

Buchbesprechungen

Bode, Maren Katharina: Der IWF im Wandel – Rückkehr zu einem neuen System. Der Umgang des Internationalen Währungsfonds mit zukünftigen Finanz- und Währungskrisen. Schriftenreihe Jus Internationale et Europaeum, Bd. 125. Tübingen: Mohr Siebeck, 2017. ISBN 978-3-16-155110-9. XXXVI, 427 S. € 79.-

Die bei *Ralph Alexander Lorz* in Düsseldorf entstandene Dissertation will sich nicht “abstrakt mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und seiner Historie als weltweit agierender Institution” befassen, sondern über einen “interdisziplinären Ansatz” (S. VII) einen anderen Weg beschreiten, nämlich “den stetigen Wandel des IWF anhand einer Auswahl von vergangenen Finanz- und Währungskrisen in seinen Mitgliedsländern” untersuchen und dabei aufzeigen, “wie sich die Kritik an seinem Handeln auf ihn ausgewirkt hat”. Mehr noch: Analysiert wird auch, ob der Fonds heute “überhaupt noch richtig aufgestellt ist (um erfolgreich tätig sein zu können) und ob sich im Laufe der Zeit neue Kompetenzen oder gar neue Ziele entwickelt haben, die bei seiner Gründung vielleicht nicht einmal absehbar waren”. Ziel der Arbeit ist daher auch, festzustellen, ob der IWF “für die Staatengemeinschaft weiterhin notwendig und in der Lage ist, die Herausforderungen des aktuellen Jahrtausends im Lichte globaler Kapitalströme und globaler Märkte handhaben zu können” oder wie er ggf. “verändert werden kann oder sollte” (S. 2). Ausgangspunkt (und völkerrechtlicher Maßstab) ist Art. I Satz 2 des Gründungsübereinkommens 1944: “The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this Article” (ebd. und S. 27).

Teil I befasst sich einleitend mit der Geschichte des Internationalen Währungsfonds, seiner internen Struktur sowie seiner rechtlichen Einordnung, um den aktuellen Status des International Monetary Fund (IMF) darzustellen (S. 5). Der Titel des Grundlagentitels lautet freilich etwas anders, bezieht sich nämlich auf die “Institution IWF im Lichte von Finanz- und Währungskrisen”. Vom Umgang mit Krisen ist hier jedoch zu Recht noch allenfalls peripher die Rede, etwa bei der “Historie nach Bretton Woods” (S. 16 ff.) oder den Darlegungen zu “Selbstverständnis, Zielen und Funktionen” (S. 24 ff.). Schwerpunkte liegen bei der Organisation (Führung und Entscheidungsgremien), der Herkunft und Verwendung von Finanzmitteln sowie der Relevanz der Quoten, wobei sich *Bode* meist an einigen Standardwerken, nicht zuletzt auch aus der Feder von IWF-Mitarbeitern sowie offiziellen Verlautbarungen des Fonds, orientiert. Beim rechtlichen Gefüge des IWF werden der Charakter als Internationale,

ZaöRV 77 (2017), 1087-1099

genauer: intergouvernementale Organisation und als (derivatives) Völkerrechtssubjekt breit ausgeführt; weder hier noch zuvor bei dem Blick auf die Mitglieder (S. 30 ff.) wird aber näher auf die monetär-finanzielle Kooperation mit regionalen Institutionen eingegangen, die, wie vor allem Europäische Union (EU) und Europäische Zentralbank (EZB), währungspolitische Kompetenzen (an Stelle ihrer Mitglieder) wahrnehmen. Die hernach durchaus immer wieder einbezogene Krise in einzelnen EU-Staaten ab 2010 hätte hier eine eingehendere Befassung verdient (wie *Bode* auf S. 3 selbst vermerkt), weil gerade auch hieraus Konsequenzen für den Fonds folgen könnten, nicht nur was die bis dato auf Staaten begrenzte Mitgliedschaft angeht. Knapp, aber hinreichend deutlich wird die interne Rechtsordnung des IWF erläutert, wobei auch hier der Titel (“rechtliche Konzeption des Fondshandelns”) nicht optimal mit dem Inhalt korreliert.

