

## Buchbesprechungen

**Fischer, Horst/Quénivet, Noëlle: Post-Conflict Reconstruction: Nation-and/or State-Building.** Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht Nr. 52. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (2005). ISBN 978-3-8305-1003-1. 194 S. € 24,-

Die Kriege im Kosovo und im Irak sind in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur zu Recht ausgiebig diskutiert worden, betrafen sie doch so grundsätzliche normative Fragen wie Souveränität und Gewaltverbot. Unabhängig von ihren Auswirkungen auf die Kohärenz der Völkerrechtsordnung als solcher führten beide Kriege aber auch zu einem verstärkten akademischen Interesse an praktischen Fragen des staatlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus. Das vorliegende Werk ist das Produkt einer Konferenz der Ruhr-Universität Bochum, die wie so viele andere zu jenem Zeitpunkt sich die Aufgabe gesetzt hatte, anhand vorangegangener internationaler Erfahrungen Lösungsvorschläge für den Wiederaufbau im Irak zu erarbeiten.

Veröffentlichungen zu so hochaktuellen Themen leiden unweigerlich unter der bei Sammelwerken meist sehr langen Vorlaufzeit bis zur Drucklegung. Die akademische Literatur zum Irakkrieg und der Bewältigung seiner Folgen sieht sich jedoch mit einem mehr grundsätzlichen Problem konfrontiert: die bewusste Konzentration auf praktische Aspekte des Wiederaufbaus basiert auf der Annahme, dass politische Entscheidungsträger prinzipiell nicht "beratungsresistent" sind und dass die akademische Analyse früherer Fehler und die Identifizierung von "*lessons learned*" (siehe das Vorwort von Quénivet) einen wie auch immer gearteten Einfluss auf operationelle Planung und Durchführung zumindest haben können. Die unzureichende Planung der Invasion und die konstante Weigerung besonders der amerikanischen politischen Entscheidungsträger, Fehler bei der Besatzung (wie sie z.B. am prominentesten von der Iraq Study Group unter James Baker ausgearbeitet wurden) zuzugeben und entsprechend gegenzusteuern, sowie die einseitige Politik der seitdem installierten irakischen Regierung lassen diese Grundannahme jedoch zusehends fraglich erscheinen. Eine bewusst praktisch orientierte Forschung braucht jedoch einen Abnehmer, um dem selbst gesteckten Ziel genügen zu können, "nützlich" zu sein, also kein akademisches *l'art pour l'art* zu betreiben. Das merkliche Schwinden des akademischen Interesses am Wiederaufbau des Iraks ist vielleicht auch eine Folge der Einsicht, dass diesem selbst gesetzten Anspruch unter den gegenwärtigen Umständen nicht genügt werden kann.

Das von Fischer und Quénivet herausgegebene Werk atmet hingegen noch einen optimistischen Geist, davon überzeugt, dass es Aufgabe wissenschaftlicher Analyse ist, praktikable Handlungsanweisungen zu liefern. Hierzu dienen nach der Einleitung Salomons, der die Rolle der Vereinten Nationen im "*Nation-Building*" beleuchtet, vier Länderstudien, die die verschiedenen Herangehensweisen der internationalen Gemeinschaft in verschiedenen Nachkonfliktsituationen herausarbeiten sollen. Leider lässt weder die Auswahl der Fälle noch deren Bearbeitung ei-

ne unmittelbare Relevanz für die Problematik im Irak erkennen, da keiner der Autoren versucht, einen direkten Bezug herzustellen oder auch nur allgemein gültige Schlüsse aus den fallspezifischen Fakten zu ziehen. Harper gibt vor, die VN-Übergangsverwaltung in Osttimor daraufhin zu untersuchen, ob ihr Fokus eher auf Staats- oder Nationenbildung ausgelegt war. Eine überzeugende Antwort bleibt sie jedoch schuldig; sie legt stattdessen die vorläufigen Resultate ihrer Dissertation zur Bewältigung sexueller Gewalttaten in der indonesisch-osttimoresischen Rechtskultur vor. Der kambodschanische Staatssekretär Sum schließt sich mit seiner Darstellung des Konfliktes in seinem Heimatland an, beschränkt sich dabei auf die recht formlose narrative Wiedergabe dieses Konflikts und zieht lediglich allgemeine Lehren.

Selbst eine wiederholte Lektüre von Piquards Darstellung des Afghanistankonfliktes half dem Rezensenten nicht, den Sinn ihrer Ausführungen zu erschließen. Sich eklektisch auf recht wenige Quellen stützend, versucht sie, die Auswirkungen des Konfliktes und dessen regionaler Einbettung auf die soziale Struktur und die Identitätsbildung der afghanischen Stämme zu beleuchten, kommt dabei aber über einige allgemeine Aussagen nicht hinaus. Eine etwas sorgfältigere Redigierung des Englischen hätte insoweit wohl für etwas mehr Klarheit sorgen können (siehe z.B. S. 73). Negativ fällt zudem das exzessive „*name dropping*“ lokaler Termini auf, die zudem oft falsch sind. So wird z. B. aus Jalal Ale-Ahmad's berühmtem Konzept der *Gharbzadaki* [dem Berauschen lokaler Eliten am mächtigen Westen] ohne Hinweis auf dessen Ursprung die „*maghribzada westernized elite*“ gemacht [S. 72], hierbei offensichtlich Marokko, Algerien und Tunesien [eben den *Maghrib*] mit dem Westen [*Gharb*] verwechselnd. Jedem, der daran zweifelt, ob die Ethnologie sinnvolle Beiträge zu Verständnis und Handhabung von Staatsverfall und -wiederaufbau liefern kann, seien als Kontrast die Arbeiten Conrad Schetters anempfohlen, die sich ausgesprochen erhellend mit dem afghanischen Konflikt und seinen Auswirkungen auf die Identitätsbildung beschäftigen.

Salih's anschließende Einführung in verschiedene ostafrikanische Konflikte ist gründlich und gefällt durch die kurze einleitende Diskussion über das grundlegende Konzept des Staates (S. 97). Es wäre zu wünschen gewesen, wenn sich unter den hieran anschließenden Thematischen Berichten auch einige gefunden hätten, die sich mit den allen Berichten zugrunde liegenden Kernkonzepten von Staat, Nation, Stamm, Identität, Sicherheitsdilemma, etc. tiefer gehend auseinandersetzen.

Der thematische Teil wird eingeleitet durch eine bündige Einführung in die allgemeine Arbeit des Flüchtlingswerkes UNHCR durch van der Vaart, einem dort beschäftigten hochrangigen Beamten. Stahns Arbeit zur Rechtsprechung in Übergangsverwaltungen ist erfreulich detailliert und sorgfältig recherchiert; sie ist auch die einzige, die sich ausdrücklich mit der irakischen Problematik beschäftigt. Shins einleitende Besprechung der Rolle ziviler Polizeikräfte in der Stabilisierung von Nachkonfliktstaaten ist ordentlich belegt und unterstreicht die Wichtigkeit dieses oft unterschätzten Aspektes des Wiederaufbaus sehr gut. Vielleicht hätte

man sich noch einen Hinweis auf das deutsche Polizeiengagement in Afghanistan gewünscht.

