

LITERATUR

Buchbesprechungen

Aston, Jurij Daniel: Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin. Berlin: Duncker & Humblot 2005 (Schriften zum Völkerrecht Bd. 158). 252 S. € 74,80

Die bei Rudolf Dolzer entstandene Bonner Dissertation nimmt die Sicherheitsrats-Resolution 1373 vom 28.9.2001 zum Anlass, einen grundlegenden Wandel der Gesetzgebungskompetenzen Internationaler Organisationen zu beleuchten: Nicht nur sei dieses UN-Hauptorgan "Ersatzgesetzgeber der internationalen Gemeinschaft" geworden "in einem Normbereich, der von fundamentalem Interesse für die Staatengemeinschaft" ist, sondern auch in der Praxis von UN-Sonderorganisationen habe es "in jüngster Zeit Entwicklungen gegeben, die zur Herausbildung zum Teil sehr innovativer Rechtsetzungsmechanismen geführt haben, deren Ausgestaltung in dem Maß variiert, wie der einzelne mitgliedstaatliche Wille bei der satzungsmäßig vorgesehenen Rechtsbindung noch geschützt wird" (Vorwort, S. 7).

Einleitend skizziert Aston das "Konsensualprinzip" als Kern des Völkerrechts (S. 25), das allerdings relativiert werde zum einen durch die Normenkategorie eines "*ius cogens*", zum andern durch (mehrheitliche) Beschlussfassung in intergouvernementalen Organisationen. Wenn es dabei zu institutionalisierter bzw. Sekundär-Gesetzgebung komme, so erfolge dies zunehmend nicht nur für "bloß" technische Bereiche (S. 29). Bei der Übersicht über den Stand dieser Entwicklung und bei der Beantwortung der Frage, "wann ein Staat gegen oder ohne seinen Willen an eine Norm des Völkerrechts gebunden werden kann" (S. 30), bezieht Aston nur universelle Organisationen ein; im Rahmen der Bewertung wirft er aber (mehr als) einen vergleichenden Blick auch auf die Europäischen Gemeinschaften.

Teil 1 widmet sich der Frage, was unter "Sekundärgesetzgebung" zu verstehen ist. Es handele sich nicht um "legislation" im staatsrechtlichen Sinne, da die hierfür kennzeichnende Gewaltenteilung im Völkerrecht fehle (S. 40); vielmehr komme es auf eine Normentstehung im institutionalisierten Rahmen einer Organisation an (S. 42). Dieses formale Element reiche aber nicht aus, vielmehr müsse bei der Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundärrecht eine Anleihe vom EG-Recht erfolgen (S. 46 ff.). Hiervon ausgehend, arbeitet Aston dann drei Kriterien für einen (Sekundär-)Gesetzgebungsakt heraus: Einseitigkeit i. S. eines von der Organisation (und nicht von deren Mitgliedern) autonom gesetzten Rechts, Geltungskraft im Außenverhältnis (also nicht nur intern in Form von Verfahrensregeln oder Personalstatuten) sowie abstrakt-genereller Normgehalt; die Erläuterung der einzelnen Elemente mündet in eine Definition (S. 61).

ZaöRV 65 (2005), 789-816

Der umfangreichere zweite Teil ist lapidar mit "Erscheinungsformen" überschrieben. Dabei fällt der Blick zunächst auf die Vereinten Nationen und dabei in erster Linie auf den Sicherheitsrat. Aston zeichnet nach, dass auch dessen bindende Resolutionen lange Zeit kaum abstrakt-generelle Regelungen beinhalteten, und geht sodann eingehend auf die kopernikanische Wende, den "legislativen Präzedenzbeschluss" (S. 68) vom September 2001, ein. Letztlich werde hier das Antifinanzierungsübereinkommen 1999 auf kurzem Wege in Kraft gesetzt (S. 75 ff.). Das Novum sieht Aston in dem Umstand, dass der Sicherheitsrat erstmals ein "Phänomen als solches" (S. 79) als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit klassifiziert und auf eine "abstrakte" Gefahr (S. 80) abgestellt habe. Ob dies durchaus noch von seiner Konkretisierungsbefugnis für die Vorschriften des VII. Kapitels der UN-Charta umfasst wird, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Rechtsfolgen, wird nach gründlicher Analyse bejaht (S. 92) und hernach auch bezogen auf Art. 41 näher erläutert; lehrreich sei insoweit vor allem die Errichtung der Kriegsverbrechertribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda. Ein Fortschreiten in der 2001 eingeschlagenen Richtung erkennt Aston in der Res. 1540 (2004) für den Bereich der Proliferation von Massenvernichtungswaffen; dieser höchst aktuelle Abschnitt weist auf die im Vergleich zur früheren Entschließung ähnliche Zielrichtung (Erfassung von "*non-State actors*", also des internationalen Terrorismus) (S. 108) und die ebenfalls parallele Funktion der Lückenschließung (S. 110) hin. Schließlich werden Perspektiven erörtert, nämlich etwaige Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats, einzelstaatliche Durchsetzung sowie ein Präzedenzcharakter für andere Bereiche, z.B. den Umweltschutz (S. 112 ff.). Der Vollständigkeit halber spricht Aston auch Resolutionen der Generalversammlung an, denen er im Einklang mit der fast einhelligen Meinung in der Regel keine Rechtsverbindlichkeit beimisst (S. 124).

Etwas gedrängter fällt der Überblick über die Rechtsetzung von UN *specialized agencies* aus (Kap. 5): Zunächst skizziert Aston drei Modelle: Weltpostverein (UPU), Weltzivilluftfahrtorganisation (ICAO), Internationale Arbeitsorganisation (ILO); hernach werden Abweichungen bzw. Besonderheiten anderer Organisationen dargestellt (WHO, FAO, UNESCO, WMO, ITU, IMO). Auf den gewonnenen Erkenntnissen aufbauend erfolgt eine Fallgruppenbildung; sie beinhaltet "echte" (bei unmittelbar verbindlicher Außenrechtsetzung, S. 168), "unechte" (wenn ein "*opting out*" einzelner Organisationsmitglieder vorgesehen ist, S. 171 f.) und "mittelbare" Sekundärgesetzgebung (beim Zusammenspiel von IMO-Standards und Seerechtskonvention, S. 177). Hingegen werde der Fall des "*contracting out*" (nicht zuletzt wegen der nur hier gegebenen Anwendbarkeit der WVRK) nicht erfasst (S. 174 f.), und "supranationale" Rechtsetzung sei bisher nur in der EG zu finden (S. 178 – was zumindest wirtschaftlichen Integrationen in Lateinamerika nicht ganz gerecht wird).

Teil 3 bewertet die Bedeutung der Sekundärgesetzgebung für das allgemeine Völkerrecht. Erst hier wird etwas näher auf die Relevanz der Betroffenen (Parlament/Volk bzw. "*civil society*"/NGO) für jede legitime Rechtsetzung eingegangen (S. 185, 187, 192; zuvor S. 44, 122) und die Frage nach dem Beispielcharakter der

EG als "Entwicklungsstufe höchster Integration" genauer behandelt (S. 190 ff.). Die Sekundärgesetzgebung Internationaler Organisation habe zur Herausbildung partikularer, auf einzelne Politikfelder bezogener Rechtsordnungen geführt, zu "dynamisch-sektoralen" Rechtsregimen (S. 195), für die als zentrales Element beschleunigter Rechtsetzung das Prinzip der Mehrheitsentscheidung kennzeichnend sei. Freilich bestehe eine Diskrepanz zwischen dem ursprünglich konsentierten Satzungstext und der anschließenden Sekundärgesetzgebungspraxis, die zu einem "ganz erheblichen Spannungsverhältnis mit dem völkerrechtlichen Konsensualprinzip führen" könne (S. 198) – das "Paradoxon des Konsensualismus" (S. 220 f.). Zur Auflösung skizziert Ast on Tendenzen der Herausbildung von "Konturen einer materiell-rechtlichen verfassungsartigen Gemeinschaftsdisziplin" (S. 199), von "Leitprinzipien", die "die Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit 'verfassen'" (S. 208) und einzelstaatlichen Willen überwinden (können). Davon zu trennen sei eine "institutionelle" Gemeinschaftsdisziplin als "Gültigkeitstext einer Sekundärrechtsnorm" (S. 211). Dies führt ihn zum Postulat, dass das von einer Internationalen Organisation geschaffene sekundäre Recht als "eigenständige formale Rechtsquelle" begriffen werden müsse (S. 219).

In einer Schlussbetrachtung äußert Ast on Skepsis gegenüber einer "*global governance*" (S. 225) und beleuchtet die Zukunft der Sekundärgesetzgebung im Lichte günstiger wie hemmender Faktoren: Mehr Rechtssicherheit und beschleunigte Rechtsetzung einerseits, Mindestanforderungen an Homogenität, demokratischer Legitimation (S. 228 f.) zum andern, woraus weitere Probleme bei Normdurchsetzung und Streitbeilegung erwachsen. Jedoch stehe zu vermuten, dass die "Verfolgung gemeinsamer Interessen" an Bedeutung gewinnen werde, "denn das ist das Wesen der internationalen Gemeinschaft" (S. 230).

Ungeachtet einiger sich fast wörtlich wiederholender Formulierungen besticht die Arbeit durch klare, ausgewogene Argumentation, die durch dem Gang der Erwägungen des Öfteren vorausgeschickte methodische Hinweise noch bestärkt wird. Missglückt ist allerdings die Erläuterung von "*funds*" (S. 73), die Vermögenswerte jeder, aber gerade nicht "immaterieller" Art erfassen (richtig S. 75 Fn. 63: "*financial assets*"). Bei der Umsetzung von Sicherheitsresolutionen in Deutschland hätte § 5 AWG erwähnt werden sollen (S. 117 f.) und wird das erforderliche Kooperationsverhältnis EU/Mitgliedstaaten (s. Art. 60, 301 EG) ausgespart. Auch dürfte die IMO nicht das einzige Beispiel für "mittelbare Sekundärgesetzgebung" bilden; vielmehr ist praktisch wohl viel wichtiger die Rezeption von "*standards and codes*" Internationaler Finanzinstitutionen (vor allem des IWF). Endlich ist das Kriterium eines Handelns "*ultra vires*" zu knapp geraten (S. 211), zumal dieser Terminus auch im (ansonsten soliden) Personen- und Sachregister nicht vermerkt wird.

Zu hoffen bleibt, dass auch der parlaments- bzw. demokratietheoretische Aspekt der Sekundärgesetzgebung in Zukunft stärker wissenschaftliche Beachtung finde und der fast prohibitive Preis die wünschenswerte Verbreitung des Buches nicht allzu sehr behindere.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Coomans, Fons/Kamminga, Menno T.: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Antwerp/Oxford: Intersetia 2004. 281 pp. € 60,00

The controversial *Bankovic* judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR) has spurred anew the discussion on the extraterritorial application of human rights treaties. While it is not new that state agents act outside the borders of their territory, measuring state action has undoubtedly become increasingly complex in the time of smart weapons, computerized warfare and worldwide terrorism. The scope of jurisdiction and thus of the applicability of human rights treaties have become more difficult to draw. Of special difficulty are the questions related to the issue of authority and control on or over persons outside a state's territory (especially regarding civil and political rights) and the state's duties regarding economic, social and cultural rights (ECS) outside its territory.

These and other related issues are successfully dealt with in the book "Extraterritorial Application of Human Rights Treaties" edited by Fons Coomans and Menno T. Kamminga. The book retakes the post-*Bankovic* discussion and presents us an excellent collection of academic contributions that deal in-depth with the issue of extraterritoriality in human rights regimes.