Teil II erstreckt sich über mehr als die Hälfte des Werkes und widmet sich dem Verhalten des IWF gegenüber ausgewählten Krisen, vor allem ab den 1970er Jahren. Sein Handeln wird dabei anhand von vier (oder auch sechs) “Rollen” genauer beleuchtet, die denn auch hier die einzelnen Kapitel ausmachen. Ohne dass dies zugleich als Prioritätenliste zu werten ist, wird der Fonds zunächst als “allgemeiner und besonderer Kreditgeber”, sodann als “Entwicklungshelfer”, als “Finanzierungs-Katalysator und Mediator” und schließlich als “Überwacher der internationalen Währungsordnung (Surveillance)” betrachtet. Auch quantitativ liegt ein Schwergewicht bei der Kreditvergabe, die eingangs zusammen mit der “Auflagenpolitik” bzw. Konditionalität im Überblick dargestellt wird, mit Betonung der (entstehungsgeschichtlich begründeten) Besonderheit der durch ihren revolvingierenden Charakter (S. 109) begrenzten finanziellen Ressourcen der Organisation. Die Betrachtung der Kreditgeber-Rolle in den einzelnen Krisen setzt bereits beim bzw. nach dem Koreakrieg ein, erfasst auch das Ende des festen Wechselkurssystems (S. 119 ff.) und die sich daraus ergebenden Folgen und reicht bis in die Gegenwart, die 2007 entstandene und bis heute nicht gänzlich bewältigte globale Finanz- und Wirtschaftskrise; einbezogen sind Entwicklungen bis Ende 2015. Nicht nur der späteren Bewertung, sondern bereits dem besseren Erkennen der jeweiligen Situation dient dabei eine durchweg beibehaltene Vorgehensweise, die nach einer Skizze der jeweiligen Krise erst die Reaktion des IWF, sodann hieran geübte Kritik und schließlich deren Auswirkungen auf den Fonds nachzeichnet, was ausgewogen, überwiegend deskriptiv und noch ohne eigene Würdigung vonstatten geht. “Besonderer” Kreditgeber könnte der IWF vor allem seit den 1990er Jahren (geworden) sein, indem er als “international lender of last resort” und zugleich als “Krisenmanager” (S. 205

f.) agierte, was *Bode* letztlich (auch hier wieder diverse Kritik durchaus aufgreifend) für zielführend ansieht (S. 215, 218). Als Entwicklungshelfer betätigte sich der Fonds, indem er den Bedürfnissen der Mitgliedsländer mit besonders geringer Wirtschaftskraft (low-income countries) Rechnung trug, durch "konzessionäre" Kreditvergabe mittels längerer Laufzeiten und reduzierter Verzinsung. Dabei war vor allem eine möglichst reibungslose Kooperation (einschließlich der Fokussierung auf Kernkompetenzen) mit der "Schwester"-Einrichtung Weltbank ein Dauerthema, auch bezüglich der Beteiligung bei Umschuldungen. Für (potenziell) alle Mitglieder hingegen wurde die Rolle als Finanzierungs-Katalysator, vor allem im Hinblick auf (hoch verschuldete) Entwicklungsländer die des Mediators bedeutsam; kurz, aber präzise dargestellt werden hier etwa die aus Krediten bei privaten Banken erwachsene lateinamerikanische Schuldenkrise der 1980er Jahre (S. 238 ff.) und die Umstrukturierung von zentralen Planwirtschaften vor allem in Osteuropa in der folgenden Dekade (S. 243 ff.). Erwähnt werden auch die gescheiterten Pläne zur Änderung des Übereinkommens im Hinblick auf eine (weitere) Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs (S. 252 f.) sowie zur Einführung eines "Sovereign Debt Restructuring Mechanism" (S. 281 f.). Das letzte, 4. Kapitel von Teil II beginnt wie das erste mit einem Überblick, diesmal zur seit den 1970er Jahren wahrgenommenen "surveillance" auf der Basis von Art. IV Abs. 3 des Übereinkommens und deren bi- oder auch multilateraler Ausgestaltung. Verdeutlicht wird wieder anhand der Erläuterungen einzelner Entwicklungsschritte, dass hier eine (notwendige) Reaktion auf den Wegfall des festen Wechselkursystems (formal mit Inkrafttreten der zweiten Abkommensänderung am 1.4.1978) erfolgte. Modalitäten und Verfahren wurden auch hier von Krisen geprägt bzw. in deren Folge nachjustiert; gezeigt wird dies vor allem anhand des Financial Sector Assessment Program (S. 311 ff.). Während die bereits um die Jahrtausendwende Gestalt annehmende "internationale Finanzarchitektur" nicht explizit erwähnt wird, macht *Bode* dann deutlich, dass ab ca. 2008 maßgebliche Entscheidungen in Gruppen wie vor allem der G20 getroffen werden, was jedoch zugleich auch die (Früh-)Überwachungsfunktion des IWF stärken dürfte (S. 316 f.).