Das abschließende Kapitel von Williams greift die eingangs dieser Besprechung angeführte Grundannahme der Empfänglichkeit politischer Entscheidungsträger für Analyse und Kritik angesichts der "Realität falscher Erwartungen" im Irak auf. Wenn Williams konstatiert, dass "an element of wishful thinking pervaded early decision-making, with inevitable consequences for subsequent events" (S. 189), so geht er offensichtlich davon aus, dass unabhängige akademische Forschung ein Korrektiv für unrealistische politische Annahmen und auf ihnen basierende unzureichende strategische und taktische Planung liefern kann. Was er hierbei zu Recht herausstreicht, ist die langfristige moralische und praktische Verantwortung, die solche übereilten Entscheidungen nach sich ziehen und die eine Erwartungshaltung schaffen, deren schließliche Enttäuschung beide Gemeinwesen in Mitleidenschaft zieht: "A trusteeship was almost inadvertently assumed and its chosen terms of reference now seem more mythical than real. How this fundamental contradiction is handled is among the most significant tasks of our decade." (S. 190). Die in dem Buch abgedruckte feierliche Deklaration der Konferenzteilnehmer "reiterating the importance of university education in understanding the root causes of conflict and in preventing inhumane treatment of victims of armed conflicts and violence" (S. 193) unterstreicht diesen heute etwas wirklichkeitsfern anmutenden Selbstanspruch, an dem zu zweifeln die weitere Entwicklung im Irak leider durchaus Anlass gibt.

Ebrahim Afshar

**Gaedtke, Jens-Christian: Politische Auftragsvergabe und Welthandelsrecht.** Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 81. Berlin: Duncker & Humblot (2006). ISBN 3-428-11758-1. 241 S. € 66,-

Sozial-, umwelt-, und entwicklungspolitische Kriterien im öffentlichen Beschaffungswesen sind ein wiederkehrendes Thema politischer Diskussionen, wie exemplarisch mehrere Anfragen im Bundestag belegen (BT-Drs. 16/4733 und 16/4928). Die 2004 in Tübingen als Dissertation angenommene, bei M. Nettessheim entstandene Untersuchung von Gaedtke weist auf diverse Analysen der Zulässigkeit solcher Instrumentalisierung nach nationalem und europäischem Recht hin, bewegt sich demgegenüber aber auf der durch das WTO-Recht repräsentierten globalen Ebene (S. 19). Dabei wird bereits einleitend die allgemeine Frage aufgeworfen, wie die Welthandelsorganisation das entstehende "Spannungsfeld" des Government Procurement Agreement (GPA) von 1979/1994 "zu dem Interesse der Mitglieder, nationale Politikziele mit Hilfe des Beschaffungswesens zu verfolgen, auflösen kann bzw. muss" (S. 18). Ausgehend davon, dass die von der WTO gezogenen Grenzen "wichtige Vorgaben für das nationale (bzw. europäische) Vergaberecht" darstellen, setzt Gaedtke sich das Ziel einer "Bestimmung der Möglichkeiten und Grenzen politischer Auftragsvergabe nach dem GPA" (S. 19), ist zugleich aber auch bestrebt, die gefundene Lösung von Zielkonflikten auf andere WTO-Abkommen zu übertragen, also einen Beitrag zur "Auflösung des Span-

ZaöRV 67 (2007)

nungsverhältnisses zwischen handelsbezogenen und handelsfremden Anliegen im WTO-Recht" zu liefern (S. 19).

Von diesem Ausgangspunkt ergibt sich schlüssig ein Vorgehen in drei Schritten, die zugleich Teile der Arbeit bilden: Zuerst stellt der Autor "teleologische und rechtspolitische Überlegungen zur Lösung von Zielkonflikten im WTO-Recht" an, steckt auf diese Weise den Rahmen ab. Sodann geht es konkret um "politische Auftragsvergabe in ausgewählten GPA-Mitgliedstaaten und ihre rechtliche Zulässigkeit", d.h. um die "maßgeblichen Verbots- und Rechtfertigungstatbestände" (S. 19). Der dritte, überaus kurze Teil wendet sich "Initiativen zur Reform des öffentlichen Beschaffungswesens" zu; er vergleicht die eingangs gewonnenen normativen Erkenntnisse zu Zielkonflikten mit den Ergebnissen des zweiten Teils und leitet daraus Vorschläge für die gegenwärtig stattfindende Reform- und Kodifizierungsdiskussion im WTO-Beschaffungswesen ab.

Bereits bei der Skizzierung von Zielkonflikten als einem "*linkage problem*" unterstreicht Gaedtke, dass auch rechtspolitische Erwägungen eine wichtige Funktion in der WTO-Rechtsprechung ausfüllen (sollten, S. 23). Angesichts ihrer fundamentalen Bedeutung für die Interpretation des Vertragswerks der Organisation widmet er sich dann den verschiedenen Funktionen der WTO: Dazu gehören Liberalisierung, aber nicht Deregulierung und nur teilweise positive Integration, die Koordinierung gegenläufiger Mitglieder-Interessen in Bezug auf internationalen Handel sowie der Aufbau eines "normgeleiteten multilateralen Handelssystems", einschließlich einer "maßvollen" Rechtsfortentwicklung (S. 39). Einem "*race to the bottom*" dürfe und solle die WTO durch Wahrung von Mindeststandards gegensteuern. Ihre asymmetrische Struktur, bei der das große Gewicht des "judikativen Arms" zulasten der Legislative gehe, könne weniger durch (institutionelle) Stärkung dieser Tätigkeit als durch extensive Auslegung von Ausnahmevorschriften kompensiert werden, um nationale Politikziele so weit wie möglich anzuerkennen (S. 51 f.). Analysiert wird dann die "Legitimität" der Streitbeilegung, aus der letztlich (ebenfalls) ein Gebot der Zurückhaltung bei der Interpretation des WTO-Rechts abzuleiten sei (S. 59). Bei der Verortung im internationalen System folgen nach Auffassung des Autors aus dem Charakter einer Teilordnung (S. 60) vier Konsequenzen: Anderweitige völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitglieder seien "umfassend" zu berücksichtigen, z. B. über Art. 103 UN-Charta (S. 63); die WTO selbst müsse eigene völkervertragliche Bindungen respektieren, aber auch "*soft law*" berücksichtigen und schließlich "internationalisierte Wertvorstellungen". Hier hätte der Autor nachlegen können, ja, sollen! Die Zusammenfassung dieses Teils geht bruchlos in Folgerungen über; als (langfristiges) Ziel wird schon hier eine "modifizierte" Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung (S. 70) postuliert, bei der WTO-Streitbeilegungsorgane auch eine Abwägung materieller Rechtsgüter vornehmen.

Bei diesem Übergang vom ersten zum zweiten Teil, insbesondere der einleitenden Passage, zeigt sich der einer Dissertation wohl gebotene methodische Erläuterungsbedarf etwas zu eindringlich; hiervon abgesehen, ist Gaedtkes Analyse aber gerade auch ihres flüssigen Stils wegen lesenswert. Bevor er sich "den in der