Moreover, this work distinguishes itself for not being a typical collection of isolated academic papers. Rather, the different authors often refer to the opinions and findings of their book peers, making out of this edition a truly interrelated study of extraterritorial application of human rights norms. Good editing aids in presenting the reader a well-structured work.

The volume can be divided into four "sets" of contributions. A first group is composed of those articles dealing with international humanitarian law. A second group is constituted by those papers analysing questions within civil and political human rights regimes. The third set of contributions deals with the issue of the extraterritorial application of economic, social and cultural human rights treaties. Finally, the last couple of articles review consequences and obligations of states when adopting economic sanctions against other states for non-compliance with UN Security Council resolutions. Each set contains articles from two distinct persons, following the structure of the original seminar held by the Maastricht Centre for Human Rights in January 2003. However, while some authors truly comment the work of their colleague, others do not mention it in a substantial manner. This, however, does not minder the quality of the compilation significantly.

The comparative introduction, by Fons Coomans and Menno T. Kamminga (pp. 1-7), gives the reader a good perspective of the main issues dealt with in the following pages and summarizes the main conclusions of the original seminar held by the Maastricht Centre for Human Rights in January 2003. Thereafter, James Ross (pp. 9-24) gives a review of jurisdictional aspects of international human rights and humanitarian law in the struggle against terrorism. Some of the main issues dealt with in this paper are the responsibility of a state for unlawful actions of foreign allied forces and the situation of the detainees held by the US in Guantánamo Bay and of persons nominated as "enemy combatants" within the US. Emanuela-Chiara Gillard (pp. 25-39) focuses on the concept of territory in

international humanitarian law, looking more closely at the issue of territorial link. A thorough analysis of the interface between international humanitarian law and human rights law is successfully rendered.

The next six contributions focus more deeply on extraterritoriality issues related to civil and political rights. Dominic McGoldrick (pp. 41-72) and Martin Scheinin (pp. 73-81) give their respective analysis of extraterritoriality in the framework of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). McGoldrick reviews the meaning of extraterritorial application and its legal context and attempts an interpretation of the jurisdictional clause of the ICCPR, based on a rendition of the practice of the United Nations Human Rights Committee's (HRC) jurisprudence. As a main conclusion it is argued that HRC, being faced with a case similar to *Bankovic*, would follow the "effective control" criteria of the ECtHR and exclude similar situations from the protection of the ICCPR. Scheinin is of a different opinion and considers that the key to deciding whether a state has "effective control" or not is whether there is a factual relationship between the state and the individual and whether the state is capable of preventing the violation.

Rick Lawson (pp. 83-123) and Michael O'Boyle (pp. 125-139) deal with relevant issues within the European Convention of Human Rights (ECHR). The most innovative article of the book is Lawson's study of the *Bankovic* decision. Lawson proposes a new two-fold approach in order to determine whether the ECtHR would have jurisdiction over extraterritorial activities of state agents and how far state obligations would go. First, a "direct and immediate link" between the conduct of the state and the individual should be proven for the later to fall "within the jurisdiction" of the ECHR; that is, a causal connection. Second, he suggests a "gradual and situation-specific" approach; namely, a state's obligations would only be proportionate to the extent of their control over a person. Thus, to the extent that authorities assume *de facto* control over the lives of individuals and interfere with their rights, they should also take measures within the scope of their powers to avoid violations of the ECHR. This standard would be even more demanding when "fundamental rights" (life or the prohibition of torture) are at stake. In sum, Lawson concludes that when a state exercises effective overall control over an area it is obliged to secure the entire range of Convention rights (including positive obligations). In other situations, a lower standard would apply. O'Boyle comes to a different conclusion and points out the difference between state responsibility and jurisdiction as the key to understanding *Bankovic*. Even when a state might be responsible under international law for an action outside of its territory, this action may well not fall under the jurisdiction of the ECHR.

Christina Cerna (pp. 141-174) and Douglas Cassel (pp. 175-181) present issues of extraterritorial application within the Inter-American system. Cerna's paper summarizes the case-law of the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) well, both under the American Convention on Human Rights (ACHR) and the American Declaration on the Rights and Duties of Man (ADHR). The article distils the leading criteria behind said case-law and concludes

that the IACHR has gone further than the ECtHR in its admission of cases dealing with extraterritorial state behaviour, always basing its decisions on the principle of humanity. Cassel, mainly in agreement with Cerna, adds a few comments hereto and points out several substantial differences between the European and the Inter-American regimes, such as the unlimited application of the ADHR and the “most-favoured-rights” clause contained in Article 29 ACHR.

The contributions by Fons Coomans (pp. 183-199) and Rolf Künneemann (pp. 201-231) dealing with the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ICESCR) present quite a different juridical picture. Unlike the treaties governing civil and political rights, an extraterritorial scope was intended by the drafters of the ICESCR. However, there is no clear understanding of the reach of said scope due to the lack of case law. In his proposal, Coomans first lists the types and nature of state conduct which may have an international dimension in the field of economic cultural and social rights. In addition, he presents the legal basis for extraterritorial (he uses the terms “international” and “transnational”) obligations in the field of ECS, namely the duty to cooperate. Moreover, states would have three distinct obligations: the obligation to respect, the obligation to protect and the obligation to fulfil, all of which would have repercussions on the limits of extraterritorial negative and positive obligations. Künneemann begins his contribution with an interpretation of relevant ICESCR norms. This is followed by a detailed and systematic list of the types of extraterritorial obligations under the ICESCR, divided in internal, external and international obligations. These three main types of obligations, in turn, would have different facets corresponding to the obligations to respect, protect and fulfil named above. Thus, according to the author, the ICESCR offers a wide extraterritorial scope.

Finally, Matthew Craven (pp. 233-257) and Liesbeth Lijnzaad (pp. 259-270) analyse human rights aspects of economic sanctions and their possible extraterritorial effects. Craven’s article focuses more on ethical, moral and policy issues regarding sanctions, especially the dilemma between security and humanitarian considerations and in regards to the rights and needs of the inhabitants of the sanctioned state. Sadly, the article misses to address most legal issues concerning the extraterritorial application of human rights treaties. Lijnzaad reviews the legality of sanctions and the possibility of review in international and European law. The article proposes a framework for smarter sanctions in order to minimize possible negative effects. Among the main suggestions of the author are: to list the type of human rights not to be infringed through sanctions (e.g. non-derogable rights), to list types of goods not to be covered by economic sanctions and to focus on target sanctions.

All in all, this work is strongly recommended as an excellent source for all international lawyers interested in obtaining a broad and clear view on the main issues surrounding the problem of extraterritorial application of human rights treaties. Its reading is enjoyable and the wide array of issues and normative regimes covered make of it a very useful source of inspiration and reference. It is certainly a step

forward in the intent to clarify the extent of state responsibility for extraterritorial acts.

María Pía Carazo O.

Dann, Philipp: Parlamente im Exekutivföderalismus: Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union, Berlin/Heidelberg: Springer 2004 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 166). XVII, 474 S. € 89,95

Diese bei Armin von Bogdandy noch an der Universität Frankfurt/Main entstandene Dissertation hätte von allen Beteiligten an der Debatte des Vertrags über eine Verfassung für Europa am 12. Mai 2005 gelesen werden sollen, obwohl bzw. gerade weil sie vor dem Reformprozess im Rahmen des europäischen Verfassungskonvents und seiner Umsetzung abgeschlossen war und ihn nicht mehr berücksichtigt. Ihre Lektüre wäre aber auch für die Akteure der deutschen Föderalismus-Diskussion nützlich gewesen, denn in ihr werden nicht nur beide Systeme zueinander in Bezug gesetzt, sondern beide Systeme haben auch ähnliche strukturelle Ansätze und Vorgaben (vgl. bereits Jekewitz, *Deutscher Föderalismus – Fehlentwicklung oder Vorbild in Europa?* Recht und Politik 2003, 89 ff.). Argumentative Munition liefert sie für Befürworter wie für Skeptiker der jeweiligen Reformbemühungen, indem sie das Reizwort „Exekutivföderalismus“ unbefangen verwendet und zum Dreh- und Angelpunkt macht. Insgesamt belegt sie eindrucksvoll das Fragezeichen, das der Doktorvater erst jüngst generell hinter die These von der Entmachtung der Parlamente gesetzt hat (FAZ v. 3.5.2005, 8).

Ansatzpunkt für Dannels Untersuchung sind Struktur und Funktion eines Verfassungssystems in ihrer wechselseitigen Bedingung, ihr Ausgangspunkt die Frage, wie die Funktionsweise parlamentarischer Organe durch die Mechanismen der bzw. einer föderalen Ordnung beeinflusst werden. Als Kennzeichen eines Exekutivföderalismus wird die funktionale Kompetenzverflechtung zwischen den Ebenen und die exekutive Besetzung des föderalen Organs herausgestellt. Das Spezifikum eines derartigen Exekutivrats besteht nach Auffassung des Autors in einer Spannung zwischen Struktur und Funktion, wobei die spezifische Systemlogik im Exekutivföderalismus mit seinen Worten Voraussetzung und Bedingung für die jeweilige Lage der Parlamente in einem solchen System ist. Diese institutionellen Aspekte einer Demokratisierung des europäischen Herrschaftssystems sieht er in der deutschen Literatur – außer bei Wolfgang Wessels – gegenüber demokratietheoretischen Ansätzen vernachlässigt. Er greift als Beleg deshalb immer wieder auf Veröffentlichungen englischsprachiger Autoren zurück, was das schon an sich reichhaltige Informations- und Argumentationsspektrum über das übliche Maß derartiger Arbeiten hinaus bereichert.

In Bezug auf Struktur und Funktion der drei am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligten Organe und ihr Verhältnis zueinander bietet allerdings weder das englische parlamentarische Regierungssystem noch der amerikanische Trennföderalismus direkte Vergleichsmaßstäbe; beide werden in dieser Arbeit deshalb nur als idealtypische Verkörperungen bestimmter Funktionen herangezogen. Aber auch der aktuelle Föderalismus des bundesrepublikanischen

Grundgesetzes taucht nur sporadisch als Vorbild auf, denn der deutsche Bundesrat eignet sich gerade von Struktur und Funktion her nur sehr bedingt für einen Vergleich mit dem Rat der Europäischen Union. Die eigentliche Schablone bildet – wie schon früher bei anderen Autoren – das Verfassungssystem der deutschen Reichsverfassung von 1871 mit seiner schrittweisen Parlamentarisierung. Vor diesem Hintergrund wird zunächst der Lage der nationalen Parlamente und sodann der des Europäischen Parlaments in der Systemlogik des Exekutivföderalismus des europäischen Mehrebenensystems nachgegangen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Nach Auffassung des Autors ergänzen sich die beiden Ebenen parlamentarischer Demokratie und kooperieren somit nach der Logik der funktionalen Verflechtung – Europäisches Parlament und nationale Parlamente bilden einen europäischen Verfassungsverbund (S. 417).