Die "Rückkehr zu einem neuen System" – so lautet auch die Überschrift von Teil III, der ebenfalls vier Kapitel umfasst, wovon das abschließende ("Resümee und Ausblick") freilich – entsprechend der "Einleitung" – besser erst nach diesem letzten Teil eingestellt worden wäre. Unmittelbar an den Aufbau von Teil II anschließend, d. h. nach den verschiedenen Rollen unterscheidend wird hier zunächst eine Bewertung der "geäußerten und noch offenen", d. h. nicht durch Anpassungen berücksichtigten Kritik am Han-

ZaöRV 77 (2017)

deln des Fonds vorgenommen, die eng durch Querverweise nach oben verzahnt ist; dabei folgt durchweg einem konkreten Kritikpunkt die eigene "Bewertung". Warum dann freilich die Überleitung zum 2. Kapitel (zwei Sätze) als eigener Abschnitt gestaltet ist, lässt sich nur mit dem im gesamten Werk manifesten Impetus erläutern, den Inhalt der Teile und Kapitel je gesondert (eingangs) anzukündigen. Bevor *Bode* zum guten Schluss den "Weg des IWF zu einem neuen Komplexitätsniveau" entwirft (Kap. 3), steckt sie erst einmal das (spätestens seit dem Wechsel zum freien Wechselkursystem) "veränderte Handlungsumfeld" des Fonds ab: Als neue Faktoren werden Zunahme internationaler Investitionen, Wachstum der Kapitalmärkte, aber auch größere Volatilität der Kapitalflüsse genannt, sodann die Erweiterung des Kreises von Finanzakteuren einschließlich stärkerer Einflussnahme privater Gläubiger, die gleichwohl verbleibende Möglichkeit nationalstaatlicher Schutzmaßnahmen (wobei allerdings die Relevanz der Bindungen der Welthandelsorganisation [WTO], aber auch die etwa in Art. XV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens [GATT] normierte Verbindung von Handel/Leistung und Zahlung/Gegenleistung kaum ins Blickfeld gerät, S. 358 f.), schließlich die vermehrte Bildung wirtschaftspolitischer Interessen-"Gruppen" auf internationaler Ebene. In Bezug auf die aktuelle Situation im IWF konstatiert *Bode* ein "Verschwimmen" der Entscheidungsgrenzen (zulasten des Gouverneursrates) und eine Veränderung der Entscheidungsstrukturen innerhalb bestehender Fondssorgane; der bereits seit langem konzipierte "Council" befinde sich freilich auf dem Weg, ein "zusätzliches Bindeglied" zu werden. Ungeachtet der Kapitel-Überschrift recht nüchtern wird das (realistisch erreichbare) "neue" (oder wohl treffender: stabilisierte) System ausgebreitet: Zum einen bedürfe es einer Fokussierung der IWF-Tätigkeitsfelder (Art. I Satz 1 iv] – vi] des Übereinkommens) auf der Basis der auch künftig wesentlichen drei Kernziele (Art. I Satz 1 i] – iii]). Bei den eng miteinander verknüpften Rollen müsse "Überwachung" weiter gestärkt, andererseits bei Entwicklungszusammenarbeit nur noch Unterstützung geleistet werden. Vor allem zur verbesserten Krisenprävention sei des Weiteren ein "reaktionsschnelles und ausgewogenes System" erforderlich, wofür einerseits feste Grenzen (klare Vorgaben und standardisierte Prozesse) abgesteckt werden müssten, innerhalb derselben dann aber "ausreichend" Autonomie zu belassen sei. Hierzu gehöre auch eine "Entpolitisierung" im Tagesgeschäft (des Exekutivdirektoriums), was durch eine Abkoppelung der Stimmen der Gremiumsmitglieder von den Quoten und zugleich eine (Rück-)Verlagerung der Entscheidungen von "besonderer politischer Relevanz" auf die dafür eher legitimierte Ebene des Gouverneursrats als des obersten Organs geschehen