Praxis bei der öffentlichen Auftragsvergabe eingeforderten politischen Kriterien" (S. 73) zuwendet, analysiert er im Hauptteil Begriff und Formen "politischer Auftragsvergabe", zeigt deren "rechtliche Grundlinien in Deutschland und den USA" auf – "stellvertretend für die anderen Mitglieder" des GPA – und erläutert häufige oder wichtige politische Belange, von der Wirtschafts- und Strukturförderung bis zu den außenpolitischen Zielen. Leider wird die Reform der EG-Vergaberichtlinien 2004 nur ansatzweise berücksichtigt. Andererseits kommt Gaedtke auf einige Beispiele später immer wieder zurück, etwa den Münchner Stadtratsbeschluss gegen Produkte aus Kinderarbeit (S. 95), das Myanmar-Gesetz des US-Gliedstaates Massachusetts (S. 100) oder die US-Praxis bei Aufträgen für den Wiederaufbau des Irak (S. 102). Grundlegend ist auch der Abschnitt über den (persönlichen und sachlichen) Anwendungsbereich des GPA, in dem eingangs dessen bilateraler Zuschnitt klar gestellt wird, vor allem aber Klauseln über den (partiellen) Ausschluss politischer Zwecke aus dem Geltungsbereich des Abkommens erörtert werden. Ausführlicher widmet sich der Autor einzelnen Verbotstatbeständen zunächst verfahrensrechtlicher und dann inhaltlicher Art, vor allem dem Diskriminierungsverbot (Art. III) und den Anforderungen an technische Spezifikationen (Art. VI). Für mit einzelnen GPA-Bestimmungen unvereinbare nationale Maßnahmen kommt jedoch immer noch eine Rechtfertigung über Ausnahmeregeln, wie Art. XXIII GPA, in Betracht; strukturell gleicht dieser Ansatz dem des GATT (S. 160, 168). "Nationale Sicherheit" umfasse hier lediglich äußere, nicht auch innere Sicherheit (S. 165). Bei der "general exception" plädiert Gaedtke für eine weite Auslegung. So schließt er etwa aus dem Fehlen von Parallelvorschriften zu Art. XVI, XIX GATT darauf, dass hierunter auch wirtschaftliche Motive subsumiert werden könnten (S. 173 f.). Die fehlende Erwähnung erschöpflicher Naturressourcen (Art. XX lit. g]) könne im Rahmen des GPA durch einen Rückgriff auf die Präambel des WTO-Übereinkommens ausgeglichen werden (S. 176, 178). Weiter als die (allgemeinen) Ausnahmen in GATT und GATS reiche auch die Generalklausel, die nicht nur "öffentliche Sittlichkeit" oder "Ordnung", sondern auch "öffentliche Sicherheit" (S. 180) als Legitimationsgrund anführt. Zudem sei es angezeigt, den GPA-Parteien "zumindest einen gewissen Spielraum bei der Einschätzung zu lassen", wann eine Maßnahme auf die Erhaltung einer dieser Kategorien abzielt (S. 182); das sei jedoch weniger als ein allgemeiner *ordre public*-Vorbehalt. Wünschenswert – auch geboten? – sei es ferner, wenn die WTO die "Orientierung staatlicher Maßnahmen an internationalen Rechtssätzen fördert" (S. 184), selbst wenn eine solche internationale öffentliche Ordnung teilweise nur durch "weiche" Regeln konstituiert werde (S. 186, 201). (Mitglied-)Staatliche Spielräume würden durch die fast durchweg aufgegebene Notwendigkeitsprüfung weiter eingeschränkt, und schließlich müsse (auch im GPA) der "*chapeau*" der Ausnahme berücksichtigt werden, seien also willkürliche Diskriminierungen bzw. verschleierte Beschränkungen untersagt. Auf diese Weise könne dann insbesondere der Protektionismus kontrolliert und abgewehrt werden (S. 206 ff.). "*Non-violation complaints*" seien im Rahmen des GPA zwar zulässig (Art. XXII Abs. 2), aber bislang seltene Ausnahme. Speziell in den Bereichen nationaler oder öffentlicher Sicherheit

ZaöRV 67 (2007)

könnten sie aber als Ventil für besonders sensible oder “von vornherein ‘unlösbare’ Fälle” wichtig werden (S. 209).

In Teil 3 wird bei einer “Revision des GPA” für eine Änderung, zumindest Klarstellung von Verfahrensvorschriften plädiert (S. 212); inhaltlich sei eine Nachbesserung von Art. XXIII Abs. 2 angezeigt. Ein multilaterales Abkommen über Transparenz solle möglichst eine Behandlung der Sekundärzweckproblematik vermeiden (S. 214). Nur erwähnt wird (S. 210) eine Initiative im Rahmen des GATS über die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungsaufträge; offen bleibt, welche Bedeutung dabei eine politische Vergabe spielen soll(te).

Die Zusammenfassung der Ergebnisse (S. 218 ff.) hätte durch eine klare Gliederung viel gewonnen. Auch die zentrale Erkenntnis, der Spielraum, den das GPA seinen Mitgliedern bei der Verfolgung politischer Zwecke lässt, sei nicht ausreichend und solle erweitert werden, hätte deutlicher herausgestellt werden können, zumal hier Art. 2 Abs. 2 TBT als Vorbild (S. 223) genannt wird. Diese Regelung erscheint zuvor nur an einer Stelle (S. 30) im ersten Teil; sie ohne Verknüpfung und Vertiefung im Fazit wieder aufzugreifen, wäre allenfalls hinnehmbar, wenn das Argument evident wäre.

G a e d t k e weist insgesamt stimmig nach, dass bereits das geltende WTO-Recht die politische Auftragsvergabe wohl behindert, aber kaum wirklich zurückdrängt; von seinem souveränitätsfreundlichen Ansatz her ist das ebenso konsequent wie die Vorstellungen von einer (kleineren) Reform des GPA. Freilich steht und fällt das Ergebnis mit der Bewertung der Funktionen der WTO in ihrem Verhältnis zueinander, das bei G a e d t k e pragmatisch-ausgewogen von einer gegenseitigen Verschränkung und gerade nicht von einer Dominanz von Liberalisierungs- und Deregulierungselementen geprägt ist. Dabei unterstreicht er zu Recht die Legitimitätsprobleme, die mit ungehemmtem Freihandel einhergehen (könnten).

Einige kleine Errata (“dass” statt “das”) und lückenhafte Quellenangaben (z. B. S. 79 Fn. 24, 28) lassen sich verschmerzen. Das “Sachwortverzeichnis” hätte allerdings ausführlicher sein und vor allem die aufgenommenen Begriffe vollständig nachweisen sollen.

Ludwig G r a m l i c h, Chemnitz

**Hartmann, Corinna Margit: Staatliche Beteiligung an terroristischen Gewaltaktionen. Neue Herausforderungen für das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen.** Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 118. Frankfurt a.M.: Peter Lang (2006), zugl. Univ. Diss., Universität Würzburg (2005). ISBN 3-631-54424-3. 589 S. € 97,50

Die von Eckhard Pache an der Universität Würzburg betreute Dissertation untersucht Rechtsfragen der Beteiligung von Staaten an terroristischen Gewaltaktionen. Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 und den darauf folgenden Militäraktionen der USA gegen Al-Qaida und deren Unterstützer analysiert die Verfasserin einerseits, ob und inwiefern in den unterschiedlichen Unterstützungshandlungen – sei es bloßes Dulden, finanzielle oder organisatorische Förderung – ein Verstoß gegen das in Art. 2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen kodifizierte universelle Gewaltverbot gesehen werden kann. Anderer-

seits untersucht sie, ob solchen Staaten, die Opfer eines terroristischen Anschlages geworden sind, ein Selbstverteidigungsrecht gegenüber Unterstüzerstaaten zusteht. Argumentiert wird unter Bezugnahme auf die von der International Law Commission erarbeiteten Grundsätze zur Staatenverantwortlichkeit, wonach es maßgeblich darauf ankommt, ob und, gegebenenfalls, inwieweit die Handlungen terroristischer Gruppierungen den Unterstüzerstaaten zugerechnet werden können. Die Verfasserin greift damit eine sowohl unter völkerrechtlichen als auch politischen Gesichtspunkten hochaktuelle Themenstellung auf, die nach Abschluss des Manuskripts im Dezember 2004 etwa durch die Frage, ob und inwiefern die terroristischen Gewalthandlungen der Hisbollah gegenüber Israel dem Staat Libanon zuzurechnen sind, von Neuem besondere Bedeutung erlangt hat.

