitgliedschaft in der OAU ist Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der AEC und auch die Struktur weist insofern Besonderheiten auf, als die afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft im wesentlichen durch regionale Wirtschaftsgemeinschaften tätig wird, die in ihrem Rahmen bestehen.

Dieser kurze Überblick macht bereits deutlich, daß die Monographie einen weithin unbekannteren Bereich des Rechts der internationalen Organisationen erfaßt und mit viel Hintergrundwissen darstellt. Die Darstellung hätte allerdings an Wert gewinnen können, wenn zusätzlich zur Behandlung des Organisationsrechts im allgemeinen kurze Skizzen wenigstens der wichtigsten Organisationen vorgelegt worden wären. So bleibt es für den Leser doch sehr mühsam, sich ein Bild der einzelnen Organisationen aus dem vorliegenden Band zu verschaffen. Hilfreich sind hingegen die umfangreichen Hinweise auf die einschlägige Literatur. Dem steht als nicht unwesentlicher Mangel gegenüber, daß für die Gründungsverträge und Protokolle, Gerichtsstatuten u. ä. in aller Regel keine Fundstelle, sondern nur das Datum des Abschlusses angegeben ist. Das ist deshalb besonders mißlich, weil es sich um schwer auffindbare Texte handelt, die der Autor aber offenkundig alle tatsächlich vor Augen gehabt hat. Die Fortführung des Vorhabens des Autors, monographisch auch die anderen Wirtschaftsregionen zu bearbeiten, dürfte nach diesem ersten vielversprechenden Einstieg in das Thema auf großes Interesse stoßen.

Karin Oellers-Frahm

Sands, Philippe: Principles of International Environmental Law I: Framework, Standards and Implementation. Manchester/New York: Manchester University Press/St. Martin's Press 1995. 3 Vols.: LXX, 773 S. (Studies in International Law). UK £280.-

Sands, Philippe/Richard Tarasofsky/Mary Weiss (eds.): Principles of International Environmental Law II A & II B: Documents in International Environmental

Law. Manchester/New York: Manchester University Press/St. Martin's Press 1995. 2 Vols.: XX+XIV, 1709 S. (Studies in International Law).

Sands, Philippe/Richard Tarasofsky (eds.): Principles of International Environmental Law III: Documents in European Community Environmental Law. Manchester/New York: Manchester University Press/St. Martin's Press 1995. XVI, 838 S. (Studies in International Law).

Anzuzeigen ist ein vierbändiges, vorzugsweise geschlossen beziehbares Werk, das aus zwei Teilen besteht, erstens einem Lehrbuch (Band I) und zweitens einer Dokumentensammlung (Bände II A, II B und III). (Seit 1996 ist der nachgedruckte erste Band auch gesondert in Paperback erhältlich). Die Erkennbarkeit als einheitliches vierbändiges Werk wird allerdings dadurch erschwert, daß auf den Buchdeckeln nicht nur die Bearbeiter, sondern auch die Titel auf jedem Band unterschiedlich sind ("Principles of International Environmental Law", "Documents in International Environmental Law" etc.). Die Besprechung wird dieser Zweiteilung folgen und den Schwerpunkt auf den ersten Band legen.

Lehrbuch (Bd. I): Ein Glücksfall ist es, daß Sands sowohl Lehr- als auch Praxiserfahrungen (aufgrund sechsjähriger Tätigkeit für die Foundation for International Environmental Law, FIELD) für das Lehrbuch fruchtbar macht, wobei allerdings – wie noch zu zeigen sein wird – die Praxis-Elemente deutlich überwiegen, was positive und negative Aspekte hat. Das Buch, welches sich nach Angaben des Verfassers auf dem Stand vom 1. Januar 1993 befindet (S. XVI), will vor allem eine "klare und nachvollziehbare Rechenschaft über die Quellen des Umweltvölkerrechts sowohl für Juristen als auch Nicht-Juristen" ablegen (S. 3), wobei als Adressaten vor allem an Studenten und Praktiker gedacht wird (S. 3). In diesem Zusammenhang werden drei komplementäre Anliegen formuliert: erstens Hauptprinzipien und Regeln des Umweltvölkerrechts zu beschreiben, zweitens eine Basis zu schaffen, um den Beitrag dieses Faches für die Entwicklung des Völkerrechts feststellen zu können, und drittens über die Angemessenheit des internationalen Rechtssystems nachzudenken, regionalen oder globalen Umwelt-Herausforderungen begegnen zu können (S. 3). Dieses dritte Anliegen ist allerdings viel zu kurz gekommen; auch das zweite Anliegen dürfte etwas unterrepräsentiert sein.