Grundlage und Voraussetzung für die Ausgewogenheit gerade dieses Systems ist nach der Logik, diesmal des Autors, dann aber die Beibehaltung der Mediatisierung der nationalen Parlamente durch ihre Exekutiven bzw. Regierungen in europäischen Angelegenheiten. Zugestandenermaßen würde bei einer Aufhebung dieser Mediatisierung durch eine direkte Beteiligung an der Willensbildung im Rat (zwar) die Subsidiaritätskontrolle in die Hände der unmittelbar Betroffenen gelegt und durch ein Senatsmodell die Parität der Mitgliedstaaten durch eine gleiche Sitzzahl eingehalten und der Weg frei für eine Sitzverteilung im Europäischen Parlament, die nach strikten Proportionalitätsregeln organisierbar wäre (S. 228), es ginge nach seiner Meinung aber wohl das bisherige ausgeglichene Zusammenspiel verloren. Die entscheidenden Sätze in diesem Zusammenhang lauten dann auch (S. 276): “Je mehr man den kontrollierenden Einfluß der nationalen Parlamente verstärkt und damit ihre legitimierende Teilhabe ausbaut, desto mehr beschädigt man die konkordanzdemokratische Funktionslogik des institutionellen Systems des europäischen Exekutivföderalismus und entzieht ihm Legitimation durch Aufgabenbewältigung. Parlamentarische Demokratie in der EU, welche sich vornehmlich auf die Legitimationsvermittlung durch die nationalen Parlamente stützen soll, untergräbt damit die Bedingungen effektiver Hoheitsausübung.”

Es wäre reizvoll, später einmal an anderer Stelle nachzulesen, wie der Autor angesichts dieser apodiktischen Schlussfolgerungen die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag bewertet, der nicht nur durch das jetzt bewusst als Nr. 1 aufgeführte neue Protokoll über die Lage der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, sondern auch durch die ausdrückliche Erwähnung dieser Parlamente z.B. in Teil III, Titel III, Kapitel IV diese zum Bestandteil des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses macht, sie damit in dessen exekutivföderale Ordnung einfügt und die Kompensation der Schwächen ihrer unionsrechtlichen Stellung nicht mehr dem nationalen Verfassungs- und Parlamentsrecht überlässt. Das Grundgesetz war hier von Anfang an sehr viel zurückhaltender und weist den Volksvertretungen der Länder erst seit 1994 in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG – bezeichnenderweise zwar ebenfalls, aber nur bei der nachträglichen Subsidiaritätskontrolle – eine eigene bundesstaatliche Rolle zu; bei der aktuellen nationalen Föderalismusreformdiskussion ist eine Vorverlagerung der aktiven Beteiligung soweit

ersichtlich keiner konkreten Überlegung wert gewesen. Letztlich gilt für beide Bereiche das vom Autor konstatierte Dilemma, dass sich effektive nationalparlamentarische Legitimation und exekutivföderale Institutionenordnung konterkarieren.

Eher auf der Linie des Autors liegen die Verbesserungen des Verfassungsvertrags für die Rolle des Europäischen Parlaments, für das er korrekt eine Stärkung seiner Position gegenüber Rat und Kommission über die Einheitliche Europäische Akte, Maastricht und Amsterdam bis hin zu Nizza analysiert. Ausgehend davon, dass ein parlamentarisches System abstrakt als Gegensatz, eventuell auch Vorstufe eines parlamentarischen Regierungssystems gesehen werden mag, geht er zwar davon aus, dass auch in Zukunft kaum eine personelle Verflechtung von Kommission und Europäischem Parlament zu erwarten sei, solange das Vorschlagsrecht für erstere bei den Mitgliedstaaten konzentriert ist, letzteres aber nicht nach politischen Mehrheiten und Minderheiten organisiert ist, sondern auch hier das Konkordanzprinzip gilt und die Existenz eines starken Föderativorgans den Zusammenhang von Parlamentsmehrheit und Kommission "stört" (S. 321). Andererseits stellt er mehrfach fest, dass das Europäische Parlament gerade im Bereich der Rechtsetzung von der exekutivföderalen Grundstruktur und seiner dualistischen Konstellation profitiert (S. 364, 380). Das wird durch die Auflösung der Säulenstruktur und damit der Ablösung der Regierungszusammenarbeit noch verbessert. Soweit er durch die Beteiligung des Rats an den Regierungsfunktionen der Europäischen Union die – nur auf die Kommission gerichtete – Kreativekompetenz des Europäischen Parlaments entleert sieht, ändert sich daran durch die Aufspaltung der Ratsarbeit in einen – öffentlichen – Gesetzgebungsteil und einen – weiter nichtöffentlichen – sonstigen Handlungsbereich nichts.

In der Kontrastierung mit den vorgeschlagenen Änderungen gewinnt diese durch ihren Ansatz an sich schon kreative Arbeit somit zusätzlichen Wert. Sie wird deshalb weiter anregende Lektüre sein.

Jürgen J e k e w i t z, Bonn/Dorweiler

Gugerbauer, Norbert: Rechtsschutz im globalisierten Wettbewerb. Die EG-Verordnung gegen Handelshemmnisse. Kommentar. Baden-Baden: Nomos, Wien: Verlag Österreich 2005. 395 S. € 68,00

"Zehn Jahre nach Einführung der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 hat sich das Tempo der Globalisierung deutlich verschärft. Daher ist es einerseits an der Zeit, eine systematische Auswertung der bislang gesammelten Erfahrungen vorzunehmen. Andererseits soll den von internationalen Handelshemmnissen betroffenen Unternehmen der Gemeinschaft ein an den Bedürfnissen der Praxis orientierter Kommentar zur Verfügung gestellt werden", so das Vorwort (S. 4).

Bereits ein erster Blick zeigt allerdings, dass von knapp 400 Seiten etwa zwei Drittel für den Abdruck von WTO-Rechtstexten genutzt werden, zudem wird auch die "Handelshemmnis"-Verordnung noch einmal wiedergegeben, obwohl die jeweilige Vorschrift bereits zu Beginn jeder Einzelkommentierung nachgelesen werden kann. Das recht ausführliche Stichwortverzeichnis dürfte für den Praktiker

nur bedingt hilfreich sein, weil es eine Vielzahl von Begriffen ohne jede weitere Gliederung oder exakte Zuordnung aufführt; andererseits wird dort auch auf Abkürzungen verwiesen, die nicht eigens entschlüsselt (und auch nicht in Zusammenhang mit den eigentlichen Termini gebracht) werden.

Nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist des Weiteren die Art der Kommentierung: Teilweise soll offenbar in klassischer Weise eine Erläuterung einzelner Tatbestandsmerkmale der Vorschriften unternommen werden, teils finden sich aber auch "Anmerkungen" zu allgemeineren Fragen, etwa bei Art. 1 zur fehlenden "unmittelbaren Wirkung der WTO-Übereinkommen" (Rdnr. 24 ff.). Ungeachtet des Ziels, Handreichungen für die Praxis zu geben, werden die für eine erfolgreiche Antragstellung zentralen Art. 5, 9 und 10 der Verordnung recht cursorisch – letzterer nur in wenigen Zeilen – abgehandelt; Schwerpunkte, zumindest was den Umfang der Darstellung angeht, finden sich hingegen bei Art. 1-4, 8 sowie 11 und 12. Von einer wissenschaftlich-kritischen Kommentierung der Regelungen kann aber auch hier kaum die Rede sein. Die Erörterungen erschöpfen sich weithin in einer Auflistung einschlägiger Kommissions-Bekanntmachungen bzw. -Entscheidungen. Dies geschieht – von der Darstellung zu den beiden ersten Artikeln abgesehen, wo zumindest im Ansatz auch die relevante Literatur einbezogen, wenn auch nicht gerade umfassend gesichtet wurde – im Wesentlichen durch eine Aneinanderreihung der bisher eingeleiteten bzw. entschiedenen Fälle; ein Versuch, diese Praxis systematisch auszuwerten und/oder theoretisch zu analysieren, ist kaum erkennbar. Selbst dort, wo sich drucktechnische Hervorhebungen finden, wird nicht klar, welchem Zweck diese dienen bzw. welcher Sachzusammenhang damit verdeutlicht werden soll.

Die Irritation des Lesers wird verstärkt durch das fast völlige Fehlen von Querverweisungen zwischen den einzelnen "Anmerkungen" innerhalb einer wie auch zwischen verschiedenen Vorschrift(en), durch manche Passagen, in denen lediglich Satzbruchstücke vorzufinden sind, sowie durch etliche Druckfehler.

Auch inhaltlich ist einiges zu bemängeln: Die fast wörtliche Wiedergabe der wichtigsten Erwägungsgründe der Verordnung (Art. 1 Rdnr. 4 ff.) – unter der Überschrift "Gemeinsame Handelspolitik" – entspricht ebenso wenig den Erwartungen des Praktikers wie der Hinweis auf diverse GATS-Protokolle (Art. 1 Rdnr. 17) ohne Quellenangabe. Was die Zurechnung privaten Handelns und ein "*non-violation complaint*" miteinander zu tun haben (Art. 2 Rdnr. 6), bleibt im Dunkeln. Dass "*soft law*" nicht zu "internationalen Handelsregeln" zu zählen sei, lässt sich seriös nicht mit zwei Sätzen (und einem Zitat als Nachweis) belegen (Art. 2 Rdnr. 11). Bei den Ausführungen zur WTO-konformen Auslegung von EG-Sekundärrecht (Art. 8 Rdnr. 72 f.) wäre nicht nur ein Bezug zu Art. 1 Rdnr. 24 ff. nötig gewesen; vielmehr erschließt sich die dort angesprochene Ausnahme nur, wenn – was jedoch nicht geschieht – auch die Regel erläutert wird.

Wer also weiterführende Hinweise zu praktischen Fragen, aber auch zum theoretischen Hintergrund des durchaus "global" relevanten Themas sucht, tut sich schwer, obwohl die Darstellung bei genauerer Lektüre durchaus auch etliche wichtige Informationen enthält. Angesprochen werden etwa Unterschiede zum US

Trade Act of 1974, z.B. im Hinblick auf das fehlende Antragsrecht von Gewerkschaften (Art. 2 Rdnr. 39), die verschiedenen Möglichkeiten, Zwischen- und Endentscheidungen vor dem EuGH bzw. EuGI anzufechten (Art. 5 Rdnr. 15, 8 Rdnr. 66 ff. u. ö.), der Vorrang einvernehmlicher Lösungen (Art. 8 Rdnr. 62) oder die Unterschiede zwischen Verfahrenseinstellung und -aussetzung (Art. 11 Rdnr. 8 f., 22 ff.). Freilich schwindet auch hier das Vertrauen in die Solidität der Erläuterung, wenn als Rechtsgrundlage für eine Untätigkeitsklage noch Art. 175 EG (anstelle von Art. 232) genannt (Art. 5 Rdnr. 13) oder als Beispiel für "plurilaterale Assoziationsabkommen" die "Jaunde- oder Lomé-Übereinkommen" angeführt werden (Art. 12 Rdnr. 51), von Cotonou aber keine Rede ist.

So bleibt als Fazit: Die Gelegenheit, ein Rechtsinstrument näher zu erläutern, das tatsächlich Betroffenen ("intern") die Möglichkeit eröffnet, auf eine Streitbeilegung auf zwischenstaatlicher Ebene hinzuwirken (um damit letztlich die eigene Schädigung aus der Welt zu schaffen oder doch deren Ausmaß zu mildern) wurde versäumt.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

McGoldrick, Dominic: From '9-11' to the 'Iraq War 2003' – International Law in an Age of Complexity. Oxford: Hart Publishing 2004. XV, 380 S. £ 18,00

McGoldricks vorliegendes Buch entstand aus einer Vorlesungsreihe des Liverpooler Völkerrechtsprofessors an den Universitäten Liverpool und Oxford und bietet einen guten Einstieg in die völkerrechtliche Debatte über die Auswirkungen der Anschläge des 11. Septembers auf den darauf folgenden "Krieg gegen den Terror" und den Irakkrieg. Naturgemäß kann ein so umfangreicher Themenkomplex in einem Einführungsband nicht erschöpfend dargelegt werden, doch liegt die besondere Stärke des Buches in der übersichtlichen Präsentation der rechtlichen Materie und der Auseinandersetzung um die Legalität und Legitimität des Krieges. Das Buch wendet sich bewusst nicht nur an ein juristisches Fachpublikum, sondern versucht auch dem interessierten Laien die völkerrechtliche Debatte allgemeinverständlich darzulegen, ohne dabei die politischen, ethischen und historischen Hintergründe auszublenden.