Die mit 589 Druckseiten stattliche Arbeit verfügt über ein Literaturverzeichnis von rund 390 Titeln, die teilweise eher unüblich mit Verlagsangabe, Wohnort des Autors oder bei Monographien mit Seitenzahlen zitiert werden. Inhaltlich besteht der Band aus fünf ungleichen Kapiteln, die von einer kurzen Einleitung (S. XXI-XXIX) sowie einer abschließenden Zusammenfassung (S. 534-536) und einem auch in englischer Sprache abgefassten Ausblick (S. 537 f. bzw. 539 f.) umrahmt werden.

Das erste Kapitel (S. 1-148) befasst sich zunächst mit dem Phänomen des Terrorismus als solchem. Dies schließt zum einen die akribische Beschäftigung mit verschiedenen Definitionen des Terrorismus-Begriffes ein, die erfreulicherweise in der Entwicklung einer eigenständigen Definition münden. Diese neue Definition ist jedoch leider in einen kaum lesbaren Schachtel-Klammer-Satz gezwängt worden (S. 147). Zum anderen diskutiert die Verfasserin abstrakt staatliche Beteiligungsformen, etwa das Anstiften, Fördern oder Dulden terroristischer Aktivitäten. Zentrale Bedeutung komme in der aktuellen Völkerrechtspraxis dem Fördern und Verhindern von Terror zu. Von untergeordneter Bedeutung seien das Entsenden und das Anstiften (S. 110 f., 148).

Im zweiten Kapitel (S. 149-213) werden zunächst Historie, Rechtscharakter und Regelungsbereich des universellen Gewaltverbotes aus Art. 2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen untersucht, bevor sich die Verfasserin mit der VN-Resolution 2625 und den Legitimationsmöglichkeiten von Gewalt auseinandersetzt. Sie arbeitet den absoluten Verbotscharakter des Gewaltverbots heraus, das sowohl bei Staaten als auch bei "failed states" und stabilisierten lokalen "de-facto-Regimen" Bindungswirkung entfalte. Ausnahmen seien ausschließlich im Rahmen der Feindstaatenklausel (Art. 107 und Art. 53 UN-Charta), des Kapitels VII der UN-Charta und des Selbstverteidigungsrechts der Staaten (Art. 51 UN-Charta) zulässig.

Nach dieser über 200-seitigen Stoffaufbereitung geht es im dritten Kapitel (S. 214-304) um die Beurteilung der Zurechnung terroristischer Gewalt. Dazu werden völkerrechtstheoretische und völkerrechtspraktische Auffassungen in Bezug auf private Gewaltaktionen zunächst dargestellt und anschließend bewertet. Erneut wird das lobenswerte Bemühen der Verfasserin deutlich, die Fülle des Materials auszuwerten und es anschließend mit einer vertretbaren eigenständigen Argumentation zu würdigen (S. 302 ff.). *Conclusio* dieser Anstrengung ist, dass völkerrechtliche Theorie und Praxis nicht zu einheitlichen Ergebnissen führen (S. 300

f., 304); im Interesse eines umfassenden Kampfes gegen den Terrorismus müsse das Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 der UN-Charta daher den von Anschlägen betroffenen Staaten in möglichst extensivem Umfang offen stehen. Die Verfasserin stimmt insofern mit der seit langem von den Vereinigten Staaten vertretenen Auffassung überein, die über Art. 51 der UN-Charta in der Regel diejenigen (nicht zuletzt militärischen) Operationen rechtfertigen, die nicht durch den UN-Sicherheitsrat mandatiert sind, beispielsweise die Versenkung zweier libyscher Kriegsschiffe durch die US-Marine und die Bombardierung der libyschen Hauptstadt Tripolis im Gegenzug zum Bombenanschlag auf die überwiegend von US-Soldaten besuchte Berliner Diskothek La Belle im Jahre 1986. Die Autorin diskutiert schließlich auch die Zurechnungskonzeption zur Staatenverantwortlichkeit der International Law Commission (Art. 4-10 ILC-Entwurf n.F.).

An die Auseinandersetzung mit der Zurechnungskonzeption knüpft unmittelbar das vierte Kapitel (S. 305-420) an. Den Schwerpunkt dieses Abschnittes bilden die Darstellung und Diskussion der einschlägigen normativen Konstruktionen. Die Verfasserin resümiert insbesondere zutreffend, dass im Hinblick auf die Beteiligungsformen des Entsendens und des Anstiftens eine Zurechnung gemäß Art. 8 ILC-Entwurf n.F. erfolge. Eine Zurechnung nach Art. 11 ILC-Entwurf n.F. schließt sie aus, Art. 8 ILC-Entwurf n.F. wird im Übrigen als zu restriktiv kritisiert. Im Hinblick auf die als zu extensiv abgelehnten Kausalitätskonzeptionen (S. 417) hätten sich allerdings – praktisch bedeutsame – weitere Forschungsfragen ergeben.

Erst im abschließenden fünften Kapitel (S. 421-533) werden die erzielten Erkenntnisse auf die Völkerrechtspraxis angewandt. Exemplarisch wird dies anhand der Reaktion der USA, unterstützt durch Großbritannien, auf die Attentate vom 11. September 2001 untersucht.

In einem ersten Arbeitsschritt werden sodann die militärischen Gegenmaßnahmen kurz aufgearbeitet (S. 421 ff.) und in einem zweiten Schritt (S. 424 ff.) Legitimationsansätze diskutiert. Den im Inhaltsverzeichnis (S. XVIII) durch Verwenden der römischen Ziffer (I.) angedeuteten zweiten großen Prüfungsabschnitt sucht der Leser vergeblich. Mit inzwischen wohl herrschender Meinung lehnt die Verfasserin die Legitimation der militärischen Aktionen der USA auf afghanischem Gebiet anhand der aufgezeigten Rechtsgrundlagen zutreffend ab. Insbesondere liegt mangels Zurechenbarkeit durch die Terrorakte von New York, Washington D.C. und Pennsylvania kein staatlich bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 UN-Charta vor (S. 455). Terroristische Aktionen, ausgeübt durch irreguläre Kampfmethoden privater Personen, lassen sich bis dato nicht unter die Tatbestandselemente des Selbstverteidigungsrechts subsumieren. Anders formuliert: auch wenn Terroristen aus einem Staat heraus operieren, darf dieser Staat trotzdem nicht von den Betroffenen mit militärischen Mitteln angegriffen werden. Durchaus kritisch sind die sich anschließenden Ausführungen der Verfasserin zur Verhältnismässigkeit (S. 462 ff.). Erfreulich ist, dass die Autorin auch Überlegungen zu einer Modifikation der UN-Charta anstellt (S. 481 ff.). Mit gut vertretbarer rechtlicher Argumentation plädiert sie nicht zuletzt für die strikte Handhabung des Instituts der Selbstverteidigung (S.

485). Auch alternative Rechtfertigungskonstruktionen wie Humanitäre Intervention, Intervention auf Einladung, Notstand oder bewaffnete Repressalie werden mit adäquater Begründung verneint. Bleibt insofern nur die politische Entwicklung alternativer Methoden, um rechtlich ein Überdehnen zentraler völkerrechtlicher Grundfesten zu vermeiden. Den Argumenten für eine Reform der Vereinten Nationen wird daher einmal mehr Nachdruck verliehen (S. 537 f.).