könne. Das für eine Zustimmung zu solcher Reform erforderliche Vertrauen der Mitgliedstaaten könne nur durch einen "möglichst hohen Grad an Transparenz" (S. 393) erreicht werden. Damit ist die Frage nach einem "Änderungsbedarf an den rechtlichen Grundlagen" aufgeworfen, in deren Diskussion die Arbeit mündet. Nur auf den ersten Blick überraschend ist, dass keine (wie die Praxis zeigt, nur schwer erreichbare) Änderung des IWF-Übereinkommens erforderlich sei, sondern die Implementierung der Vorschläge "im Rahmen des innerhalb des Fonds geltenden Verfahrens" (S. 396) als interne "Reform" (S. 404) durchgeführt werden könne – was danach noch angegriffen wird –, denn Art. I ist eben (weise vorausschauend?) überaus allgemein und damit flexibel auslegbar formuliert, so dass der Umfang des Mandats weit oder auch enger verstanden werden kann. Die (materielle) Legitimation durch die Mitgliedstaaten als Träger der Institution (S. 398 f.) erwächst mithin aus Organisation(sstruktur) und Verfahren. Gerade im Hinblick auf die Diskussionen der letzten Jahre im Kontext von Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) etc. wäre jedoch weiter zu erörtern, dass die Personen der nationalen Vertreter in den Fondsorganen doch reichlich exekutivnah sind, die demokratische Beteiligung der Parlamente oder gar der Staatsvölker bisher rudimentär geblieben ist.

Das Werk ist redaktionell sehr solide erstellt und durchweg flüssig geschrieben; die Querverweise in Fußnoten sind etwas umständlich, weil sie in jedem Kapitel neu beginnen. Das nützliche Sachregister ist leider unvollständig, sowohl was vorhandene Stichworte betrifft (etwa Forum für Finanzstabilität oder Global Financial Stability Report) als auch was offensichtliche Lücken angeht (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS], Bank für Internationalen Zahlungsausgleich [BIZ], Eurozone, good governance, mutual assessment process etc.), jedoch zuverlässig. Herangezogen wurden überwiegend englisch-sprachige Literatur und Quellen, hingegen keine französischen (trotz oder wegen *D. Strauss Kahn* und *C. Lagarde*?). Nicht das geringste Lob mag es sein, wenn eine der raren deutschen Dissertationen zu Internationalen Finanzinstitutionen auch als eine anspruchsvolle Einführung in Recht und Praxis des IWF gelesen werden kann, bei der als evidente Fehlleistung lediglich (gleich mehrfach auf S. 23 f.) die Aussage zu bemängeln ist, es sei die "Bundesregierung" gewesen, die "per Gesetz" den bisherigen Änderungen des IWF-Abkommens zugestimmt habe – die dort nachgewiesenen "Vertragsgesetze" (und Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) belegen das Gegenteil.

Ludwig Gramlich, Münster/Hessen

ZaöRV 77 (2017)

Dhaliwal, Shveta: Human Rights Mechanism in South Asia. London/ New York: Routledge, 2017. ISBN 978-1-138-21864-2 (hbk). XIV, 260 p. £ 110,-

The author teaching at the Rajiv Gandhi National University of Law, Punjab, Patiala, India, rightly notes in the beginning that “no region or no part of this world has any justification for saying no to the establishment of human rights redressal to people” (p. XI). As the whole Asian continent is lacking a regional system of human rights protection, her idea is to present an “ideological”, probably better: conceptual, “basis for the establishment of a human rights system” (p. XII) at least for the region South Asia. The area reaches geographically from the Himalaya in the north and the Indian Ocean in the south, the Persian Gulf in the west and the Straits of Malacca in the east. It is politically framed by the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) comprising eight States – Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldives, Nepal, Pakistan and Sri Lanka, countries that share certain common features as the colonial experience, religious mixture and “commonness” (p. 128), but are likewise characterised by difficult political differences and a “grim situation of human rights” (p.102).