Das Lehrbuch gliedert sich in drei Teile: "Rechtlicher und institutioneller Rahmen" (Teil I, S. 1–180), "Prinzipien und Regeln, die Standards etablieren" (Teil II, S. 181–575) und "Techniken für die Umsetzung internationaler Prinzipien und Regeln" (Teil III, S. 577–754). Diese Überschriften sind etwas zu abstrakt, und unklar bleibt auch, welcher Teil welchem der drei Anliegen wie dienen soll. Teil I (Kapitel 1–5) bildet eine Art "Allgemeiner Teil", in dem es um die Umwelt-Herausforderung, die geschichtliche Entwicklung des Umweltvölkerrechts, die Rolle von Staaten und NGOs, die Rechtserzeugung und die Frage des Vollzugs des Umweltvölkerrechts geht. Teil II, der eindeutige Schwerpunkt des Buches, besteht eigentlich aus drei Abschnitten: erstens der Darstellung der allgemeinen Rechtsprinzipien (Kapitel 6), zweitens der Analyse der Rechtsregeln für die einzelnen Umweltmedien (Kapitel 7–12: Atmosphäre, Meere, Süßwasser, biologische Diversität, gefährliche Substanzen, Abfälle) und drittens die Darstellung zweier Sonderregime (Kapitel 13–14: Antarktis und EG). Teil III besteht eigentlich auch aus zwei Abschnitten: erstens den Umsetzungstechniken (Kapitel 15–17: Umweltverträglichkeitsprüfung, Umwelt-Information, Entschädigung) und zweitens den nicht unter die Überschrift von Teil III passenden Querschnittsmaterien (Kapitel 18–19: internationaler Handel, finanzielle und tech-

nische Ressourcen). Man fragt sich, ob die von Birnie & Boyle in ihrem Lehrbuch (*International Law and the Environment*, Oxford 1992; Rezension in: *ZaöRV* 1995, 904 ff.) vorgenommene Einteilung in 13 präzise Teile nicht vorzugswürdig ist.

Teil I des Lehrbuchs: Die historische Darstellung (Kapitel 2), die mit guten Gründen von einer Vierteilung (S. 25: 1900–1945, 1946–1972, 1972–1992, nach 1992) ausgeht, ist ansprechend, wenngleich ihre Konzentration auf einige wenige Ereignisse nicht immer ganz gerechtfertigt ist (S. 25–62). Die Analyse der Rolle von internationalen Organisationen und NGOs (Kapitel 3, S. 63–102) ist zuweilen zu kurz. Überflüssig erscheinen hingegen im Kapitel 4 die allgemeinen Ausführungen über internationales Vertragsrecht (Inkrafttreten von Abkommen, Vorbehalte etc., S. 104–114), während die nachfolgenden über “other international acts” (S. 115–118) an den entscheidenden Stellen etwas vage bleiben: Bei der Aussage, sektorale Konferenz-Deklarationen “can contribute to the development of binding international rules over time” (S. 117) hätte man sich genauere Aussagen gewünscht, die nicht bei der Vorreiter- und Konsens-Funktion stehenbleiben. Wäre hier geklärt worden, unter welchen Voraussetzungen Konferenz-Deklarationen Gewohnheitsrecht reflektieren können (vgl. etwa Hohmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, London 1994, 166 ff.) und welchen Beitrag für die Rechtsentwicklung sie darstellen, wenn sie weder Vorreiter für neue Abkommen sind noch Gewohnheitsrecht reflektieren – zu denken wäre hier u. a. an den Lückenfüllungs- oder Strukturprinzipien-Ansatz (vgl. Epiney und Hohmann, in: Epiney/Scheyli [Hrsg.], *Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung*, Swiss Papers on European Integration i.E.) –, wäre der Grundstein dafür gelegt worden, später die rechtliche Bedeutung einzelner Rechtsprinzipien (wie etwa Vorsorgeprinzip, bestandsfähige Entwicklung) exakter erfassen zu können. Kapitel 4 endet mit einem Überblick über ordnungsrechtliche Instrumente, ökonomische Anreize und den spezifischen Regelungsansatz der “integrated pollution control” (S. 126–137). Sehr instruktiv ist das fünfte Kapitel über “compliance” (Vollzug oder Befolgung des Umweltvölkerrechts), welches nationale Durchführung, internationale Durchsetzung und internationale Streitschlichtung beleuchtet (S. 141–180).