Insgesamt stellt die vorliegende Arbeit trotz einiger Kritikpunkte gerade aufgrund der umfassenden eigenständigen Argumentation einen gelungenen Beitrag zur Durchdringung der diffizilen völkerrechtlichen Rechtsfragen im Hinblick auf die Beteiligung von Staaten an terroristischen Gewaltaktionen dar.

Björn G. Schubert, Leipzig

**Hoffmeister, Frank: Legal Aspects of the Cyprus Problem. Annan Plan and EU Accession.** Leiden: Martinus Nijhoff Publishers (2006). ISBN 978 90 04 15223 6. XIII, 289 p., index. € 95,- US\$ 124,-

The author, currently a member of the European Commission legal service, was an official on the Cyprus desk at DG Enlargement of the European Commission (March 2001-October 2002) and seconded as EU expert to the United Nations for the preparation of the latest version of the Annan Plan (February-March 2004).

Consisting of 10 chapters, the book summarizes the facts and analyzes the legal situation concerning the ethnic and religious tensions between the Greek and Turkish communities of Cyprus, independence 1960, the Turkish invasion 1974, the Turkish occupation of Northern Cyprus, the emergence of the Turkish Republic of Northern Cyprus, efforts at reunification of the island on the basis of bizonality, the rejection of the Annan Plan and the admission of Cyprus into the EU. Five appendices reproduce Protocol 10 to the Act of Accession, the Draft Act of Adaptation, the Green Line Regulation, the Financial Aid Regulation and the Commission Proposal for a Direct Trade Regulation. Perhaps more helpful to understand the issues in the book would have been the text of the relevant Security Council and General Assembly Resolutions, as well as Article 6 of the Treaty of the European Union.

In the introduction the author recalls that on 24 April 2004 two referenda were held in Cyprus, respectively in the Greek and Turkish communities. Whereas 2/3 of the population in the Turkish occupied North (including some 120,000 Turkish settlers from Anatolia) approved the Plan, more than 3/4 of the Greek Cypriot population in the South rejected it. On 1 May 2004 the Republic of Cyprus (the internationally recognized government) entered the European Union with a proviso that the application of European law would be suspended in the areas under Turkish occupation.

Chapter 1 surveys the decolonization period in 1960, when following a rebellion against the British colonial authorities, Cyprus emerged as a new independent State, whose sovereignty, however, was restricted by a "Treaty of Guarantee" with the United Kingdom, Turkey and Greece. At the time 80 % of the population was Greek, 18 % Turkish and the rest were members of minorities, notably Armeni-

ans. Whereas the author invokes the principle of self-determination, he does not follow it up to its logical conclusion, namely that self-determination would have allowed the population to choose independence or decide to be united with the Greek mother country. The partition option was rejected, as was the case during African decolonization, where the former colonies kept their colonial frontiers and were not partitioned into their ethnic and religious components.

Chapter 3, concerning the Turkish invasion of Cyprus in 1974, is probably the most controversial part of the book, as it concludes that "Turkey could reasonably claim that its initial intervention was a legitimate exercise of its right under Article IV (2) of the Treaty of Guarantee." (p. 47). Following a *coup d'état* against Archbishop Makarios by Greek-Cypriot radicals, Turkey invaded the island on 20-22 July 1974 (p. 35). The invasion occurred without first appealing to the Security Council. Hoffmeister's conclusion is incompatible with the views of most international lawyers, who recognize that the prohibition of the use of force is *ius cogens*, and that it is the sole prerogative of the Security Council to make a determination whether there is a threat or a breach of the peace and whether the situation warrants military action in response. Bearing in mind that the Turkish population of Cyprus was not threatened by the failed *coup d'état* in Nicosia, a unilateral intervention by Turkey constituted an act of aggression. With regard to the Turkish claim of special rights under the Treaty of Guarantee, it should be remembered that pursuant to article 103 of the UN Charter, in the event of conflict between the obligations of the Members of the UN under the Charter and their obligations or prerogatives under any other agreement, the Charter prevails. Hoffmeister contends that article 103 of the UN Charter does not apply because the Guarantee Treaty constituted an *ex ante* invitation to the Guarantor powers (p. 44). This contention is flawed, because the Guarantee Treaty does not stipulate that military action can be unilaterally taken. It merely speaks of "action with the sole aim of re-establishing the State of affairs created by the present Treaty" (p. 40) and such action can be taken only as *ultima ratio*, after consultation with the other Guarantor Powers. Another problem with Hoffmeister's approach is that the Guarantee Treaty is itself an anachronism, a residue of colonialism and a grave violation of the sovereignty of a former colony. In other words, it is questionable whether an unequal treaty, imposed on a "take it or leave it" basis on the Cypriot people could have any validity in the light of modern international law. Interestingly enough, Hoffmeister does mention (p. 42) that upon request of the Greek government, the UN Legal Department issued an opinion on 12 May 1959 concluding that the Treaty of Guarantee did not allow military action, and that any use of force would have to be conditioned on the prior exhaustion of peaceful means of dispute settlement. Hoffmeister does not mention that the author of this legal opinion was none other than Hans Kelsen. Nor does he take into account the view of authors like Thomas Ehrlich and Rosalyn Higgins that aspects of the Guarantee Treaties imposed on Cyprus were void *ab initio* to the extent that the treaty could be interpreted as authorizing the use of force without approval of the Security Council.

While the first Turkish invasion in July 1974 had only occupied 5 % of the territory, a second invasion, which carried all the trappings of “ethnic cleansing” was conducted from 14 to 16 August 1974 and resulted in the occupation of 37 % of the territory of Cyprus, including 60 % of the island’s industry, 65 % of its agriculture and 80 % of its tourism (p. 36). It also resulted in the flight of 180.000 Greek Cypriots from their homes in the North and the deaths of some 6.000 Greek Cypriots. Official figures point to 1.619 missing Greek Cypriots and some missing Turkish Cypriots (p. 37). These issues have been dealt with by the European Commission of Human Rights in several reports and by the European Court of Human Rights in its judgment of 10 May 2001, Appl. no. 25781/942001. It would have been useful for the reader if Hoffmeister had analyzed the unequivocal condemnation by the European Commission and Court of the Turkish invasion and occupation of Cyprus.

We can agree with the author’s conclusion that “the second phase of the Turkish military intervention could not be justified under the Treaty, since it did not serve the aim of re-establishing the previous state of affairs” (p. 47, 59). But we regret that the author does not sufficiently address the anomaly that grave violations of Security Council resolutions by Turkey have remained without consequences. Pursuant to UN Charter Art. 25, SC decisions are binding, and yet Res. 353 (1974), 354 (1974), 357 (1974), 358 (1974), 360 (1974), and 361(1974), which called on Turkey to withdraw its troops from Northern Cyprus are unimplemented. Similarly, resolutions 365 (1974) and 367 (1975) on the right to return to homes and property, repeatedly reaffirmed by the SC and endorsed by the General Assembly, continue to be violated with impunity. Moreover, Security Council Resolution 541 of 18 November 1983 stating that the proclamation of the Turkish Republic of Northern Cyprus was “legally invalid” (Hoffmeister uses the term null and void) did not prevent Turkey from giving the TRNC diplomatic recognition. Thus far only Turkey has taken this step.