The first three chapters (p. 1-101) aim at giving an overview on the evolution of the human rights idea as to its philosophical, political and legal aspects and on the already existing universal and regional human rights systems with the specific purpose to draw, in the last part of the book, the adequate lessons for the establishment of a human rights system in South Asia. Apart from the remarks on the Charter-based and treaty-based protection mechanisms on the United Nations (UN) level, the European and Inter-American systems (chap. 2) and the African and Arab human rights mechanisms are introduced (chap. 3). Particular emphasis is laid on the existing institutional frame by which the protection can be achieved. In fact, without such a mechanism human rights guarantees run the risk to remain hollow promises. Therefore the Council of Europe and the European Union (EU), the Organisation of American States and the African Union as the founding organisations are presented beside the judicial or quasi-judicial organs directly concerned with the measures to protect the substantive human rights guarantees enshrined in the various conventions. These chapters are necessary for building up the argument for the shape of the envisioned mechanism in South Asia, but they would have deserved another critical perusal by which at least some incorrect statements could have been easily avoided. In fact, the so-called Potsdam Declaration of 1945 was adopted after the end of the Conference of San Francisco, but before the UN Charter entered into force (see p. 14); the UN Human Rights Committee receives shadow re-

ports from Non-Governmental Organizations (NGOs), but does not prepare such reports itself (see p. 28); the Grand Chamber of the European Court of Human Rights consists of 17, not 19 judges (see p. 53); the EU has not yet acceded to the European Convention on Human Rights (see p. 58).

More interesting at least for a European reader are the following chapters. In chapter 4 the author describes the already existing human rights initiatives within Asia, finding that “Asia had awakened to the new demand of the international community, that is to have a regional system for human rights” (p. 106). Important indications for such a welcome development are the activities of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), created in 1967, having ten member States. ASEAN is not only adding to the regionalism of Asia structuring this vast continent, but has taken up proposals made by the second World Conference on Human Rights in Vienna 1993, particularly “to consider the possibility of establishing regional and sub-regional arrangements for the promotion and protection of human rights” (p. 108). The lengthy discussions finally resulted in the adoption of the ASEAN Charter of 2007 (in force since 2008) proclaiming, i.a., the purpose to promote and protect human rights. Art. 14 of the Charter provides for the foundation of an ASEAN Human Rights Body, now named ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights which, however, is not empowered to monitor and investigate human rights abuses, but rather has to respect the sovereignty (“sovereign equality”) of all member States.

More progressive are the initiatives of the Asia Pacific Forum (APF), an international NGO composed of 14 National Human Rights Institutions (NHRI) based on the Paris Principles as full members, but six more NGOs from the Asian-Pacific region participate in this work. Five members come from States belonging to ASEAN, five others from SAARC. The APF thus forms an important link between the two organisations. The human rights NGOs and national institutions have essentially contributed to the adoption of the ASEAN Human Rights Declaration in 2012 by the member States. The Declaration includes civil and political as well as economic, social and cultural rights, and human rights to development and peace. It is not binding but indicates that the human rights idea is not alien to the region.

After having discussed the genesis of SAARC (1983/85) as another example of regionalism and the identification of its purposes and tasks, the author turns to the human rights situation in this area (chap. 5). She frankly speaks of the “negative approach of these states towards human rights”, that these countries “lack mutual trust and cooperation and have an inflated

ZaöRV 77 (2017)

sense of sovereignty”, that they “consider human rights to be a ‘domestic’ matter and are averse to international scrutiny on this matter” (p. 129). The following very informative report on the political, economic and human rights situation in each of the eight SAARC member States is adding to this rather dim picture (p. 133 et seq.). In spite of all these facts SAARC has consistently referred to the necessity of regional cooperation and respect of human rights. In 2004 a Social Charter was adopted. However, its implementation is completely entrusted to an “appropriate” national mechanism to be established by each country. No regional monitoring body exists (p. 144 et seq.). Other human rights initiatives were adopted on the Summits of the SAARC members, e.g., declarations on gender equality and empowerment of women, protection of the girl child, health care and shelter for the poor, but also (2010) the Declaration on Reducing Overcrowding in Prisons in South Asia. Although the author does not close her eyes on all the existing difficulties, she approvingly quotes an optimistic remark according to which the SAARC countries “are moving forward in the direction of establishing a human rights institution” (p. 147).