Teil II des Lehrbuches beginnt mit einer Analyse der allgemeinen Rechtsprinzipien des Umweltvölkerrechts (Kapitel 6, S. 183–242). Es geht dabei um folgende sieben Prinzipien: Stockholmer Prinzip 21, Prinzip guter Nachbarschaft/internationaler Zusammenarbeit, Präventiv-Prinzip, Prinzip bestandsfähiger Entwicklung, Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip, Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten. Allein die beiden ersten Prinzipien werden als genügend präzise bezeichnet, um Handlungspflichten auslösen zu können (S. 183 f.). Aus etwas rätselhaften Gründen werden zwei weitere Punkte diesem Kapitel zugefügt, die dort an sich wenig verloren haben: einmal der menschenrechtliche und zum anderen der kriegsrechtliche Umweltschutz-Ansatz (S. 220–236). Gegen diese sieben allgemeinen Prinzipien, deren Herleitung nicht begründet oder durch Fußnoten belegt wird, lassen sich mindestens drei Bedenken anführen: Erstens dürften allgemein anerkannt allenfalls fünf Prinzipien sein (etwa Birnie/Boyle, *ibid.*, 89 ff.). Zweitens ist die Differenzierung zwischen Präventiv-Prinzip und Vorsorgeprinzip nicht nachvollziehbar, zumal Sands kaum eine analytische Erläuterung für eines der beiden Prinzipien auf S. 194 f. oder 208 f. bietet. Es hätte nahegelegen, das Präventiv-Prinzip als Minimal-Element des Vorsorgeprinzips anzusehen (vgl. Hohmann, *ibid.*, 334), zumal die neuere Literatur davon ausgeht, daß eine Abgrenzung zwischen Prävention und

Vorsorge kaum möglich ist und außerhalb Deutschlands eine solche Differenzierung auch nicht getroffen wird (vgl. Reh binder, *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich*, Düsseldorf 1991, 249). Drittens steht die Gleichsetzung von Nachbarschaftsprinzip und internationaler Kooperation (S.197f.) im eindeutigen Widerspruch zu sämtlicher moderner Literatur (vgl. etwa Birnie/Boyle, *ibid.*, 547, und Hohmann, *ibid.*, 185f. und 340). Anzumerken bleibt noch, daß auch die Analyse des Prinzips der bestandsfähigen Entwicklung (S.198ff.) im Vergleich zur modernen Literatur teilweise etwas eigenwillig ist, weil das traditionelle *equitable use*-Prinzip als wesentliches Element einbezogen, dafür aber das Vorsorgeprinzip ausgeschlossen wird.

Diese Kritikpunkte dürften darauf zurückzuführen sein, daß Sands praktisch kaum neuere Literatur berücksichtigt: Seine den Kapiteln angehängten Literaturhinweise repräsentieren vor allem die siebziger und achtziger Jahre; berücksichtigt wird auch noch das Jahr 1990, gelegentlich 1991/92 und ganz selten 1993. Literarisch hat das Buch eher den Stand von 1991/92, obwohl es 1995 erschienen ist; dies ist m.E. ein Makel. Noch mißlicher ist die mangelnde Auseinandersetzung mit der Literatur; in den zahlreichen Fußnoten werden – bis auf sehr wenige Ausnahmen – nur Umwelt-Dokumente zitiert. Hier zeigt sich, daß die Verschränkung von Lehre und Praxis nicht genügend gelungen ist: es dominiert eindeutig der Praktiker. Als Zwischenergebnis könnte man formulieren, daß sich das Buch etwas eher für Praktiker als für den akademischen Betrieb anbietet. Es gewinnt an Praxis-Bezug, verliert aber an Wissenschaftlichkeit; dies ist (je nach Adressat) Stärke und Schwäche zugleich.

In den Kapiteln 7 bis 12 des Teils II (Regelungen zu den drei Umweltmedien inklusive Behandlung der gefährlichen Substanzen und Abfälle) finden sich sehr kenntnisreiche Kommentierungen der Abkommen zum Schutz der Atmosphäre (saurer Regen, Ozon-schicht, globale Erwärmung und Weltall, S.248–283) und der biologischen Vielfalt (Handel mit gefährdeten Arten, Biodiversität, regionaler Naturschutz, Wälder, Artenschutz, Fischerei, Weltnaturerbe, S.368–449). Weitgehend das Gleiche – mit leichten Abstrichen – gilt für die Ausführungen zu den Meeresschutzabkommen (S.291–338) sowie zu den Regelungen für gefährliche Substanzen und Abfälle (S.456–519). Etwas oberflächlich ist hingegen Kapitel 9 über das Süßwasser (S.346–367), weil Hinweise auf wichtige Abkommen fehlen und die Darstellung der Kodifikationsbemühungen nicht aktuell (Stand von 1986 bzw. 1991) und nicht ausführlich genug ist. Einer knappen Systematisierung des EG-Umweltrechts, dessen Rechtsakte zuweilen bereits in die Kapitel 7–12 eingewoben sind, dient ein eigenes Kapitel (Kapitel 14). Hier liegt ein erfreulicher Unterschied zu bisherigen Lehrbüchern des Umweltvölkerrechts darin, daß die Sonderrolle des EG-Umweltrechts richtig gesehen und gewürdigt wird.