Chapter 4 introduces us to the UN efforts to broker a settlement, which curiously never envisaged the imposition of economic or military sanctions against Turkey, as was the case in 1990-91 in the context of the Iraqi invasion of Kuwait. The 1983 Aide Memoire of Pérez de Cuellar and the 1992 Set of Ideas of Boutros-Boutros Ghali are dealt with briefly. The huge issue of the illegality of the implantation of more than 120.000 Turkish settlers from Anatolia is superficially addressed, notwithstanding the fact that such implantation constitutes a grave breach of article 49(6) of the IV Geneva Convention of 1949 and that such demographic manipulations are generally seen as constituting war crimes and crimes against humanity (see articles 7 and 8 of the ICC statute, which, however, has no retroactive application). In Chapter 3 he suggests that certain actions of the TRNC should be given international recognition, including the granting of citizenship to illegal settlers (pp. 56-59).

Hoffmeister comes back to this issue in chapter 7, where he approves the right of the settlers to participate in the 2004 referendum (p. 184), although this is clearly contrary to international practice in self-determination referenda, whether

in the Cameroons, in East Timor, or in New Caledonia (see Views of the Human Rights Committee in case No 932/2000 *Gillot v. France*). In this context Hoffmeister refers in a footnote to objections raised by Professor Andreas Auer, Marc Bossyut, Malcolm Shaw etc. in the Study “A Principled Basis for a just and lasting Cyprus Settlement in the light of international and European Law” (p. 182) without, however, coming to grips with the arguments expressed in the Auer study. Hoffmeister attempts to justify the work of the drafters of the Annan Plan and show how the Plan was compatible with the four pillars of the European Union – liberty, democracy, respect for human rights and the rule of law. In so doing he justifies the restrictions on the right to return of displaced persons and the right to compensation, rights which have been affirmed in countless UN resolutions and in the judgments of the European Court of Human Rights. Troubling are the sections dealing with issues in relation to which he was himself involved in the finalization of the Plan, including the exclusion of the Montreux Treaty from the treaties which the Unified Cyprus Republic would have succeeded to, explaining that the refusal to list it was to ensure that Turkey’s position was not “effectively overruled ... without preserving a practical possibility for Turkey to challenge this decision” (p. 174). Conversely, certain agreements between the TRNC and Turkey on civil aviation, coastal security and search and rescue at sea were included as treaties that would have bound the future United Cyprus Republic. He explains that the two committee chairmen (he being one, a fact he does not mention) did not share the Greek Cypriot preoccupation over these controversial agreements, which would have affected the sovereignty of Cyprus.

Chapters 8 and 9 on “Cyprus as EU Member State” and “Relations between Turkey and Cyprus” deal with highly controversial matters currently before the EU Council and Commission. The question arises whether an EU official should be circulating openly pro-Turkish views, notwithstanding his disclaimer.

This reviewer finds that the author has ably argued the Turkish, Turkish-Cypriot and British positions, and that he has selected his sources accordingly. The book is thus of considerable importance to understand the thinking of those who drafted the Annan Plan and the complex self-deception that drove the UN Secretariat under Alvaro de Soto to persuade the UN Secretary-General to give his name to a plan that was fundamentally flawed and which was rejected by 76 % of the Greek Cypriots. Whoever reads Hoffmeister’s book may find it enlightening also to consult Professor Claire Palley’s analysis, which reflects the Greek-Cypriot perspective, but is incomparably more thorough. *Audiatur et altera pars*. While the Hoffmeister book could be used by those who would try to recycle the democratically rejected Annan Plan, the Palley book makes a convincing case why the Plan should not be resurrected.

The bibliography includes many British, Turkish, Greek and Cypriot sources such as Lord David Hannay, *Cyprus. The Search for a Solution* (London 2005) and Kyros Chrysostomides, *The Republic of Cyprus* (The Hague 2000), but certain crucial titles are missing, such as Claire Palley, *An International Relations Debacle* (Oxford 2005 – although the author does refer to Palley in footnotes),

William Mallinson, *A Modern History of Cyprus* (London 2005), and Van Confoudakis, *Cyprus* (Minneapolis 2006).

Alfred de Zayas, *Grand Saconnex*

**Joerges, Christian/Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation.** Studies in International Trade Law, Vol. 9. Oxford: Hart Publishing (2006). ISBN 9781841136653. xxxviii, 554 S. £ 75,- US\$ 150,-

Die beiden Herausgeber heben zu Anfang hervor, das Buch sei ein “product of a long-term and on-going co-operation, rather than a mere collection of papers” (S. v). Eine solche Ankündigung weckt hohe Erwartungen. Die 18 Beiträge, denen Petersmann eine Einführung und einen Überblick vorausschickt, erfüllen diese vollauf, auch und gerade wenn zwischen einzelnen Autoren Kontroversen ausgetragen werden. Vor einem Epilog von Joerges befassen sich drei große Abschnitte mit “International Trade Law” (mit dem Untertitel “Constitutionalisation and Judicialisation in the WTO and Beyond”), “Transnational Governance Arrangements for Product Safety” sowie “The WTO and Transnational Governance”. Der Band schließt sich an frühere Veröffentlichungen – vor allem Joerges/Sand/Teubner (Hrsg.), *Transnational Governance and Constitutionalism*, 2004 – an und bezweckt, “to promote cross-sectoral studies inducing private law, European law and international law experts and political scientists to analyse the ever more complex reality of multilevel governance in transnational economic, social, environmental and legal relations” (S. xxi). Dabei nehmen Petersmann (in der Einführung) und Joerges (im Epilog) unterschiedliche Perspektiven ein, jener die Werte des “public constitutional and international law”, dieser die des “international private and European law”. Jedoch stimmen beide überein in “the constitutional value premise that respect for human rights, private and democratic self-government and social justice requires more transparent, participatory and deliberative forms of transnational ‘cosmopolitan democracy’, as well as more legal coherence in multilevel trade governance, so that citizens can better comprehend, influence and scrutinise international trade regulation for their mutual benefit” (S. xxi f.). Bereits hier bezieht sich Petersmann (wie später auch andere Autoren) auf Überlegungen von Jürgen Habermas. Am Schluss seiner Einführung konstatiert er: “The ‘de-nationalisation’ resulting from the increasing international interdependence and the universal recognition of human rights entail that national constitutions – and even hegemonic powers like the US – cannot effectively protect human rights and ‘public goods’ across frontiers without complementary, multi-level constitutionalism. As the national forms of process-based democracy and of parliamentary control cannot be replicated at the level of worldwide organisations, we have to learn through international trial and error and regulatory competition how multilateral trade governance can be rendered more consistent with respect for human rights and democratic self-government” (S. xxxvi f.). Die unterschiedlichen privat- bzw. verfassungsrechtlichen Ansätze fänden ihre gemeinsamen rechtlichen Wurzeln in “the protection of individual autonomy, which is also the

ZaöRV 67 (2007)

basic value underlying respect for human dignity and human rights” (S. xxxvii). Was alle Autoren des Bandes eine, sei “their belief that the state-centred international trade order requires democratic reforms for the benefit of general citizens’ interests – not only ‘top-down reforms’ through intergovernmental bargains, but also ‘bottom-up reforms’ through democratic struggles by citizens for more effective participation rights in transnational governance and more comprehensive constitutional protection of their individual and democratic rights at national, transnational and intergovernmental levels” (S. xxxviii). Dabei handele es sich um eine Sisyphusarbeit, zugleich aber einen “moralischen Imperativ”; auf dem Gebiet des gegenseitig nützlichen Handels könne dies jedoch eher verwirklicht werden als in vielen anderen Bereichen antagonistischer internationaler Beziehungen. Ein wichtiges Feld – “labour standards” – wird allerdings bewusst ausgespart (und der Erörterung an anderer Stelle vorbehalten).

Teil I widmet sich (in insgesamt 8 Kapiteln) der zunehmenden “judicialisation” und “constitutionalisation” des Welthandelsrechts.