In chapter 6 the author examines the formerly described universal and regional human rights mechanisms in order to find suitable elements that could help with the construction of a similar mechanism in South Asia. E.g., from the European system she prefers the former European Commission of Human Rights to the Court. Generally, she is reluctant regarding the European system, because this particularly advanced mechanism is probably too demanding for the South Asian region at this time. Consequently she also appreciates the slower development from a declaration of human rights to a binding convention as it was practised on the universal, inter-American and African level. She also welcomes the invocation of God in the Arab Charter of Human Rights (1994/2004) adding an ethical dimension to the human rights system; she is also thinking of the huge Muslim population in the area.

The book culminates in the last chapter, where the author proposes a “road map” for the establishment of the envisaged human rights system in South Asia. The starting point should be a strengthening of the area’s organisation (SAARC) by explicitly enabling it to promote and protect human rights. From this basis the author is suggesting three phases of evolution.

During the first phase the human rights idea should settle and consolidate. As a first step the civil society of the eight countries should find its own institutional shape profiting from a close cooperation with other Asian and particularly international NGOs. The secretariat should organise workshops and conferences, also country reports could be drafted which might

be delivered to the respective governments for consideration. A next step should consist of the foundation of a South Asia Commission of Human Rights, composed of representatives of the regional NGOs, thus giving the work of the civil society a stronger outfit. Retired governmental officials could participate in the work, in order to slowly achieve an approximation to the sphere of the States. Finally a network of the regional NHRI working on the basis of the Paris principles should be established. The NHRI should contribute to the various reports which the States have to submit according to their universal human rights commitments, should prepare shadow reports if necessary and generally sensitise also the lower (provincial) levels of human rights institutions for monitoring human rights.

In the second phase rather the specifics of the region should be considered. First, a South Asia Declaration on Human Rights should be officially proclaimed by SAARC taking profit from the rights guaranteed in the universal and regional conventions, especially the American and African Conventions. The provisions would not be binding on the States, but a monitoring body would still be useful at this stage, and this task should be assigned to the already during the first phase established South Asia Commission of Human Rights. Second, the SAARC Charter should be amended by references to the just mentioned Declaration and the role assigned to the Commission. Third, a Protocol to the South Asia Social Charter of 2004 on a complaint mechanism should be adopted, open for individuals as well as groups, particularly NGOs. The National Coordination Committee of SAARC could be entrusted with the drafting of the Protocol. Lastly, a South Asia Parliament as the regional legislative body should be established. The members of this body should be elected by the national parliaments for a term of four years with the possibility of a recall. The seats would be distributed to the States according to the number of their population, giving, e.g., India 150 and Pakistan and Bangladesh 75 seats respectively. It remains unclear how this distribution of seats may be reconciled with the proposal to use the one state one vote principle (p. 208). This does not make sense.

The third phase would be characterised by two steps. The first would be the drafting (possibly by the South Asia Parliament) and adoption of a Human Rights Convention truly reflecting the South Asian needs. Political rights should be well balanced with social and economic rights, all the cultures of the region should be acknowledged, and a complaint mechanism should be introduced under the condition of special approval. The South Asia Commission of Human Rights could be made an integral part of the human rights system. Only at the last stage a Human Rights Court could be envisioned. In the beginning it would have only advisory jurisdiction, con-

ZaöRV 77 (2017)

tentious jurisdiction could possibly be added later. The Court should be located in India “due to the country’s strong jurisdiction over the matters of human rights” (p. 209).