Teil III des Lehrbuchs: In Kapitel 15 wird behutsam geschlußfolgert, daß das Gewohnheitsrecht (insbesondere das regionale Gewohnheitsrecht) möglicherweise eine Pflicht zur Durchführung einer UVP vor Beginn eines Projektes mit erheblichen Umweltauswirkungen enthalten könnte (S.594). Informations-, Berichts-, Konsultations- und Notifikations-Pflichten werden als weltweit anerkannt bezeichnet, während ein Zugangsrecht zu Umweltinformationen zumindest global noch nicht so weit entwickelt sein soll (Kapitel 16, S.626f.). Kapitel 17 analysiert die Haftungsabkommen und zeigt die noch bestehenden Regelungslücken bzw. Umsetzungsprobleme auf (S.678f.). Die Behandlung des Konflikts zwischen Freihandel und Umweltschutz in Kapitel 18 bleibt etwas kurz und ist vor allem auf die GATT Panel- und EuGH-Entscheidungen zu einseitigen Umweltmaßnahmen konzentriert. Kapitel 19 widmet sich knapp der rechtlichen Beziehung zwischen Umwelt-

schutz, Finanzmitteln, Technologietransfer und geistigem Eigentum. Dabei wird allerdings nicht ganz klar, ob auch außerhalb der analysierten Abkommen ein Anspruch auf Technologie- und Finanztransfer bestehen könnte.

Die Dokumentensammlung Umweltvölkerrecht (Bände II A und II B) folgt nur teilweise der Gliederung des Lehrbuches: Nach einem Teil I, der allgemeine Instrumente bezüglich Ziele, Prinzipien und institutionellen Arrangements dokumentiert, folgen unter den Teilen II bis VI die im Lehrbuch in Kapiteln 7–12 behandelten Umweltmedien Atmosphäre (Teil II), Meere (Teil III), Süßwasser (Teil IV), Artenvielfalt (Teil V) sowie gefährliche Substanzen (Teil VI). Danach folgt in Teil VII der kriegsrechtliche Umweltschutz, der im Lehrbuch gemeinsam mit dem in der Dokumentensammlung überhaupt nicht dokumentierten menschenrechtlichen Umweltschutz, als Anhängsel zu Kapitel 6 behandelt wird. Die anschließenden Teile Handel und internationales Wirtschaftsrecht (Teil VIII), UVP (Teil IX), Umwelthaftung (Teil X) und die Antarktis (Teil XI) entsprechen den Lehrbuch-Kapiteln 18, 15, 17, 13, wobei eine Dokumentation zu den Lehrbuch-Kapiteln 16 und 19 fehlt. Diese etwas schwer verständliche Gliederung und die teilweise fehlende Kongruenz zwischen Lehrbuch und Dokumentensammlung tragen nicht zur Übersichtlichkeit bei.

Ein Vorteil gegenüber dem dreibändigen Werk des Rezensenten (Hohmann, *Basic Documents of International Environmental Law*, London/Dordrecht/Boston 1992, nachfolgend: Hohmann 1992, *ibid.*) liegt darin, daß Einführungen, Referenzen und Stand der Ratifikationen unmittelbar vor oder hinter dem Abkommen stehen. Begrüßenswert ist auch, daß wie bei Hohmann 1992, *ibid.*, die zu einem Abkommen passenden Zusatz-Abkommen unter der gleichen Ordnungsnummer mit einem zugefügten Buchstaben abgedruckt sind. Es fällt allerdings auf, daß von den sechs wichtigen Dokumentationen des Umweltvölkerrechts (Rüster/Simma/Bock, *International Protection of the Environment*, Dobbs Ferry 1970ff. und 1988ff., ca. 34 Bände; Burhenne, *International Environmental Law – Multilateral Treaties*, 1974ff., 7 Bände; Hohmann 1992, *ibid.*, 3 Bände; UNEP, *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, Cambridge 1991, 2 Bände; Brown Weiss/Szasz/Magraw, *International Environmental Law. Basic Instruments and References*, Irvington NY 1992, 1 Band; Birnie/Boyle, *Basic Documents: International Law and the Environment*, Oxford 1995, 1 Band) lediglich eine einzige, nämlich diejenige von Rüster/Simma/Bock, zitiert wird. Das ist ein nicht unerheblicher Mangel. Zwei kleinere Kritikpunkte sind, daß erstens ein Index fehlt und zweitens die Ordnungsnummer des jeweiligen Dokuments nicht auf jeder Seite abgedruckt ist, was das Auffinden erheblich vereinfachen würde.