Da McGoldrick sich bewusst bemüht, beide Seiten der rechtlichen Kontroverse um die Legalität und die Auswirkungen des Irakkrieges auf die Völkerrechtsordnung gleichermaßen zu Wort kommen zu lassen, und hierbei in umfangreichem Maße Primärquellen zitiert, ist das Werk im Grundsatz gut als Einführungstext für Lehrveranstaltungen geeignet. Hilfreich ist gerade in diesem Zusammenhang der ausgedehnte Materialanhang von 170 Seiten, der die relevanten Aussagen politischer Entscheidungsträger, offizielle Dossiers sowie eine Auswahl wichtiger Sicherheitsratsresolutionen enthält. Nicht überraschend räumt das Werk Entwicklungen in Großbritannien einen besonderen Raum ein; angesichts dessen aktiver Rolle im Krieg tut das der Nützlichkeit des Buches auch für den deutschen Leser aber keinen Abbruch. Leider wird die Rolle Frankreichs und Russlands nur allzu skizzenhaft wiedergegeben und auf die deutsche Position so gut wie nicht eingegangen.

Im ersten von sieben Teilen des Buches werden der Zusammenhang zwischen Krieg und der Völkerrechtsordnung und die besondere Rolle und Verantwortung von Völkerrechtlern angesichts der terroristischen Herausforderungen der letzten Jahre besprochen. Als analytische Metaebene wird die *“complexity theory”* eingeführt (S. 7-8), die auf Erkenntnissen der Chaos- und Klimaforschung beruhend davon ausgeht, dass Kausalketten in komplexen physischen und sozialen Systemen nicht-linear verlaufen. Ereignisse können daher unvorhergesehene, jedoch irreversible Wirkungen haben, und aufgrund der Disproportionalität zwischen Ursache und Wirkung sowie den nicht überschaubaren Querverbindungen dieser Kausalketten können manche Ereignisse das gesamte System “kippen”, d.h. es unumkehrbar transformieren.

McGoldrick greift mit diesem theoretischen Instrumentarium die gängige These, dass der 11. September die Welt grundlegend verändert habe, auf und versucht im ersten und zweiten Teil des Buches zu eruieren, ob dieses Datum als ein solcher *“tipping”* oder *“turning point”* gelten kann, an dem das völkerrechtliche System globaler Ordnung zu etwas Neuem transformiert worden ist. Inwieweit die Völkerrechtsordnung als ein komplexes System in diesem analytischen Sinn gelten kann und welche Bedeutung die terroristische Bedrohung und die Kriege gegen Afghanistan und Irak für die Stabilität dieses Systems haben, sind durchaus interessante Fragen, die eine gründliche Behandlung verdienen. Es wäre jedoch zu überlegen, ob ein notwendigerweise im Umfang beschränktes einführendes Werk wie das vorliegende den adäquaten Rahmen für eine tief greifende theoretische Neuorientierung aus dem Blickwinkel der Theorie komplexer Systeme bietet.

Teil drei untersucht die Auswirkungen des Völkerrechts auf den Kampf gegen den weltweiten Terrorismus, insbesondere die Beschränkungen, die sich aus der Anwendbarkeit von Humanitärem Völkerrecht und geltenden Menschenrechtsstandards ergeben.

Teil vier gibt die ethische und juristische Debatte um die Rechtmäßigkeit des Irakkrieges wieder und legt in überzeugender und knapper Weise die Nuancen in der Argumentationsführung der amerikanischen und britischen Regierungen dar. McGoldrick ist hierbei besonders bemüht, die Debatte zwischen den Befürwortern des Krieges und dessen Gegnern ausgewogen darzustellen. Besonders die ausführliche Darstellung der völkerrechtlichen Begründungsversuche der britischen und amerikanischen Regierungen erlaubt es dem Leser, den Nuancen in der Argumentationsführung zu folgen und zu einer eigenen Einschätzung zu gelangen. Das Gutachten von Lord Goldsmith zur Rechtmäßigkeit eines Angriffs auf den Irak für die britische Regierung war zum Erscheinungsdatum noch geheim; daher enthält das Buch nur die öffentliche Zusammenfassung. Es ist mittlerweile zugänglich gemacht worden und im Kontext der im Buch geschilderten Debatte sehr informativ. Es findet sich unter: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page7445.asp>.

Teil fünf behandelt die besondere Rolle der Vereinigten Staaten in der völkerrechtlichen Ordnung, einschließlich der sich abzeichnenden stärkeren Doktrin der Staatenverantwortlichkeit von so genannten Pariastaaten, des behaupteten Rechts

der Vereinigten Staaten auf präventive Selbstverteidigung und der damit konfligierenden Positionen des Multilateralismus und Institutionalismus. Besonderes Augenmerk ist der britischen Debatte gewidmet, wobei die Kontroverse um die nachrichtendienstlichen Belege für irakische Massenvernichtungswaffen ausgiebig und übersichtlich dargestellt wird. Man hätte sich allerdings bei der Darstellung des Parliamentary Foreign Affairs Committee Report (The Decision to Go to War) <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmaff/813/81302.htm>> und der Hutton Inquiry (Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly C.M.G.) <<http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/>> durchaus eine etwas ausführlichere Kommentierung gewünscht.

Teil sechs behandelt den Komplex der politischen und verfassungsrechtlichen Neuordnung des Irak, die Einbindung der Vereinten Nationen, den wirtschaftlichen Wiederaufbau, die rechtliche Aufarbeitung der Vergangenheit sowie die Übergangsinstitutionen. Obwohl die Kürze des Buches naturgemäß keine erschöpfende Darstellung erlaubt, werden die meisten Fragen zufrieden stellend erörtert, wobei besonderes Augenmerk auf die Rolle des Sicherheitsrates gelegt wird. Die Fragen der strafrechtlichen Verantwortung von Mitgliedern des alten Regimes sowie der Rückzahlung der Auslandsschulden und etwaiger Reparationszahlungen an Kuwait werden ausreichend erörtert, doch überrascht das Fehlen jeglichen Hinweises auf mögliche irakische Verantwortlichkeiten, sowohl strafrechtlicher als auch wirtschaftlicher Art, in Bezug auf den Krieg gegen den Iran von 1980-1988. Diese Unterlassung verwundert umso mehr, als der Diskussion um die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für einen Angriffskrieg recht breiter Raum eingeräumt wird.

Aufgrund seines Erscheinungsdatums konnte das Buch nur Entwicklungen bis Ende Februar 2004 berücksichtigen. In Bezug auf die Nachkriegsordnung des Iraks haben sich seitdem natürlich grundlegende Veränderungen ergeben. Als Beispiel möge die Bereitschaft der Bundesrepublik gelten, beim Polizeiaufbau im Irak tätig zu werden, was im Buch noch kategorisch ausgeschlossen wird. Die am 8. März 2004 unterschriebene Übergangsverfassung (Law of Administration for the Transitional Period) <www.cpa-iraq.org/government/TAL.html> wird ebenfalls nicht mehr eingehend behandelt.

Der siebte und letzte Teil ist in vielerlei Hinsicht der schwächste Teil des Buches. Er stellt den Versuch dar, ein Gesamtbild der Auswirkungen von islamischem Terrorismus und Irakkrieg auf die globale Ordnung des 21. Jahrhunderts zu zeichnen. Mit Hinweis auf die oben beschriebene „*complexity theory*“ wird versucht, den Zusammenhang von Terrorismus, der Vereinbarkeit des Islam mit (westlicher) Demokratie, der Zukunft der Vereinten Nationen, der Möglichkeit eines amerikanischen Imperiums und der generellen Möglichkeit der gewaltsamen Demokratisierung durch militärische Invasion zu systematisieren. Es gelingt indes nicht, Kohärenz in diese Agglomeration diverser, nur lose zusammenhängender Themenkomplexe zu bringen. Eine Konzentration auf völkerrechtlich relevante Fragen *strictu sensu* hätte hier zu größerer Klarheit beigetragen. Zudem erscheint

es als fraglich, ob man Huntingtons (dessen Name übrigens ständig falsch geschrieben wird) These des so genannten Zusammenstoßes der Zivilisationen noch unreflektiert als Grundlage wissenschaftlicher Ausführungen heranziehen kann, ohne auf deren beträchtliche methodologische und empirische Schwächen einzugehen. Zudem ist der Zusammenhang mit der eingangs aufgeführten methodologischen Grundlage der *complexity theory* nicht ohne weiteres klar und wird nicht entsprechend erläutert.

Es erscheint weiterhin als fraglich, ob es der Kernaussage eines völkerrechtlich orientierten Werkes notwendigerweise hilft, demokratiethoretische Überlegungen zur innerislamischen Diskussion um den Umgang mit der Moderne anzustellen. Dass McGoldrick hierbei keine einzige islamische Quelle zitiert und sich ausschließlich auf die Troika Huntington, Lewis und Berman verlässt, schwächt die argumentative Kraft seiner Überlegungen beträchtlich. Insbesondere die völlige Ausblendung des innerislamischen Demokratiediskurses muss hierbei verwundern. Eine eingehende Behandlung des demokratischen Libanon der Jahre 1943-1975 oder des sehr aktiven philosophischen Diskurses im nachrevolutionären Iran und dessen Versuch, eine genuine Regierungsform, nämlich eine islamische Republik, zu schaffen, kann in dem gegebenen Rahmen nicht erwartet werden, doch wären zumindest entsprechende Literaturhinweise willkommen gewesen.

Schwerer wiegt die völlige Nichtbehandlung des Afghanistankrieges und der Rolle der internationalen Gemeinschaft beim dortigen Wiederaufbau, da es direkt die selbst gestellte Aufgabe des Buches berührt. Die Entscheidung der amerikanischen Regierung, dort Gewalt einzusetzen und die grundsätzliche Legitimität, welche die internationale Gemeinschaft dem Afghanistankrieg zuschreibt, sind von fundamentaler Bedeutung für eine fundierte Einschätzung der Situation im Irak. Die frühzeitige und behutsame Einbindung der Vereinten Nationen in die Aushandlung der Friedensordnung des Bonner Abkommens und der konzeptionelle Neuanfang des institutionellen Wiederaufbaus mit der Bildung der United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA) werden ebensowenig angesprochen wie versucht wird, die grundsätzlichen Parallelen und Unterschiede zwischen den Kriegen in Afghanistan und Irak darzustellen. Afghanistan wird explizit mit den (gescheiterten) Missionen oder "Protektoraten" in Osttimor und im Kosovo gleichgesetzt, mit denen die Gründung der UN Assistance Mission to Iraq (UNAMI) kontrastiert wird (S. 124-5).

Doch die konzeptionelle Neuorientierung, die McGoldrick bei UNAMI identifiziert, war bereits im Brahimi Report von 2000 ausgearbeitet worden und lag der gesamten Arbeit der Vereinten Nationen in Afghanistan zugrunde. Die personelle Kontinuität durch Lakhdar Brahimi, der erst für den Report verantwortlich zeichnete und danach in Afghanistan als Sondervertreter des Generalsekretärs den darauf aufbauenden "*light footprint approach*" propagierte und schließlich im Irak in der gleichen Kapazität das Konzept fortführte, wird von McGoldrick nicht erwähnt. Diese Unterlassung ist um so bedauerlicher, als sich die rechtlich-normative Begründung und die Rolle der internationalen Gemeinschaft bei beiden

Kriegen grundsätzlich unterscheiden und der Leser von einem direkten Vergleich ungewein hätte profitieren können.