The book, not being without deficiencies, is remarkable for several reasons. It differs positively from so many good-hearted approaches which, without deeper thinking, in the name of the universality of human rights try to establish a more or less uniform system, completely forgetting that it is unavoidable to have the States aboard. The author is further well aware that the countries of South Asia (like many others) have “a tendency to misinterpret cooperation with subjugation” (p. 209). For this reason she explores very carefully the possible paths that might lead – not at the end of the day but of many years – to a working human rights mechanism consisting of all the relevant rights and protecting instruments. Of course one may wonder whether human rights to development and peace because of their very difficult implementation (as individual rights) are not rather impeding the construction of an effective human rights system, for these rights have a potential behind which the States may hide their lack of will to protect other rights. The same is true with the emphasis on duties of the individual which is not wrong as such, but may lead to excuses of States if it comes to the implementation of rights. It is very commendable that the author is following her chosen path with circumspection, diligence, but also with optimism, taking one step after the other, attempting to consolidate the terrain before the next step should be made. In view of the bad human rights situation in many countries of the region one can certainly be annoyed about the slowness of the evolution. But one should not forget that nearly all of the SAARC States have ratified many of the universal human rights treaties, particularly the two UN Covenants, however without really improving the situation of the people on the ground. It might thus be a good idea to build up an own regional mechanism tailored more after the needs of the respective region and their people, but at the same time to insist on full implementation of all the voluntarily accepted international human rights guarantees.

Eckart Klein, Potsdam

Stoffels, Markus D. W.: EU-Mitgliedschaft und Abspaltung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. ISBN 978-3-8487-4065-9, 643 S. € 139,-

Eine Dissertation von etwas über 600 Seiten ist nach aller Erfahrung eher ein Nachschlagewerk als ein Buch, das in einem Stück gelesen wird. Das ist kein Werturteil, weil die Dissertation von Herrn *Stoffels* das Nachschlagen leicht macht. Das Register ist eher übersichtlich, aber das Inhaltsverzeichnis

ist so detailliert, dass man alle Aspekte dieses umfangreichen Werkes leicht auffinden kann.

Hinzuzufügen ist, dass diese Arbeit außerordentlich gut dokumentiert ist; das Literatur- und Rechtsprechungsverzeichnis umfasst 30 Seiten. Geschrieben ist die Arbeit in einem ausgezeichneten, leicht lesbaren Stil. Dass manches etwas konziser hätte abgehandelt werden können, ist eine andere Sache.

Gegenstand der Betrachtung sind das mögliche Ausscheiden Schottlands aus dem Vereinigten Königreich und Kataloniens aus dem spanischen Staat, und das jeweilige Schicksal in der Europäischen Union. Der Brexit, der hin und wieder Erwähnung findet, ist ein anderes Problem, weil dort ein Mitgliedstaat komplett ausscheidet, und nicht nur Teile. Aber das Thema ist insofern hoch interessant, als es nach einem Brexit auch denkbar wäre, dass Nordirland oder Gibraltar durch ein Ausscheiden aus dem Vereinigten Königreich versuchen könnte, in der Europäischen Union zu bleiben, oder, dass Belgien sich irgendwann in seine Bestandteile zerlegt.

Die Arbeit beginnt nach einem kurzen historischen Blick auf die Entwicklungen in Schottland und Katalonien mit einer Betrachtung des Verhältnisses des Unionsrechts zum Völkerrecht; das hätte man kürzer fassen können, weil am Ende das herauskommt, was allgemeiner Auffassung entspricht.

Es folgt ein Kapitel über die völkerrechtliche Betrachtung der Abspaltung, in dem es um Separation, Sezession und das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes geht. Am Ende wird zu Recht festgehalten, dass die Voraussetzungen, die etwa die Friendly Relations Declaration der Vereinten Nationen für das sog. "äußere" Selbstbestimmungsrecht aufstellt, d. h. die Unzumutbarkeit des Verbleibens im existierenden Staat, in beiden Fällen nicht einschlägig ist.

Es folgt ein Kapitel über die EU-Mitgliedschaft des Reststaats nach der Abspaltung; dabei geht es im Wesentlichen um den Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen, der nicht nur ein unionsrechtlicher ist und der ganz überwiegend völkerrechtliche Grenzänderungen und Abspaltungen oder auch Zugewinne, wie die Inkorporation der DDR, betrifft. Diskutiert wird dann auch, ob die Abspaltung Schottlands oder Kataloniens von ihren jeweiligen Staaten zu einer Dismembration führt, die auch die Mitgliedschaft des Reststaates in der Europäischen Union (EU) tangiert, aber ernsthaft lässt sich das nicht vertreten und wird auch nicht in dieser Arbeit vertreten.