Band II A: Teil I dokumentiert vor allem: Stockholm Deklaration, Weltcharta für die Natur, Rio Deklaration und Auszüge aus der Agenda 21. Nach den Kriterien des Lehrbuches hätten einige weitere Deklarationen hier abgedruckt werden sollen; insgesamt kommt das "soft law" des Umweltvölkerrechts zu kurz. Teil II enthält vor allem die Genfer Konvention von 1979 und die Ozon-Konvention, beide mit ihren jeweiligen Protokollen (allerdings ohne das EMEP-Protokoll von 1984), und die Rahmenkonvention über Klimaänderung, Teil III vor allem drei globale Meeresabkommen (Dumping Abkommen 1972, MARPOL 1973/78 und Seerechtskonvention) und vier regionale Abkommen (lediglich zum Nordostatlantik und zum Mittelmeer). Teil IV enthält vor allem zwei amerikanische und zwei europäische Abkommen zu Flüssen/Seen – dieser Teil ist besonders unvollständig: man hätte drei weitere Rhein-Abkommen, sowie etwa die Regime von

Bodensee, Donau, Colorado und Zambezi erwarten dürfen – und Teil V enthält die wichtigen regionalen und globalen Abkommen zum Arten- und Naturschutz (außer dem Tropenholz-Abkommen). Positiv ist u. a., daß schwer zugängliche Schiedssprüche integriert werden (z. B. *Lac Lanoux* in Teil IV und *Trail Smelter* in Teil I). Aus Platzgründen soll auf Band II B nicht näher eingegangen werden.

Den Vorzügen der Bände II A und II B stehen einige erhebliche Kritikpunkte gegenüber: Erstens fehlen bei einigen Abkommen wichtige Aktualisierungen aus den siebziger (!) und achtziger Jahren – zwei typische Beispiele: beim Dumping-Abkommen (Dokument 15) fehlen etwa die wichtigen Ergänzungen von 1978 (Verbrennungsregeln) und 1980, beim Washingtoner Artenschutzabkommen (Dokument 33), dessen Arten-Anhänge I und II den Stand von 1975 zu haben scheinen, fehlen die wichtigen Ergänzungen von 1979/83. Zweitens dürften auch die Ratifikationsstände einiger weniger Abkommen nicht immer ganz aktuell sein – ein Beispiel: Obwohl es 1991 schon 51 Mitglieder von MARPOL (Dokument 16) gab, werden im Buch nur 32 MARPOL-Mitglieder genannt. Drittens fehlen bei einigen Abkommen die Anhänge vollständig – besonders gravierend ist das völlige Fehlen der sehr detaillierten MARPOL-Anhänge I-V, welche mehr oder weniger die einzigen inhaltlichen Regelungen enthalten. Viertens ergaben Stichproben mehrere Flüchtigkeitsfehler (gelegentlich fehlten kleinere Passagen etc.), was bei einer Dokumentation sehr mißlich ist.

Die Dokumentensammlung europäisches Umweltrecht (Band III) enthält 54 Regelungen (Verordnungen, Richtlinien oder Aktionspläne) sowie 25 EuGH-Entscheidungen zum Schutz der Luft- und Wasserqualität, zum Arten- und Naturschutz, zur Behandlung gefährlicher Substanzen und Abfälle, zu prozeduralen Techniken des Umweltschutzes (UVP, Ökoaudit, Umweltinformationen), zur finanziellen Unterstützung und zu Verfassungsfragen. Die Textsammlung von Krämer (Umweltrecht der EG 2. Aufl., Baden-Baden 1995) enthält etwa 70 Regelungen. Die Besonderheit von Band III besteht demgegenüber darin, daß die wesentlichen Rechtsakte gemeinsam mit zentralen EuGH-Entscheidungen in einem Band zusammen abgedruckt sind. Stellenweise fehlen freilich wieder Arten-Anhänge; bei Dokument 37 fehlt ein Hinweis, daß diese Verordnung 1994 durch die Dual-Use-Verordnung aufgehoben worden ist. Dem Band II vergleichbare Mängel konnten hier nicht festgestellt werden.

Das Fazit fällt etwas zwiespältig aus: Einerseits handelt es sich um ein Werk, bei dem die Dokumente der Praxis der Umwelt-Diplomatie meist sehr kenntnisreich kommentiert (im Band I) und dokumentiert (in Bänden II-III) werden. Andererseits fällt es angesichts der fehlenden Literatur-Auseinandersetzung und der aufgezeigten Mängel etwas schwer, das Buch uneingeschränkt zu empfehlen. Wenn die Verfasser sich entschließen könnten, kritisierte Mängel in einer 2. Aufl. zu beheben, wäre das Buch aufgrund seines umfassenden Praxisbezugs vor allem für Praktiker und – wegen der Kombination aus Lehrbuch und sehr umfassender Dokumentation – auch für den akademischen Unterricht wärmstens zu empfehlen.