In einem ersten Teilabschnitt geben der Jurist Petersmann und die Politikwissenschaftlerin Nanz zwei “competing visions” zweier “different disciplines” auf das Thema “constitutionalisation and the WTO”. Das WTO-Recht verwende bereits heute “constitutional methods” und “constitutional principles” (S. 55), und seine Ziele (“promoting mutually beneficial trade, ‘sustainable development’ and international rule of law”) seien von konstitutioneller Bedeutung “far beyond international economic relations” (S. 56). Wie auf EG-Ebene (*Cassis de Dijon*-Judikatur), habe auch im Rahmen der WTO zugenommen “the involvement of the judiciary in evaluating the right balance between economic freedoms and social policies” (S. 76 f.). Nanz regt an “that, at international level, the public sphere – understood as a pluralistic social realm of a variety of sometimes overlapping or contending (often sectorial) publics engaged in transnational dialogue – should provide a political arena with actors and deliberative processes” – wieder eine Anleihe bei Habermas! – “that can further democratise global governance practice” (S. 82).

Im zweiten Teilabschnitt geht es um “Judicialisation: Empirical Inquiries and Constitutional Concerns”. Helmedach und Zangl legen hier dar, dass sich die formale Verrechtlichung der WTO-Streitbeilegungsverfahren auch in der Praxis (im Sinne eines “regime change”) ausgewirkt habe. Gerstetter analysiert die “response” des WTO Appellate Body auf die Spannungen und Interdependenzen zwischen “transnational trade governance” und “social regulation” und kommt zum Ergebnis, dass dieses Gremium beim Umgang mit “non-economic interests at stake” bei den “Handel und ...”-Fällen ähnlich wie der US Supreme Court vorgehe (S. 125 f.); es werde weniger eine Abwägung (“balancing”) als ein “re-entry” unternommen (S. 129), in einem “own characteristic way” (S. 131).

Teilabschnitt 3 behandelt sodann “Participatory Governance: Emerging Patterns and their Juridification”. Zunächst erläutern Steffek und Kissling, warum “civil society participation” in der WTO unterentwickelt bleibe, wobei verschiedene “pull”- und “push”-Faktoren unterschieden werden. Letztlich gebe es “very little

incentives for the WTO to pull in NGOs ... across all the phases of international trade policy-making" (S. 153). Klärungsbedarf bestehe auch im Hinblick auf das "social environment" internationaler Organisationen; so könne das Vermächtnis der "club culture" des GATT ebenfalls zu den Problemen beigetragen haben, die NGOs beim Zugang zur WTO haben (S. 155). Nickels Studie zu "Participatory Transnational Governance" konstatiert die wachsende inhaltliche Verdichtung transnationalen Rechts, vor allem bei Standardisierung (ISO), analysiert Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragung von europäischen Erfahrungen auf eine globale Ebene und kommt zum Schluss, transnationales "Recht" (nicht nur im strikten Sinne) benötige "additional sources of justification with legitimacy force" (S. 189); die Einbeziehung von NGOs (wie etwa bei der Weltbank, S. 191 f.) könne zwar nicht alle Probleme demokratischer Legitimität "above the nation-State level" lösen, werde aber "to a more inclusive – and possibly more legitimate – global legal community" führen (S. 190) – immerhin die zweitbeste Lösung (S. 195).

Der letzte Teilabschnitt beschäftigt sich mit "Legalisation Patterns outside the WTO". Pauwelyn fragt hier in Bezug auf "Non-Traditional Patterns of Global Regulation" (d.h. "soft law" bzw. "von nicht-staatlichen Akteuren geschaffene Regeln"): "Is the WTO 'Missing the Boat'?" Mit ein bisschen Kreativität könnten allerdings WTO-Panels verschiedene Wege finden, "to give effect to non-WTO norms, both those that are binding on the disputing parties and those that are not, both hard law and softer law or 'standards', both inter-state norms and the norms developed by, or with, the input of non-state actors" (S. 218). Jedoch erwachsen dabei "questions of procedural and substantive legitimacy", insbesondere für "international standards broadly referred to in the TBT agreement" (S. 219). Insoweit bestehe ein Risiko der "under-inclusion of trade obligations" (S. 227), das auch von ergänzend anwendbarem nationalem Recht nur wenig verringert werde. Wai behandelt "Conflicts and Comity in Transnational Governance: Private International Law as Mechanism and Metaphor for Transnational Social Regulation Through Plural Legal Regimes". Ein Schwerpunkt des Beitrags liegt in der Analyse von (transnationalem) "private ordering", für das ebenfalls ein angemessener institutioneller Rahmen erforderlich sei (S. 243). Im Verhältnis verschiedener paralleler "regulatorischer Regimes" könne die komplexe Konzeption von "comity" fruchtbar gemacht werden (S. 251). Wai erläutert dies an zwei Fällen aus dem internationalen Investitionsrecht bzw. der NAFTA als "kinds of 'conflicts' problems that will increasingly develop among the plural regimes of transnational governance" (S. 261), denn "given the imperfections of a world of divided jurisdictions in a partially globalised world, the diversity of transnational regimes may need to be tolerated and even encouraged" (S. 262).

Teil II des Buches enthält 6 Fallstudien zu "Transnational Governance Arrangements for Product Safety" zum Schutz von Leben und Gesundheit von Verbrauchern, ohne deren Konsumentensouveränität durch unnötige Handelshemmnisse und hohe Preise über Gebühr zu beschränken. Vier der Beiträge widmen sich dem SPS-Übereinkommen (und dem Codex Alimentarius [CA] von FAO und WHO),

weitere zwei dem Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). Hüller und Maier attestieren der "Global Food Safety Governance" der CA-Kommission, dass der dort praktizierte, primär wissen(schafts)basierte Ansatz durchaus politische Aspekte einbeziehe. Zwar sei das Ergebnis in verschiedener Hinsicht "short of normative ideals": "State participation and influence are still unequal; societal participation is biased in favour of wealthy countries, and, within these countries, it is biased in favour of business interests" (S. 297). Jedoch könnten insgesamt "the rather sceptical, if not directly disapproving, conclusions of many earlier studies of the Codex" (S. 296) nicht bestätigt werden, vielmehr seien Verbesserungen im Gange, wenngleich bisher noch keine Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zustande kämen (S. 299). Herwig plädiert sodann gegen "formalistic interpretations" des Vorsorgeprinzips und für dessen Verständnis im Sinne einer "practical reason"; gerade seine "indeterminacy" sei vorteilhaft, da sie diesem Grundsatz die nötige Flexibilität gebe. Daher sei die Auslegung des Art. 5 Abs. 7 SPS-Übereinkommen durch den Appellate Body fragwürdig (S. 316). Ihr Fazit: "If the SPS Agreement were changed to promote deliberative processes of risk regulation and to encourage widespread consideration of scientific and other evidence, it would then support and remedy the apparent lacuna of the precautionary principle in its current formulation – namely, the principle does not require regulators to give better reasons for regulating, and that it does not envisage a mechanism whereby such better reasons can be developed" (S. 325). Fisher will einen Schritt über die "science/democracy dichotomy" hinausgehen, indem sie das SPS-Übereinkommen als Beispiel eines "administrative constitutionalism" betrachtet; dabei vergleicht sie zwei Paradigmen eines administrativen "risk regulation standard-setting" (S. 336 f.). "Risk assessment" im Übereinkommen, vor allem in Art. 5 Abs. 1, sei auslegungsbedürftig (S. 341, 345). Letztlich gebe es eine wichtige Beziehung zwischen dem "constitutionalisation process" auf transnationaler und nationaler Ebene, (hier) aber im Hinblick nicht auf demokratischen, sondern administrativen "constitutionalism" (S. 348). Chalmers schließlich wendet sich dem Verhältnis von "administrative globalisation" und den "excesses of the State" zu. Seine zentrale These lautet: "Any legitimacy project concerned with transnational government must consider the administrative nature of the beast" (S. 351 f.). Die EU sei dabei eine exzellente Fallstudie (S. 356). Wenn "legal and political globalisation" hauptsächlich "an outgrowth of the administrative state" sei, bestehe die Aufgabe des Juristen darin, "(to) rearrang(e) the architecture of public law in such a way that it can effectively regulate the new constellations of administrative power" (S. 360). Immer wieder betont Chalmers die Notwendigkeit von Problemlösungen. Die "distortions of local democracies" könnten nicht durch einen integrationistischen Ansatz ausgeräumt werden, vielmehr seien Gegensätzlichkeiten als "both inevitable and desirable" hinzunehmen (S. 378): "The role of political institutions is not, therefore, one of assimilation. Instead, it is to secure mediation, whereby each set of politics comes to terms with the politics of the other" (ebd.). Ein "global public law" müsse sich stärker darum kümmern, "(to) pierce the veil of the state by examining the particular administrative processes that generate new con-