Schließlich bleibt anzumerken, dass ein sorgfältigeres Lektorat wünschenswert gewesen wäre. Rechtschreibfehler sind sehr häufig; Termini werden uneinheitlich wiedergegeben und kapitalisiert (*“War/war on Terror/terror/terrorism”*), Fakten werden z.T. falsch wiedergegeben (Israels Angriff auf den irakischen Osirak Reaktor wird in das Jahr 1991 verlegt, ebenso die Sicherheitsratsresolution 487 (S. 68); die Aufzählung der Vetos durch die P5 (S. 65) ist nicht einmal ansatzweise richtig; Iraks Angriff auf Kuwait wird bisweilen auf das Jahr 1999 oder 1991 gelegt (S. 52, 53). Auffallend ist zudem der sorglose Umgang mit Fußnotenverweisen. Diese werden recht uneinheitlich formatiert, Datumsangaben fehlen bisweilen und Internetquellen werden durchgängig mit fehlerhaften URLs angegeben. Allgemeine Domainadressen (z.B. <www.asil.org>) statt der genauen Fundstelle (z.B. <www.un.org/Docs/sc/committees/1373/>) anzugeben, erschwert dem Leser unnötigerweise die weitere Recherche.

Ebrahim Afshar

Mahler, Claudia/Weiß, Norman (Hrsg.): Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH 2004. 373 S. € 40,00

I. Mit dem hier anzuzeigenden, von C. Mahler und N. Weiß herausgegebenen Kompendium über den “Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis” liegt der nunmehr 20. Band aus der “Schriftenreihe des Menschenrechtsschwerpunkts der Universität Potsdam” vor. Dank der Gesamtherausgeber E. Klein und Ch. Menke kann das ambitionierte Projekt auf eine beeindruckende Erfolgsgeschichte zurückblicken. Es hat weit über die Grenzen der rechtswissenschaftlichen Disziplin hinaus vielen gewichtigen Stimmen zum europäischen bzw. internationalen Menschenrechtsschutz ein Publikationsforum geschaffen, dem nachhaltige Beachtung von Seiten der Wissenschaft, Lehre und der interessierten (Fach-) Öffentlichkeit nur zu wünschen ist. Auch der vorliegende Band, seinerseits auf eine Vortragsreihe während des Wintersemesters 2002/2003 zurückgehend, versammelt Beiträge aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Forschungsfeldern (Rechts-, Geschichts- und Politikwissenschaften, Philosophie u.a.). Neben dieser interdisziplinären Kontextualisierung des Menschenrechtsthemas wird auch die praktische Menschenrechtsarbeit bewusst einbezogen – letztere vor allem anhand eines Werkstattberichts aus der Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, in dem W. S. Heinz “Handlungsstrategien für die Umsetzung der Menschenrechte” nachgeht (S. 359 ff.).

Gewiss bedarf angesichts der heute beinahe schon inflationären Flut von Tagungs- und Sammelbänden jede Neuveröffentlichung einer Rechtfertigung. Die bloße Zusammenschau mehr oder weniger heterogener Einzelstudien – mögen diese auch je für sich noch so gelungen sein – vermag kaum zu befriedigen. Hier halten die Herausgeber C. Mahler und N. Weiß mehr, als der relativ weit gespannte Titel auf den ersten Blick zu versprechen scheint. Im “Spiegel von Wissenschaft und Praxis” treffen Beiträge zusammen, die der im Sinne eines platonischen Wis-

senschaftsverständnisses präexistenten Idee universeller Menschenrechte konkret-historische Realisierungsformen gegenüberstellen. So kontrastiert Ch. Menke in seinem tiefgründigen Einleitungsbeitrag über "Menschenrechte und Gemeinsinn" (S. 9 ff.) den abstrakten Menschenrechtsgedanken mit partikulären Personenverständnissen und wertet die kulturellen Grundlagen seiner beiden Forschungstopoi nicht als substanzhaft vorgegeben, sondern als (Reflexions-)Prozess der "Bildung und Umbildung kulturell geteilter Verständnisse" (S. 25). Damit ist ein wichtiges Paradigma für die Wechselwirkung von Universalität und Partikularität der Menschenrechte formuliert. Wie die letzteren gelebt und interpretiert werden, hängt fraglos vom kulturellen Vorverständnis (J. Esser) ab. Doch das macht die Menschenrechte als solche nicht kulturell relativ, sondern in ihrer Ausgestaltung und Realisierung partikulär. Was der Idee nach universell, dem Menschen aufgrund seiner "Menschennatur" wesentlich ist, wird partikulär positives Recht in einem konkreten kulturellen Raum und einer konkreten historischen Wirklichkeit.

II. Im Folgenden seien nur einige Details beleuchtet. Zwei unterschiedlichen historischen Konkretisierungsformen bzw. -stufen gilt das Augenmerk von A. Dieter und A. Golze. Erstere richtet ihren Blick auf das Edikt von Potsdam (S. 29 ff.), letztere auf die große Französische Menschenrechtserklärung von 1789 (S. 54 ff.). Die beiden klassischen Texte zum Menschenrechtsschutz wirken bis heute nachhaltig. Dass die Religionsfreiheit zum kulturellen Erbe des sich verfassenden Europa gehört, dass eine moderne Menschenrechtsdogmatik nicht ohne eine die Ideengeschichte reflektierende Rezeption der großen Denktraditionen möglich ist, kann längst als wissenschaftstheoretisches und kulturelles Gemeingut gelten. Im europäischen Verfassungsraum bewegen sich auch zwei weitere Beiträge. D. Thym untersucht die Chancen und dogmatischen Voraussetzungen eines kohärenten Gesamtsystems des Grundrechtsschutzes in Europa (S. 110 ff.). Der EU-Grundrechtecharta, die als integraler Bestandteil der künftigen Europäischen Verfassung rechtsverbindlich wirken soll, schreibt er mit überzeugenden Argumenten eine "stabilisierende Klärung des Verhältnisses von nationalen und europäischen Grundrechten" zu (S. 116). Die Schutzniveaugarantie aus Art. 53 EU-Grundrechtecharta weiß zu verhindern, dass eventuell schwächer ausgeprägte europäische Standards profilschärfere, weiterreichende mitgliedstaatliche Verfassungsgarantien unterlaufen könnten. C. Mahler und N. Weiß beleuchten gemeinsam das Verhältnis von nationalen Grundrechten und der Europäischen Menschenrechtskonvention (S. 148 ff.). Als konkrete – historisch und kulturell partikuläre – Beispiele dienen ihnen Deutschland und Österreich. Untersucht wird anhand zahlreicher, illustrativer Rechtsprechungsbeispiele die Stellung der EMRK im Verfassungsgefüge sowie die innerstaatliche Umsetzung von EGMR-Urteilen. Das Ergebnis mag überraschen. Obwohl die EMRK in Österreich Verfassungsrang, in Deutschland nur einfachgesetzlichen Rang genießt, gelingt hier wie da in manchen Rechtsbereichen (etwa im Strafrecht) die Umsetzung überzeugend, anderwärts bleiben Defizite.

Eine Gruppe von vier weiteren Beiträgen wirft über die Grenzen Europas hinaus Grundsatzfragen auf. S. Gosepath versucht unter dem Titel "Menschenrech-

te als Grundsicherung" (S. 90 ff.) eine anspruchsvolle Begründung der sozialen Leistungs- und Teilhaberechte durch die Idee globaler sozialer Gerechtigkeit (S. 92). Den gängigen bedürfnis- und freiheitsorientierten Herleitungsstrategien steht er kritisch gegenüber und betont die Funktion menschenrechtlichen Ausgleichs sozialer Benachteiligungen. Indes darf nicht übersehen werden, dass im Völkerrecht, insbesondere im Recht der WTO, das Konzept globaler sozialer Gerechtigkeit allenfalls rudimentäre Anklänge findet. N. Weiß lässt seine kritische Frage: "Sind Minderheitenrechte Menschenrechte?" (S. 292 ff.) in ein überzeugendes Plädoyer für einen menschenrechtlich konzipierten Minderheitenschutz münden. Er geht dabei dem entwicklungsgeschichtlichen Kontext bis hin zu I. Kants kategorischem Imperativ nach, stellt eine Definition der Minderheiten vor und analysiert die völkerrechtsvertragliche Zentralnorm des Art. 27 IPbpR. Zwar knüpfen Minderheitenrechte nicht an das Menschsein als solches, sondern an sprachliche, ethnische, religiöse oder kulturelle Spezifika an, aber in der "Besonderheit" dieses Anliegens sind zugleich "Rechtsansprüche für alle analog betroffenen Menschen" statuiert (H. Bielefeldt). B. Mäder-Metcalf fragt in einem knappen Beitrag nach den Chancen "Präventiver Menschenrechtspolitik" (S. 321 ff.). Ihr Resümee gelingt klar: "Präventive Menschenrechtspolitik ist die intellektuelle und institutionelle Anpassung (...) an die Erfordernisse einer kooperativen, umfassend angelegten Sicherheitspolitik" (S. 326). Gerade in der völkerrechtlich turbulenten Phase nach dem Irak-Krieg seien manch diffuse Grauzonen des Präventionsbegriffs indes nicht verschwiegen. A. Mihr schließlich diskutiert die Menschenrechtsbildung – ein Thema freilich, das bereits P. Häberle mit seinen "verfassungsstaatlichen Erziehungszielen und Orientierungswerten" erschlossen hat. Bildung ist Voraussetzung für Freiheitsgebrauch und damit auch ein wichtiges Integrationsmoment im demokratischen Verfassungsstaat. Mihr betont die rationale und emotionale Seite der Menschenrechtsbildung. Besonders schwierig ist es, die Inhalte völkerrechtlicher Konventionstexte den Bürgern zu vermitteln. Das Spektrum denkbarer Vermittlungsträger ist weit: Sozialarbeiter, Justiz, Medien, Ärzte, Bildungseinrichtungen. Eine wichtige Mittlerrolle übernehmen auch die NGOs.

Konkreten Detailfragen der Menschenrechtskonkretisierung gelten zwei Beiträge: F. Fülle stellt sich einer gründlichen Analyse vielfältiger "Rechtsfragen der Bioethik" (S. 214 ff.). Die komparatistisch angelegte Untersuchung bezieht konsequent drei Vergleichsebenen ein: die nationale, die europäische und die internationale. Global ist wohl nur ein ethischer Minimalkonsens erreichbar und ein eher pragmatisches Vorgehen der völkerrechtlichen Verträge/Vertragsentwürfe gefordert. Die sehr grundsätzliche Menschenwürdediskussion (zu erinnern ist an die Kontroversen zwischen M. Herdegen und E.-W. Böckenförde, letzterer provokativ: "Die Menschenwürde *war* unantastbar", dazu jüngst auch M. Nettesheim, in: AöR 130 (2005), S. 71 ff.) bleibt – wenigstens zu einem gewissen Teil – ein deutsches Spezifikum. C. Mahler rundet mit ihrer Arbeit über den Internationalen Strafgerichtshof (S. 257 ff.) das Bild ab, indem sie das nationale und internationale Strafrecht auf seine Tauglichkeit zur Menschenrechtsdurchsetzung befragt. Sie zeichnet dazu die Entwicklungsgeschichte des Völkerstrafrechts nach und

erläutert die Struktur des bzw. das Klagesystem vor dem Internationalen Strafgerichtshof(s).