Harald Hohmann, Frankfurt/Main

Shehadeh, Raja: From Occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian Territories. London, The Hague, Boston: Kluwer (1997). 305 S. (CIMEL Book Series No. 4). Dfl. 210.-/US \$ 130.-/UK £82.-

Zu einer Zeit, in der der israelisch-palästinensische Friedensprozeß nahezu hoffnungslos festgefahren zu sein scheint, ist das Erscheinen der ersten juristischen Monographie

über die Osloer Verträge zwischen Israel und der PLO in besonderem Maße zu begrüßen, zumal das Buch aus der Feder eines anerkannten Experten stammt: Shehadeh hat sich mit Schriften über die israelische Besetzung einen Namen gemacht und war Rechtsberater der palästinensischen Delegation zu Beginn der offiziellen Verhandlungen in Washington.

In der Einführung betont der Autor, daß es ihm nicht auf eine völkerrechtliche Untersuchung der Verträge ankomme, sondern auf deren Darstellung im Zusammenhang mit den rechtserheblichen Aspekten des israelisch-palästinensischen Konflikts. Dementsprechend wird der Leser vergeblich nach einer Erörterung der Rechtsnatur der palästinensischen Selbstregierungsbehörde oder speziellerer Probleme wie der völkerrechtlichen Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen der Selbstregierungsbehörde suchen. Statt dessen wird ihm in fünf Kapiteln anhand der Schwerpunkte "Zuständigkeiten", "Sicherheit" und "Wirtschaft" in eindrucksvoller Weise vor Augen geführt, wie es Israel verstand, seine seit Beginn der Besetzung des Westjordanlandes und des Gaza-Streifens verfolgten politischen Ziele in den Osloer Verträgen gegenüber der PLO durchzusetzen, während jene Organisation die Verträge in erster Linie als Mittel zur Erhaltung ihrer schwindenden Macht nutzte. Den angestrebten rechtlichen Gesamtzusammenhang erreicht Shehadeh, indem er nur die beiden ersten Kapitel den wichtigsten Verträgen, nämlich der Prinzipienklärung ("Oslo I") und dem Interimabkommen ("Oslo II"), widmet, während Kapitel drei bis fünf von den Rechtsveränderungen in den besetzten Gebieten vor dem Interimabkommen, den Vertragsverhandlungen und der beiderseitigen Gesetzgebung nach den Verträgen handeln. Wie aus der Reihenfolge der Kapitel ersichtlich ist, geht Shehadeh dabei nicht chronologisch vor, sondern arbeitet mit Vorgriffen und Rückblenden. Bei lediglich fünf überschaubar gehaltenen Kapiteln ist an dieser Vorgehensweise nichts auszusetzen; der Autor treibt den gewählten sprunghaften Aufbau allerdings unnötig auf die Spitze, indem er innerhalb seiner Einführung eine "Anmerkung" über die Entwicklung der israelischen Siedlungen macht, statt diese an den Anfang des Kapitels über die Rechtsveränderungen vor den Osloer Verträgen zu stellen.

Das erste Kapitel über die Prinzipienklärung beginnt mit einem allgemeinen Überblick über die Osloer Verträge, in dessen Rahmen Shehadeh auf die grundlegende Ähnlichkeit zwischen den Konzepten der Prinzipienklärung und des Rahmenabkommens von Camp David, in dem die Idee eines zeitlich gestuften Friedensprozesses erstmals enthalten war, eingeht. In beiden Fällen habe Israel die Ziele verfolgt, das endgültige politische Schicksal der besetzten Gebiete vorläufig offenzuhalten, den Vertrag für die Übergangsphase so unbestimmt zu formulieren, daß diese Phase zur Fortsetzung der Politik der Schaffung von Fakten vor Ort genutzt werden kann, und der zu errichtenden Autonomiebehörde lediglich funktionale, nicht dagegen territoriale Rechte einzuräumen. In der Folge weist Shehadeh anhand zentraler Bestimmungen der Prinzipienklärung nach, daß Israel diese Ziele letztlich im wesentlichen durchzusetzen vermochte.

Dem jeweiligen Umfang der Abkommen entsprechend ist das zweite Kapitel über das Interimabkommen deutlich länger gefaßt als das Anfangskapitel. Gleich zu Beginn zeigt sich die Schattenseite des Anspruchs des Autors, ein völkerrechtliches Thema zu untersuchen, ohne eine völkerrechtliche Analyse zu bieten. Shehadeh zufolge leiten sich die Rechte und Pflichten der palästinensischen Selbstregierungsbehörde von Israel – genauer: von der israelischen Militärregierung – ab. Zur Begründung dieses zweifelhaften Ergebnisses, das zur Folge hätte, daß die Selbstregierungsbehörde ihre eigene Bevölkerung kraft