Das fünfte und bei weitem umfangreichste Kapitel der Arbeit (nahezu 400 Seiten) behandelt dann das Hauptthema dieser Arbeit, die EU-

ZaöRV 77 (2017)

Mitgliedschaft des Neustaats nach der Abspaltung. Zunächst werden wieder völkerrechtliche Regeln und Beispielfälle untersucht, die letztlich aber hier nicht greifen. Zu Recht wird auch eine Rechtsnachfolge in die EU-Mitgliedschaft ebenso verworfen wie ein automatischer Verbleib in der EU. Den oft gehörten Satz, ein aus einem EU-Mitgliedstaat austretender Gebietsteil müsse sich für eine erneute Mitgliedschaft in der EU hinter dem Kosovo anstellen, will der Verf. offenbar nicht gelten lassen, sondern einen anderen Weg einschlagen. Nicht ganz deutlich wird, wie ein erneuter Beitritt oder ein Verbleiben des abgespaltenen Gebietes über Art. 48 Vertrag über die Europäische Union (EUV) gehen soll; was soll an dem Vertrag geändert werden? Art. 52 EUV, oder Art. 49 EUV zur Erleichterung des Beitrittsverfahrens, etwa in umgekehrte Anwendung von Art. 7 EUV, d. h. Abstimmung durch alle minus einen, nämlich den verlassenen Staat?

Der ohne Frage sehr interessante Ansatz des Verf. dieser Arbeit liegt darin, eine "Schutzlücke" für die bisherigen Unionsbürger in dem sich abspaltenden Staatsteil und die aus anderen EU-Mitgliedstaaten dort lebenden Unionsbürger zu vermeiden. Dafür werden sehr viele, auch unterschiedliche Meinungen wiedergegeben, die im Rahmen einer im Umfang begrenzten Rezension nicht alle berichtet werden können. Die Grundidee ist wohl, doch über einen Beitrittsantrag nach Art. 49 EUV zu gehen, der aber in einer modifizierten Auslegung so angewendet werden soll, dass zum Beispiel nicht sämtliche Beitrittskapitel wieder neu besprochen oder verhandelt werden müssen, und dass das dazu führen sollte, dass praktisch mit dem Inkrafttreten der Unabhängigkeit auch die weitere Mitgliedschaft in der EU besiegelt wird. Der Verf. lehnt auch eine "Blockademöglichkeit" des verlassenen Mitgliedstaates ab, was angesichts der vorgeschriebenen Einstimmigkeit bei Neuaufnahmen dann wohl auch einer Vertragsänderung bedürfte.

Das ist alles außerordentlich gut recherchiert, auch in der Frage etwa der Mitgliedschaft eines solchen Neumitgliedes oder auch des geschrumpften Staates in den Institutionen der Europäischen Union. Aber am Ende bleibt doch die Frage, ob diese auf eine "Schutzlücke" gestützte bequeme Art, Mitglied in der EU zu bleiben oder jedenfalls sofort wieder zu werden, nicht eine Einladung dafür ist, dass auch andere Mitgliedstaaten einer solchen Situation ausgesetzt werden oder noch andere Orte, wie etwa Spanien im Baskenland. Ein Mangel an Zwergstaaten in der Europäischen Union herrscht nun wirklich nicht, und diejenigen, die durch ein erfolgreiches Referendum aus einem Mitgliedstaat ausscheiden, haben ja nun auch dafür gestimmt. Das darf dann auch seinen Preis haben. Wie *Joseph Weiler* schon im Dezember 2012 im EJIL-Talk schrieb: "In seeking separation, Catalonia

would be betraying the very ideals of solidarity and human integration for which Europe stands; well, let us wish them a Bon Voyage in their separatist destiny.”

Aber das ändert nichts daran, dass dies ein hochinteressantes Buch ist, das in keiner Bibliothek fehlen sollte.

Torsten Stein, Saarbrücken

ZaöRV 77 (2017)