III. Das Fazit kann knapp ausfallen. Der Sammelband belegt, dass sich die Frage nach Universalität und Partikularität, nach Realität und Idealität der Menschenrechte heute auf allen drei verschränkten, nicht etwa hierarchisch zu denkenden Ebenen des nationalen Verfassungsstaates, regionaler Verantwortungsgemeinschaften (wie z.B. EU, EG, Europarat) und der Völkerrechtsgemeinschaft stellt. Sinnvolle Antworten sind nur in historisch abgesichertem, komparatistisch-offenem und disziplinübergreifendem Zugriff möglich. Sie erfordern zudem wechselseitige Lernbereitschaft zwischen Theorie und Praxis. Sie erfordern aber vor allem, das allzu plakative Schwarz-Weiß-Muster von Universalität und kultureller Relativität der Menschenrechte zu überwinden. Die universelle Idee muss ihre Wirkungsmacht anhand kulturell-partikulärer Konkretisierungsformen unter Beweis stellen. Umgekehrt hilft eine vergleichende Zusammenschau partikulärer Menschenrechtsgarantien, universellen Prinzipien einen konturschärferen Inhalt zu geben. Genau das meint die in einigen der Beiträge angesprochene kooperative Menschenrechtssicherung bzw. kooperative Menschenrechtspolitik.

Markus K o t z u r, Leipzig

Alston, Philip/de Schutter, Olivier (ed.): Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency. Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing 2005. 282 S. €40,00

Zu den aktuell wegen ihrer Zusammensetzung wie ihres Verfahrens und durch sie hindurch wegen der Ergebnisse ihrer Arbeit am stärksten kritisierten UN-Institutionen gehört noch vor dem Sicherheitsrat die Menschenrechtskommission. Stimmen dazu sind nicht erst zum Abschluss der diesjährigen 61. Jahressitzung dieser Kommission laut geworden (vgl. etwa FAZ v. 23.4.2005, 6). Ihre Umformung in einen von der Generalversammlung zu wählenden und statt einer nur sechswöchigen Sitzungsperiode permanent tagenden kleineren, die Achtung der Menschenrechte in allen Mitgliedsstaaten periodisch und ohne politische Rücksicht überprüfenden Menschenrechtsrat bildet einen der Schwerpunkte der Vorschläge von Generalsekretär Kofi Annan zur Reform der Weltorganisation von Ende März 2005. Auf der anderen Seite gilt das Überwachungssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats nicht erst seit seiner Umstellung auf ein einstufiges Verfahren mit einem unabhängigen Menschenrechtsgerichtshof weltweit als Modell effizienter Kontrolle der Einhaltung entsprechender Verbürgungen durch seine Mitglieder.

Die feierliche Proklamation einer eigenen Grundrechtscharta für die EU durch den Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 und ihre Inkorporation als Kernstück in den künftigen EU-Verfassungsvertrag ist deshalb von Anfang an von der Diskussion nicht nur über den zusätzlichen Nutzen dieses Instruments, sondern auch über die institutionelle Ausgestaltung seiner Überwachung begleitet worden. Schließlich hatte der Vertrag über die Europäische Union schon seit Maastricht in Art. F bzw. Art. 6 die Achtung der Grundrechte, wie sie in der am 4.

November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, für seinen Bereich vorgegeben. Der EuGH hatte seiner Rechtsprechung diese Vorgaben schon seit langem zugrunde gelegt und auf diese Weise – in Konkurrenz wie Ergänzung der Spruchpraxis in Straßburg und bei den nationalen Gerichten – das Grobraster eines EU-eigenen Grundrechtssystems entwickelt.

Mit dem ebenfalls vom Verfassungsvertrag für die Zukunft jetzt auch förmlich ins Auge gefassten Beitritt der EU als Gesamtheit zur Europäischen Menschenrechtskonvention stellt sich verstärkt die Frage nach einer eigenen Menschenrechtskontrollinstanz. Dass es sich dabei nicht um ein bloßes, nachträglich tätig werdendes weiteres Gericht oder eine weitere gerichtsförmige Institution handeln kann, ergibt sich bereits aus der Existenz von Art. 7 EU-V, der seit Amsterdam bei der Verletzung der genannten gemeinsamen Grundwerte Sanktionen gegen den betreffenden Mitgliedstaat ermöglicht und als Ergebnis des Berichts der “drei Weisen” über die Erfahrungen mit Österreich vom September 2000 in Nizza um eine präventive Komponente ergänzt wurde. Das Europäische Parlament hat zudem, spätestens seit es, beginnend im Jahre 2000, seinem jährlichen Bericht über die Lage der Grundrechte in der EU förmlich die Grundrechtscharta zugrunde legt, eine stärker politische Kontrolle angemahnt. Das führte im September 2002 zur Einrichtung eines Europäischen Netzwerks unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte durch die Generaldirektion Justiz und Inneres der Kommission, in das jeder Mitgliedstaat ein Mitglied entsenden konnte. Der Europäische Rat hat dann im Dezember 2003 diesen Ansatz variiert und – bisher zurückgewiesene Vorschläge ebenfalls der genannten “Weisen” aufnehmend – die Weiterentwicklung der bisherigen Wiener Beobachtungsstelle gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu einer Grundrechteagentur beschlossen.

Diese historischen wie aktuellen Hintergründe, die Zusammenhänge der unterschiedlichen Ebenen untereinander und die möglichen Ansatz- und Friktionspunkte für die geplante Agentur sowie die Sinnfälligkeit ihrer institutionellen Ausgestaltung behandelt der hier vorzustellende Sammelband materialgesättigt und erschöpfend. Schließlich handelt es sich bei den Autoren der einzelnen Beiträge entweder um nationale Experten aus den Mitgliedstaaten, die bereits jetzt in dem Europäischen Netzwerk tätig sind, oder um an anderer Stelle ausgewiesene Fachleute auf dem Gebiet des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten, die zum Teil eigene Erfahrungen aus der UN-Menschenrechtskommission mitbringen. Der große Bogen über das gesamte Thema wird bereits in dem einleitenden Aufsatz der beiden Herausgeber geschlagen, der sich dem Titel nach mit den Herausforderungen an die neue Institution beschäftigt, seinem Gehalt nach aber bereits die folgenden Darstellungen vorzeichnet und zueinander in Bezug setzt. Eilige Leser finden hier eine vorzügliche, über nützliche Verweisungen den Gesamtband erschließende Zusammenfassung, die für eine erste Annäherung an das Thema ausreicht, aber auch Appetit auf ein Weiterblättern macht.

Die sich anschließenden Einzelbeiträge sind drei Themenkomplexen zugeordnet: Im ersten, dem verfassungsrechtlichen Hintergrund gewidmeten Teil beschäftigen sich Gráinne de Búrca mit der institutionellen Ausgestaltung als Agentur und damit als neuer Organisationsform politischen Handelns, Olivier de Schutter mit der Durchdringung allen politischen Handelns der EU mit dem Grundrechtsgedanken, Martin Scheinin mit dem Verhältnis zwischen Agentur und – fortbestehendem – Netzwerk sowie Manfred Nowack wiederum mit dem Verhältnis von Agentur und nationalen Institutionen zu Verbreitung und Schutz von Menschenrechten. Der zweite, umfangreichste Teil nimmt sich mögliche zukünftige Aufgaben der Agentur vor: Hier schreiben Steve Peers über den Beitrag der Agentur zu Bürgerlichen und Politischen Rechten, Christopher McCrudden über den Beitrag zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Gleichheit, Philip Alston zum Beitrag bei der Verwirklichung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Brian Bercusson über den Beitrag zur Verwirklichung der Rechte von Arbeitnehmern. Der dritte Teil stellt die Arbeit der Agentur in einen weiteren Zusammenhang: Rick Lawson erörtert ihren Stellenwert bei der Implementierung internationaler und anderer europäischer Menschenrechtsinstrumente, und Mielle Bulterman untersucht ihre Bedeutung für eine gemeinsame Außenpolitik der EU.

Vieles in diesem Sammelband mag noch von Hoffnung und Wunschdenken bestimmt sein. Aber der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten war von Anfang an Grundlage der europäischen Einigung und ist mit zunehmender Vertiefung und Vergrößerung tatsächlich zu ihrem *“mainstreaming”* geworden. Die Erstreckung auf einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit der partiellen Übernahme der ursprünglich nationaler Gesetzgebung vorbehaltenen Regelungsbefugnis für Justiz und Innere Sicherheit wie die Erweiterung um Mitgliedstaaten, die bisher allenfalls die gemeinsame Klammer der Europäischen Menschenrechtskonvention in diesen Schutz einband, stellen die EU, aber auch den Europarat vor neue Herausforderungen, auf die dieser Band schlüssige Antworten zu geben versucht. Nach der Lektüre wird auch dessen Generalsekretär auf die auf dem Warschauer Gipfel im Mai 2005 gestellte Frage nach weiteren Überschneidungen der Arbeit und der Gestaltung einer Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen nicht mehr entwaffnend einfach antworten können: *“Ich weiß es nicht.”* Schließlich heißt es im Anhang zum Aktionsplan des Europarats dazu: *“Die künftige Agentur für Menschenrechte der Europäischen Union sollte nach ihrer Gründung eine Möglichkeit bieten, die Zusammenarbeit mit dem Europarat weiter auszubauen, und zu einer größeren Kohärenz und gegenseitigen Ergänzung beitragen”* (vgl. den Bericht von Reinhard Vesper, Ein Fest der Unverbindlichkeiten, FAZ v. 18.5.2005, 14).

Jürgen Jekewitz, Bonn/Dorweiler

Nachtigal, Reinhard: Rußland und seine österreichisch-ungarischen Kriegsgefangenen (1914-1918). Remshalden: Verlag Bernhard Albert Greiner 2003. 392 S. € 54,00

Die von Prof. Gottfried Schramm am Lehrstuhl für neuere und osteuropäische Geschichte der Universität Freiburg betreute Dissertation behandelt das im ersten Weltkrieg erstmals auftretende Massenphänomen der Kriegsgefangenschaft, die verstärkt durch ihre lange Dauer nicht nur für den einzelnen Soldaten entbehrungsreich war, sondern gerade auch den Gewahrsams- und Heimatstaat vor besondere, bis dahin unbekannte Probleme stellte. Nachtigal setzt daher seiner Arbeit bewusst zwei Forschungsschwerpunkte: die Gefangenschaft als lang andauerndes Massenschicksal und die staatliche Systemkrise im zaristischen Russland, deren Verwaltung von 2,4 Millionen Gefangenen von Utilitarismus und logistischer Überforderung geprägt war (S. 18).

Völkerrechtlich interessant ist die ausführliche Schilderung der Arbeit der skandinavischen Rotkreuzdelegationen, die bedingt durch den Zufall dynastischer Verbindungen zwischen der Zarenfamilie und der dänischen Krone beträchtlich zur Linderung von Leistungsdefiziten bei der Versorgung der Gefangenen beitragen konnten und hierbei schnell die ineffektiv bleibende Schutzmacht USA ersetzen. Zusammen mit der eingehenden Beschreibung der Struktur- und Organisationsgeschichte des russischen Gefangenenwesens wird eindrücklich dargelegt, wie pragmatische Verbesserungen trotz Fehlens eines Reziprozitätsverhältnisses, wie es beispielsweise an der Westfront bestand, durchgesetzt werden konnten.

Durch die unauffälligen aber nachhaltigen und effektiven Hilfsaktionen der neutralen Staaten Dänemark und Schweden konnte zwischen dem Russischen Reich und den Mittelmächten eine Rechtsgrundlage hinsichtlich der Gefangenenfrage geschaffen werden (S. 328), ermöglicht nicht zuletzt durch die engen dynastischen Verbindungen zwischen den neutralen und den beiden Krieg führenden Seiten (S. 108 ff.). Die Anerkennung der besonderen Rolle des IKRK in der Genfer Konvention von 1929 geht auf diese Erfahrungen und die Einsicht der Notwendigkeit einer formalisierten neutralen Vermittlungsinstanz zurück.