delegierten völkerrechtlichen Besatzungsrechts regieren würde, genügt ihm der Wortlaut des Anfangsartikels des Interimabkommens. Daß seine Auffassung – die der offiziellen israelischen entspricht – umstritten ist, erwähnt der Autor nicht. Auch im übrigen verweist er nur sehr spärlich auf die Literatur, die bisher zu den Osloer Verträgen erschienen ist. Sehr sorgfältig und aufschlußreich ist dagegen die nachfolgende Beschreibung der verschiedenen Zuständigkeiten des palästinensischen Rates, bei der Shehadeh am Beispiel der funktionalen Zuständigkeit die vielfachen Beschränkungen und Ausnahmen verdeutlicht, denen die Selbstregierungsbehörde im eigenen Zuständigkeitsbereich unterworfen ist. Der Abschnitt über Sicherheitsaspekte ist, wie viele Teile des Buches, überwiegend deskriptiver Natur, veranschaulicht aber gerade dadurch dem Leser die beeindruckende Regelungsdichte des Interimabkommens. Interessant sind die Anmerkungen zu Geheimabkommen über Sicherheitsfragen, von deren Existenz Shehadeh aufgrund einiger Anhaltspunkte außerhalb der Osloer Verträge ausgeht. Im wirtschaftlichen Bereich weist er auf Israels geringes Interesse an der Förderung der palästinensischen Wirtschaft hin, wofür er das anschauliche Beispiel israelischer Hinweisschilder an der Grenze zu den Autonomiegebieten gibt, auf denen behauptet wird, daß einzelne Touristen überhaupt nicht und Gruppen nur nach Genehmigung durch die israelischen Behörden einreisen dürften. Das Kapitel schließt mit einem kurzen Vergleich der beiden untersuchten Abkommen, bei dem Shehadeh vor allem die geographische Unterteilung des Westjordanlandes in verschiedene Zonen für bedeutsam hält, da sie es Israel ermöglicht habe, das Gebiet zu vergrößern, in dem die Selbstregierungsbehörde keine territoriale Zuständigkeit besitzt. Insgesamt spiegelt der Inhalt beider Abkommen die ungleiche Kräfteverteilung zwischen den Parteien wider, die auch darin ihren Grund habe, daß die PLO während des jahrzehntelangen Exils zwar politisch, nicht aber hinsichtlich der administrativen und rechtlichen Veränderungen in den besetzten Gebieten auf dem laufenden geblieben sei.

Diese Veränderungen beschreibt Shehadeh im dritten Kapitel. Nach einem Überblick über die verschiedenen Rechtsordnungen, die im Westjordanland und im Gaza-Streifen bis zur israelischen Besetzung gegolten hatten, zeichnet er den zunehmenden Prozeß der administrativen Trennung zwischen der palästinensischen Bevölkerung und den israelischen Siedlern nach. Dabei hebt er hervor, daß der Anlaß für die Herausnahme der Siedlungen aus dem Zuständigkeitsbereich der israelischen Militär- und Zivilverwaltung die mit dem Rahmenabkommen von Camp David aufgekommene Befürchtung gewesen sei, daß eine Übertragung von Zuständigkeiten der Militärregierung auf die palästinensische Autonomiebehörde letztlich zu einer Unterstellung der Siedlungen unter die Herrschaftsgewalt der Autonomiebehörde geführt hätte. Das Interimabkommen habe diese Veränderungen unangetastet gelassen und somit zu ihrer Konsolidierung geführt. Lediglich im wirtschaftlichen Bereich sieht Shehadeh einen Neuanfang, der es der Selbstregierungsbehörde ermöglichen könne, sich von der israelischen Dominanz zu lösen, die bereits durch die Intifada und den arabischen Wirtschaftsboykott angeschlagen gewesen sei. Allerdings habe bislang nur Israel die wirtschaftlichen Früchte der mit den Osloer Verträgen verbundenen Annäherung an die arabischen Staaten geerntet, während die palästinensische Wirtschaft wegen der zeitweisen militärischen Abriegelungen der Autonomiegebiete in eine schwere Krise geraten sei.

Das vierte Kapitel über die Vertragsverhandlungen ist das eigentliche Kernstück des Buches, der Schlüssel zum Verständnis des Inhalts, der den Osloer Verträgen gegeben