Nachtigal begründet seine Konzentration auf die österreichisch-ungarischen Kriegsgefangenen mit der bei deutschen und türkischen Soldaten nicht vorhandenen Nationalitätenproblematik des Habsburgerreiches, die das russische Reich frühzeitig veranlasste, die k.u.k.-Gefangenen mit dem Ziel der Werbung von Freiwilligen zum Kampfeinsatz gegen ihren Heimatstaat ethnisch zu selektieren (S. 221 ff.). Die dabei ausgehobenen tschechischen und slowakischen Einheiten (S. 263 ff.) haben nach dem Krieg jeweils nicht unwesentlich zur Gründung ihres neuen Nationalstaates beigetragen (S. 330).

Während Nachtigal die Problematik dieser Nationalitätenpolitik ausführlich im Kontext der innerrussischen und innerhabsburgischen Nationalitätenspannungen beleuchtet (S. 283 ff.), hätte man sich eine etwas ausführlichere Darstellung der zeitgenössischen Kritik an dieser völkerrechtswidrigen Praxis gewünscht (beiläufig erwähnt auf S. 330). Der etwas lapidare Verweis auf die mangelnde Genauigkeit von Artikel 23 der Haager Landkriegsordnung und den erfolglosen Versuch, die

entsprechenden Bestimmungen der Genfer Konvention von 1929 zu präzisieren, lässt auf eine rechtsgeschichtlich bedeutsame Lücke schließen (S. 94).

Als Objekte zur Durchsetzung russischer Kriegsziele wurden die Gefangenen zudem, wie bei den anderen Kriegsparteien auch, zum Arbeitseinsatz genutzt (S. 153 ff.). In diesem Spannungsfeld von Arbeitseinsatz und Nationalitätenpolitik führt Nachtigal Zweifel an der Funktionstüchtigkeit Russlands als Gewahrsamsstaat und Kriegsmacht an (S. 327). Während das deutsche Reich jedoch das Fehlen eines effektiven Reziprozitätsverhältnisses durch die gezielte Anwendung von Retorsionen ausgleichen konnte (u.a. um Erleichterungen für die beim Bau der Murmanbahn eingesetzten Gefangenen zu erwirken; siehe hierzu auch Nachtigals gesondertes Werk), zögerte Österreich-Ungarn aufgrund seiner eigenen Nationalitätenproblematik, gezielt solche Repressalien anzuwenden (S. 93). Nachtigal führt aus, dass nicht zuletzt die besondere Erfahrung in Russland das spätere völkerrechtliche Verbot von Repressalien gegen Kriegsgefangene zur Folge hatte, beklagt aber, dass dieser Zusammenhang in der Völkerrechtsliteratur bislang unzureichend aufgearbeitet worden ist (S. 328).

Die vorliegende historische Arbeit ist auch vom völkerrechtlichen Standpunkt aus interessant, da sie Aufschluss über die militärischen und politischen Gegebenheiten gibt, die zu der Entwicklung des modernen humanitären Völkerrechts beigetragen haben. Gefangenschaft als lang andauerndes Massenphänomen ist zuletzt im Iran-Irak aufgetreten, und eine ähnlich gründliche Aufarbeitung der dort auftretenden Probleme bei der Umsetzung des modernen humanitären Völkerrechts wäre zu wünschen. Als lang andauerndes Massenphänomen wird Gefangenschaft aber wohl in absehbarer Zeit nicht mehr in Erscheinung treten, eher muss die fehlende Reziprozität zwischen modernen Staaten und ihren nicht-staatlichen, oft terroristischen Gegnern heute als ein Hauptproblem gelten. Die Einhaltung von Mindeststandards bei der Behandlung von Mitgliedern solcher Gruppen, die sich im Gewahrsam von modernen Staaten wiederfinden, wird wohl wiederum vom Einsatz neutraler Dritter abhängen. So wie die bei Nachtigal beschriebenen besonderen historischen Umstände zur Ausarbeitung neuer Regeln und neuer Schutzmechanismen geführt haben, wird auch für die heute akute Problematik letztlich eine adäquate Antwort gefunden werden müssen. Ebrahim Afshar

O'Connell, Mary Ellen: International Law and the Use of Force. Cases and Materials, Documentary Supplement. New York: Foundation Press 2005. xxiv, 618 S. US\$ 95,50 und v, 774 S. US\$ 24,00

Dies ist ein Studienbuch, wie es sein soll: umfassend, hochinformativ und voller Anregungen, sich eigene Meinungen zu bilden. Die Autorin, die mit diesem Werk ihr früheres *casebook* zum *ius ad bellum* (Ehrlich, Thomas und O'Connell, Mary Ellen, International Law and the Use of Force, Little, Brown 1993) wirkungsvoll aktualisiert, verbindet Fälle und Materialien zum Einsatz militärischer Gewalt mit umstrittenen Meinungen zum Recht der Kampfführung und des humanitären Schutzes, dem *ius in bello*. Sie zeigt an klassischen und neueren Beispielen, wie dieses Feld des Völkerrechts, in seiner Komplexität und fortschreitenden

Entwicklung dem internationalen Wirtschaftsrecht und den Menschenrechten durchaus vergleichbar, zunehmend an Bedeutung für Studium und Ausbildung gewinnt. Dabei kommt es ihr nicht auf eine lehrbuchartige Darstellung, sondern auf Fragestellungen an, die anhand gut dokumentierter Fälle entwickelt und mit ebenso viel Geschick wie Verständnis für unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten erörtert werden.

Der einführende erste Teil stellt die Frage nach dem Begriff des bewaffneten Konflikts und seiner Beendigung anhand so wichtiger Fälle wie der *Korfu-Kanal*-Entscheidung und des *Nicaragua*-Urteils des IGH sowie der jüngsten Urteile in Sachen *Tadić* und *Hamdi v. Rumsfeld*. Zwei ausführliche Fallstudien zum zweiten und dritten Irak-Konflikt (1990 und 2003) führen hin zu einem eigenen Kapitel über die Rolle des Rechts beim Einsatz militärischer Gewalt, in dem auch das Verhältnis zwischen *ius ad bellum* und *ius in bello* deutlich gemacht wird. Dabei wird – wie in dem Werk insgesamt – die Nähe zur Staatenpraxis ebenso betont, wie die Argumentation zu gegensätzlichen Denkansätzen. Nicht alle Überlegungen werden auf einen so einfachen Nenner gebracht wie der von der Autorin zitierte Satz einer anderen amerikanischen Völkerrechtlerin, Barbara Stark, es ausdrückt: “If law does not recognize power it will be marginalized, but if power does not recognize law it will be despised.”

Der zweite Teil des Buches erörtert historische Entwicklungen des *ius ad bellum* und des *ius in bello* “von Rom zu Den Haag”, und “von Den Haag bis Nürnberg und Tokyo”. Hier werden Originaldokumente u.a. zum *Caroline*-Fall und zu den Kriegsverbrecherprozessen nach dem zweiten Weltkrieg kommentiert. Der Leser wird angeregt, sich mit dem Konzept des *bellum iustum* auseinanderzusetzen, Schwächen des amerikanischen *Yamashita*-Urteils zu erkennen und die Rechtslage bei den Angriffen auf Hiroshima, Nagasaki und Dresden zu prüfen. Im letzteren Fall wird Churchills Weisung an die Royal Air Force (“The primary object of your operations should now be focused on the morale of the enemy civilian population.”) ins Spiel gebracht, allerdings ohne den nachträglich erkannten schweren Irrtum dieser nicht nur rechtswidrigen, sondern auch nutzlosen und kontraproduktiven Zerstörung zu erwähnen (vgl. U.S. Strategic Bombing Survey, *The Effects of Strategic Bombing on Japan’s War Economy*, 1946; U.S. Strategic Bombing Survey, *The Effects of Strategic Bombing on German Morale*, I pp. 33-7 (1947), nachgedruckt unter dem Titel “Social and Psychological Factors Affecting Morale”, in: Lerner (ed.), *Propaganda in War and Crisis*, 1951, pp. 355 et seq.; R.A. Pape, *Bombing to Win. Air Power and Coercion in War*, Ithaca/London 1996).

Im dritten Teil stellt die Autorin das heute geltende Recht zur Diskussion. Hier werden in eigenen Kapiteln jeweils die Rechtsgrundlagen und Institutionen (VN, IKRK) sowie einige Hauptprobleme der Rechtsanwendung – unilaterales und kollektives Handeln, Schutz der Zivilbevölkerung und Behandlung von Kombattanten – erörtert. Keine aktuelle Streitfrage, vom Nuklearwaffengutachten des IGH zu den Interventionen in Kuba und Grenada, von der Ablehnung der Genfer Zusatzprotokolle durch die USA zu den Vorgängen auf Guantánamo und schließlich von *Banković* zur Mauer in Palästina, wird ausgelassen. Die ausführlich zitierten

Texte sind repräsentativ und gut ausgewählt. Zur politischen Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen hätte das Buch von Ch. Ku/H.K. Jacobson (eds.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law* (Cambridge University Press 2003), zur Diskussion der "humanitären Intervention" die Publikation von J.L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press 2003, einbezogen werden können.

Der vierte und letzte Teil erörtert Vorschläge zur Weiterentwicklung. Dabei werden Schwerpunkte auf das Recht zur Selbstverteidigung gegen terroristische Angriffe, auf die Geltung der Menschenrechte in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten und die Verstärkung des humanitären Schutzes bei Friedenseinsätzen gelegt. Maßnahmen zur besseren Einhaltung und Durchsetzung humanitärer Schutzbestimmungen werden nicht thematisiert.

Der umfangreiche Ergänzungsband enthält Dokumente aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg (u.a. Westfälischer Friedensvertrag, Lieber Code, Haager Konventionen), der Zwischenkriegszeit (Versailler Vertrag, Völkerbundsatzung, Kellogg-Briand-Pakt), der Nachkriegszeit (VN-Charta, Nürnberger Statut, Charta von Tokyo, Genfer Abkommen), der Zeit vom Korea-Krieg zum Golfkrieg (Menschenrechtskonventionen, Kulturgutschutzübereinkommen, Genfer Zusatzprotokolle, VN-Waffenübereinkommen) und der Zeit nach dem zweiten Golfkrieg (Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind, C-Waffenübereinkommen, Statuten der Ad-hoc-Gerichtshöfe und des Internationalen Strafgerichtshofs, Rechtsakte der Afrikanischen Union und die Sicherheitsratsresolutionen 1368, 1373 und 1540).

Mary Ellen O'Connell ist ein hervorragendes Standardwerk gelungen, das sehr gut in das Schrifttum zu Rechtsfragen des Streitkräfteeinsatzes einführt und ebenso umfassend wie kritisch zu den wichtigsten Problemen Stellung nimmt. Das Buch eignet sich als hervorragendes Hilfsmittel für den Studien- und Forschungsbetrieb auch an europäischen Universitäten.

Dieter Fleck, Köln

Salman, Salman M. A./McInerney-Lankford, Siobhán: The Human Right to Water – Legal and Policy Dimensions. Washington DC: The World Bank 2004 (Law, Justice and Development Series). 232 S. US\$ 30,00

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts rückt Wasser – *conditio sine qua non* allen Lebens – in den Blickpunkt weltweiten Interesses: Nach Schätzungen der Vereinten Nationen leiden weltweit derzeit mehr als zwei Milliarden Menschen in über vierzig Staaten an Wasserknappheit, über eine Milliarde verfügen nicht über genügend Trinkwasser und 2,4 Milliarden haben keinen Zugang zu sanitären Anlagen. In den Entwicklungsländern gehören Wassermangel und Krankheiten aufgrund verunreinigten Trinkwassers zu den häufigsten Todesursachen. Die Gründe der sich verschärfenden "Wasserkrise" sind neben dem Klimawandel insbesondere das ungebremste Bevölkerungswachstum sowie die damit einhergehende Urbanisierung und Umweltzerstörung in vielen Erdregionen. Immer deutlicher tritt der enge Zusammenhang zwischen dem Zugang zu sauberem Wasser einerseits und wirtschaft-

lichen, sozialen und kulturellen Entwicklungschancen andererseits zutage. Zugleich werden Stimmen laut, denen zufolge Wasser nicht allein als existenzielles Grundbedürfnis des Menschen, sondern auch als ökonomisches Gut verstanden werden muss, um auf diese Weise verschwenderische und umweltschädliche Wassernutzungen zu verhindern. Wie kompliziert es ist, in diesem Spannungsfeld eine ausgewogene Balance zwischen konkurrierenden Wassernutzungsinteressen und der Forderung nach Zugang zu sauberem Wasser auch für arme Bevölkerungsschichten zu finden, zeigen die in einigen Entwicklungsländern erbittert ausgetragenen Konflikte um die Privatisierung des Wassersektors.

Vor diesem Hintergrund wird verstärkt seit der Jahrtausendwende eine lebhaft Diskussion um die Existenz eines "Menschenrechts auf Wasser" geführt, das nunmehr ausdrücklich durch General Comment No. 15 zu Art. 11 und Art. 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 anerkannt wird, den der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im November 2002 verabschiedet hat. Diese Entwicklung nimmt eine jüngst von der Weltbank im Rahmen ihrer "Law, Justice and Development Series" publizierte Studie zum Anlass, das Menschenrecht auf Wasser eingehend zu untersuchen. Die Autoren Salman M. A. Salman und Siobhán McInerney-Lankford, die beide Mitarbeiter der Rechtsabteilung der Weltbank sind, erscheinen nicht zuletzt aufgrund ihres jeweiligen fachlichen Hintergrundes prädestiniert für die umfassende Bearbeitung der komplexen Thematik. Während McInerney-Lankford Menschenrechtsexpertin ist, wurde Salman durch seine zahlreichen Veröffentlichung zum internationalen Wasserrecht bekannt. Ziel der Autoren ist es, im Rahmen ihres in vier Kapitel gegliederten Buches die Entstehungsgeschichte des Konzepts eines Menschenrechts auf Wasser darzustellen und es zugleich auf seinen rechtlichen Gehalt hin zu analysieren.

Zu diesem Zweck befasst sich das erste Kapitel des Buches (*Part 1: Genesis of the Debate on the Right to Water*) mit den – rechtlich unverbindlichen – Resolutionen und Erklärungen verschiedener internationaler Konferenzen und Foren seit den frühen 1970er Jahren, die zur Frage des Zugangs zu Wasser Stellung genommen haben. Dabei schlagen die Autoren einen weiten Bogen von der Stockholmer Erklärung zur Umwelt des Menschen von 1972, über den Aktionsplan der Weltwasserkonferenz im argentinischen Mar del Plata von 1977, die Dubliner Erklärung zu Wasser und nachhaltige Entwicklung von 1992, Kapitel 18 der 1992 auf dem Rio-Gipfel verabschiedeten Agenda 21, die Resolution der UN-Generalversammlung zum "Recht auf Entwicklung" von 1999, der UN-Millenniums-Deklaration von 2000 bis hin zu den Proklamationen des "International Year of Freshwater 2003" von 2000 und der "International Decade for Action "Water for Life" 2005-2015" von 2003. In diesem Zusammenhang wird auch auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Recht der nicht-navigatorischen Nutzungen internationaler Wasserläufe von 1997 [ILM 36 (1997), S. 700 ff.] hingewiesen, das selbst kein Recht auf Wasser kodifiziert und in seinem Art. 10 hinsichtlich der Lösung von Wassernutzungskonflikten lediglich die besondere Rücksichtnahme auf "*vital human needs*" fordert. Insgesamt verdeutlicht

die Zusammenschau der verschiedenen Erklärungen, dass diese zwischen der bloßen Anerkennung des Wassers als Grundbedürfnis des Menschen einerseits und der Forderung eines Menschenrechts auf Wasser andererseits schwanken. Mit Ausnahme der Resolution zum "Recht auf Entwicklung" von 1999 geht keine von ihnen so weit, explizit ein Menschenrecht auf Wasser zu proklamieren.

Während das erste Kapitel die ungeklärte Beantwortung von Fragen des Zugangs zu Wasser durch die internationale Wasserpolitik während der vergangenen drei Jahrzehnte nachzeichnet, stellt das zweite Kapitel die allgemeine Entwicklung der Menschenrechte auf internationaler Ebene dar (*Part 2: Evolution of the International Legal Regime for Human Rights*). Nach einem Überblick über die wesentlichen Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und ihrer Stellung im internationalen Menschenrechtssystem der Gegenwart befasst sich die Studie mit den beiden Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) vom 19.12.1966 [BGBl. 1973 II, S. 1534 ff. und 1570 ff.], wobei die Autoren in Hinblick auf General Comment No. 15 zum Menschenrecht auf Wasser besonderes Augenmerk auf die institutionellen Mechanismen der beiden Menschenrechtspakte legen.

Angesichts der Tatsache, dass der IPWSKR zunächst über kein Kontrollgremium zu seiner Implementierung verfügte, das dem Menschenrechtsausschuss des IPBPR entsprochen hätte, werden im dritten Kapitel die Rolle des 1985 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) eingesetzten Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Rechtsnatur der von ihm verabschiedeten "General Comments" einer besonders gründlichen Untersuchung unterzogen (*Part 3: General Comments Issued by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*). Salman und McInerney-Lankford arbeiten Schritt für Schritt heraus, dass mittels General Comments zwar keine neuen Verpflichtungen der Vertragsparteien des IPWSKR kreiert, jedoch der bereits existierende Individualrechtsschutz geklärt und präzisiert werden können. Demzufolge stellen General Comments autoritative Auslegungen und maßgebliche Leitlinien für die Umsetzung der Regelungen des IPWSKR dar. Mit dieser Bestimmung der rechtlichen Signifikanz von General Comments des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bereitet die Studie die Grundlage für eine eingehende Analyse von General Comment No. 15 von 2002. Die Autoren betonen, dass General Comment No. 15 sich nicht darauf beschränkt, das Bestehen eines Rechts auf Wasser einfach zu behaupten und dessen Realisierung bei den Vertragsparteien des IPWSKR anzumahnen. Sie zeigen mit beeindruckender methodischer Stringenz auf, wie General Comment No. 15 vielmehr die Existenz dieses Menschenrechts auf dreifache Weise argumentativ begründet: Erstens wird das Menschenrecht auf Wasser sowohl von Art. 11 IPWSKR als auch von Art. 12 IPWSKR abgeleitet, die das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich einer ausreichenden Ernährung bzw. das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit anerkennen. Zweitens weist die Studie die unverzichtbare Bedeutung von Wasser für die Verwirklichung

der anderen im IPWSKR verankerten Rechte nach. Das dritte Argument bezieht sich schließlich auf die vorherige Anerkennung des Rechts auf Wasser in zahlreichen Erklärungen und Resolutionen, wie beispielsweise den oben bereits genannten Deklarationen von Mar del Plata, Dublin und Rio.

Aufbauend auf dieser gründlichen Analyse von General Comment No. 15 widmet sich das vierte Kapitel (*Part 4: Legal and Policy Dimensions of General Comment No. 15*) der rechtlichen Bedeutung des Menschenrechts auf Wasser und seiner Ausgestaltung durch konkrete wasserpolitische Maßnahmen. Zu diesem Zweck zeigen die Autoren auf, wie General Comment No. 15 die diesbezüglichen Rechtspflichten der Vertragsstaaten des IPWSKR definiert. Demnach ist das Recht auf Wasser nicht auf den gleichberechtigten Zugang aller Menschen zur Trinkwasserversorgung zu angemessenen Preisen beschränkt, sondern erfordert u.a. auch die ausreichende Bereitstellung von Wasser für hygienische, medizinische und landwirtschaftliche Zwecke sowie den nachhaltigen Schutz von Süßwasserressourcen z.B. vor der Verschmutzung mit Schadstoffen und Krankheitserregern. An dieser Stelle der Studie zeigen die Autoren durch ihre breitgefächerte und detaillierte Darstellung der praktischen Konsequenzen des Menschenrechts auf Wasser, dass sie mit den wasserpolitischen Erfordernissen in den verschiedenen Erdregionen bestens vertraut sind.

Am Ende ihres Buches stellen Salman und McInerney-Lankford die These auf, dass im internationalen Recht der Gegenwart ein sich stetig weiterentwickelndes Menschenrecht auf Wasser existiert. Sie argumentieren, dass in dieser Hinsicht eine immer engere Wechselbeziehung zwischen parallel verlaufenden Entwicklungen auf drei eigenständigen, aber eng miteinander verbundenen Ebenen bestehe, die für die Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser von Bedeutung sind: Der ersten Ebene der völkerrechtsverbindlichen Übereinkommen komme dabei die größte Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang verweisen die Autoren insbesondere auf den IPWSKR, in dessen Kontext General Comment No. 15 verabschiedet wurde. Im Vergleich dazu sei die zweite Ebene des *soft law*, das seit den frühen 1970er Jahren in Form zahlreicher Resolutionen und Deklarationen verschiedener UN-Konferenzen und anderer internationaler Foren entstanden ist, aufgrund seiner rechtlichen Unverbindlichkeit von geringerer praktischer Relevanz. Jedoch habe General Comment No. 15, der auch in die Kategorie des *soft law* einzuordnen ist, einen wichtigen Beitrag zur inhaltlichen Präzisierung des Menschenrechts auf Wasser geleistet. Schließlich berichten Salman und McInerney-Lankford, wie in der jüngsten Vergangenheit die Verankerung des Rechts auf Wasser auf der dritten Ebene der nationalen Rechtsordnungen (wie z.B. in Südafrika, Chile und Armenien) beispielsweise durch die Garantie einer Mindestversorgung mit Trinkwasser voranschreitet. Diesem Prozess kommt nach der – vielleicht allzu optimistischen – Auffassung der Autoren nicht nur besondere Bedeutung zu, weil er den wachsenden Konsens in dieser Frage innerhalb der Staatengemeinschaft reflektiere, sondern insbesondere auch Beispiele der Verwirklichung eines zentralen Menschenrechts für andere Staaten setze, die zum Nacheifern und Nachahmen anregen.

Das Buch "The Human Right to Water – Legal and Policy Dimensions" von Salman M. A. Salman und Siobhán McInerney-Lankford sei all jenen empfohlen, die sich über eine aktuelle Entwicklung auf dem dynamischen Gebiet des völkerrechtlichen Individualrechtsschutzes informieren möchten. Neben rechtlichen Analysen auf höchstem Niveau wird eine Fülle von Informationen zu wasserpolitischen Fragen im nationalen und internationalen Kontext geboten, wobei die Darstellung spürbar von der praktischen Erfahrung der beiden Autoren mit der Realisierung von Entwicklungsprojekten profitiert. Insgesamt besticht die Studie durch eine transparente Struktur und die Klarheit der Argumentationsführung, die es dem Leser erleichtert, Zugang zu einem mitunter schwer fassbaren Bereich des Völkerrechts zu finden.

Götz Reichert, Frankfurt a.M.