wurde. Damit hat sich der Autor bereits an anderer Stelle auseinandergesetzt ("The Weight of Legal History: Constraints and Hopes in the Search for a Sovereign Legal Language", in: Cotran/Mallat (Hrsg.), *The Arab-Israeli Accords: Legal Perspectives*, Kluwer 1996, S. 3 ff., vom Rezensenten in *ZaöRV* 57/2-3 [1997], S. 763 ff., besprochen). Die in diesem Beitrag aufgestellten Thesen führt Shehadeh nun weiter aus. Den Rahmen für die Verhandlungen bildete der Einladungsbrief der amerikanisch-sowjetischen Co-Sponsoren der Madrider Friedenskonferenz, demzufolge die Palästinenser nicht durch die PLO, sondern durch Vertreter aus den besetzten Gebieten innerhalb einer palästinensisch-jordanischen Delegation repräsentiert werden sollten, und der die Verhandlungen inhaltlich von vornherein auf die Aushandlung von Autonomieregelungen begrenzte. Shehadeh teilt die derart umrissenen Verhandlungen in eine erste Phase, in der sich die Palästinenser um eine nachträgliche Ausweitung des Rahmens des Einladungsbriefes bemühten, der die israelischen Siedlungen einschließen sollte, und in eine zweite Phase, in der die Palästinenser die Begrenzungen des Einladungsbriefes hinnahmen. Über die erste Verhandlungsphase, innerhalb derer er selbst rechtsberatend tätig war, berichtet der Autor ausführlich unter Einbeziehung der palästinensischen und israelischen Entwürfe. Die heimlich aufgenommenen Parallelverhandlungen in Oslo bereiteten dieser Phase, die aus Sicht Shehadehs für die Palästinenser durchaus Erfolgsaussichten gehabt hätte, ein frühzeitiges Ende. Das Zitat aus den Memoiren von Mahmoud Abbas, einem der wichtigsten Teilnehmer an den Geheimverhandlungen, wonach die offiziellen Verhandlungen mit politischer Lyrik überfrachtet und mehr auf Förmlichkeiten denn auf Inhalte aus gewesen seien, läßt die Verbitterung des Autors über die verpaßte Chance und die persönliche Demütigung erahnen. Die zweite Verhandlungsphase ist aus seiner Sicht durch zahlreiche, selbst für Israel überraschende Zugeständnisse der PLO gekennzeichnet, um von Israel die für den eigenen Machterhalt als existenziell angesehene Anerkennung als gleichberechtigter Vertragspartner zu erlangen. Dabei habe die PLO nicht wahrgenommen, daß auch Israel unter großem Druck gestanden habe, den Zustand in den besetzten Gebieten im Verhandlungswege zu ändern, und die zu Verhandlungsbeginn weltweiten Sympathien für die Belange der Palästinenser nicht zu nutzen vermocht. Abgesehen von diesen politischen Faktoren habe Israel sein Ziel, die seit der Besetzung vorgenommenen Änderungen in den Gebieten aufrechtzuerhalten, deshalb erreicht, weil die PLO die herausragende Bedeutung der rechtlichen Aspekte des beidseitigen Konflikts nicht erkannt habe.

Auch im Schlußkapitel über die Gesetzgebung beider Seiten nach den Osloer Verträgen stellt Shehadeh eine Diskrepanz hinsichtlich der Fähigkeit fest, eine durchdachte, einheitliche Rechtsfortbildung zu bewerkstelligen. Israel habe die Osloer Verträge entsprechend seiner Auffassung der Ableitung aller Rechte und Pflichten der Selbstregierungsbehörde von der Militärregierung durch Proklamationen ebendieser Instanz umgesetzt. Wie der Autor anhand der maßgeblichen Militärproklamation Nummer 7 zeigt, bestätigt deren Inhalt wiederum die israelische Auffassung. Die internen israelischen Umsetzungsgesetze seien sorgfältig darauf bedacht, die Beziehungen zu den Palästinensern den neuen Bedingungen anzupassen, ohne der Selbstregierungsbehörde Souveränitätsattribute zukommen zu lassen. Auf palästinensischer Seite dagegen stelle die Erklärung des Palästinensischen Nationalrates, mit der die mit den Osloer Verträgen unvereinbaren Bestimmungen der Nationalcharta außer Kraft gesetzt worden seien, die einzige Maßnahme zur Umsetzung der Verträge dar. Ein Überblick über die bislang von der Selbstregierung verabschiedeten Gesetze lasse juristische Ungereimtheiten, ernsthafte Lücken

und ein Desinteresse am Recht im allgemeinen hervortreten. Positiv seien allerdings das große öffentliche Interesse und die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Gesetzgebungsverfahren.

In seiner Zusammenfassung führt Shehadeh nochmals die wichtigsten Faktoren auf, die zur heutigen Gestalt der Osloer Verträge geführt haben. Es folgen ein umfangreicher Dokumentenanhang, dessen besonderer Wert in den inoffiziellen Übersetzungen wichtiger israelischer Militärorder liegt, Vertiefungsempfehlungen und ein Stichwortverzeichnis.

Die äußere Form des Buches ist bis auf die kaum leserliche Beschreibung auf der Rückseite des Einbandes ansprechend. Mehrere Karten im Text sorgen für zusätzliche Verständlichkeit. Einleitend sind Vorworte von Brownlie und Said abgedruckt. Beide würdigen Shehadehs Buch als grundlegenden Beitrag zum rechtlichen Verständnis der Osloer Verträge. Dieser Gesamtbewertung schließt sich der Rezensent uneingeschränkt an.

Stephan Sina, Berlin