stellations of insiders and outsiders, new forms of belief and value, and new mechanisms of accountability and representation" (S. 380).

Zum Thema TBT-Abkommen und internationale Standardisierung befasst sich Howse mit dem "automatic law-making mechanism" in Art. 2 Abs. 4 des Übereinkommens, als einem "New Device for Creating Legal Normativity". Der Appellate Body vertrete hier eine "trade über Alles"-Auffassung, bei der das beträchtliche demokratische Potenzial der Vorschrift verschüttet werde (S. 395). Schepel spricht in ähnlicher Weise von einer "depressing interpretation" (S. 397, 401), wendet sich aber der allgemeineren Frage von "sources of legal recognition of private standardisation under the TBT Agreement" zu. Insofern sei ein differenziertes Herangehen angezeigt. So dürften Standards im SPS- und TBT-Abkommen nicht einfach parallelisiert werden, andererseits sei stets ein Mindestmaß an Konsens notwendig. Daher sollte der Appellate Body "inscribe the TBT Agreement and itself in the normative global order that sustains and nurtures legitimate private regulatory decision-making" (S. 409), denn notwendig sei "government by consent".

Der dritte Teil des Bandes beinhaltet drei Beiträge zu "Transnational Environmental Governance". Godt verwendet als Beispiel für "Global Environmental Governance: Emerging Rules through Evolving Practice" die "Bonn Guidelines" zur UN-Konvention über biologische Vielfalt (CBD). Primär geht es ihr um die Konflikte zwischen dem TRIPS-Rat und dem CBD-Sekretariat. Die Umweltpolitik der WTO sei gekennzeichnet durch das Prinzip der "vertical policy segregation" (z. B. in Art. XX GATT, S. 415). Für die "Handel und Umwelt"-Debatte sei jedoch die "horizontal policy segregation" wichtiger; aus ihr folge administrativ "non-coordination" zwischen verschiedenen Internationalen Organisationen (S. 416), während ihr normativer Gehalt zu keinen klaren Aussagen zum Verhältnis von WTO-Recht und "multilateral environmental agreements" führe (S. 418). Bislang zeige sich auch in der Streitbeilegungspraxis keine "integration" von Handels- und Umweltpolitik (S. 420). Die 2002 formulierten Bonner "Richtlinien" bekräftigten die legitime Rolle von "benefit-sharing arrangements" allgemein (S. 426) und seien geeignet, "to overcome the stalemate between the TRIPS Council and the CBD" (S. 427). "Environmental cross-cutting policies are as challenging to the principle of horizontal segregation as the public-good character is to the traditional concepts of sovereignty" (S. 430). Wesentlich für "gute Herrschaft" ("good governance") sei das Streben nach "praktischer Konkordanz", nicht nur auf staatlicher Ebene (S. 432). Segregation stehe im Widerspruch zu konkreten Problemlösungen (S. 433) und zu einer "modern perception of the legitimacy of international politics" (S. 434). Das bedeute: "With regard to the constitutional norm of policy integration, members act 'legitimately' if they use the WTO to react more responsibly to national and international quests of economic adaptation to the aims of environmental policy" (ebd.). Ehling fragt danach, ob "Environmental Policies and the WTO Committee on Trade and Environment" als ein "record of failure" zu werten seien, und bejaht dies vor allem angesichts von "institutional constraints" (S. 456). Gleichwohl wird nicht völlig verneint, dass dieser Ausschuss künftig als

ein "forum of deliberative exchange among its members" fungieren könne (S. 457). Vom Thema her deutlich gegenüber den vorigen Studien abgesetzt ist der Beitrag von Perez, der den ambitionierten Fall der "Global Reporting Initiative" (GRI) als "Ecological Transformation at the Global Financial Frontier" einordnet, wobei er einen Gegenstand des "international financial law", nämlich "corporate reporting", genauer untersucht. Die auf den "homo oeconomicus" resp. "investicus" zentrierte "technique of monetary representation" (S. 467) weise "ecological blind-spots" auf (S. 468). Daher gilt sein Augenmerk "alternative reporting schemes" und der "GRI evolution", d.h. dem Wandel hin zu einem "comprehensive environmental reporting". Dabei verkennt Perez nicht die "substantive imperfection" der (GRI) Sustainability Reporting Guidelines von 2002 (S. 478). Gleichwohl lautet seine These: "organisations which fully adopt the GRI scheme are likely to be better environmental performers than their non-reporting comparable peers" (S. 482). Im Anhang des Beitrags werden die relevanten "performance indicators" abgedruckt (S. 482 ff.).

Joerges' Epilog, zu dem Petersmann bereits eingangs kurz Stellung nimmt (S. xxx ff.), erörtert "Constitutionalism in Postnational Constellations: Contrasting Social Regulation in the EU and in the WTO". Einleitend – unter dem Titel "constitutionalization of governance and social embeddedness of markets" – werden drei zentrale Argumente skizziert: "constitutionalization via conflict of laws", "irreversibility of the turn to governance in post-national constellations", "proceduralisation of the rule of law within constitutional democracies and in post-national constellations". Die "limited strength of law" sei nicht gleichbedeutend mit einem Rückfall in den Naturzustand: "where the law ends, there is still room for diplomacy and comitas" (S. 496). Eine vierte These besagt: "Legal systems must not treat non-state law as a given. In their exercise of control over non-state law, states and their courts or other authorised bodies must, however, remain aware of the reasons for the inclusion of non-governmental actors into transnational governance schemes. Their control can hence be only procedural" (S. 499). Joerges diskutiert dies hernach zunächst am europäischen Beispiel ("Free Intra-Community Trade as Instigator of Regulatory Innovation"), später an "non-tariff barriers" und der WTO ("A Survey of Conflict-Resolving and Policy-Integrating Mechanisms"); schliesslich widmet sich der letzte Abschnitt dem "Turn to Governance and its Legitimacy Problématique at National, European and International Level"). Er erachtet die "constitutionalisation of transnational governance" als "imperfect", führt allerdings verschiedene Erfahrungen zur "normativity of juridification" auf und hält (mit Möllers) fest: "There can be no legitimate 'transnational governance without a public law'" (S. 526). Unter der offenen Überschrift "Where the Law Ends ..." am Schluss folgt eine wichtige Klärung: "Our insistence that the notion of law should not be used for any form of decision-making, but should reflect a differentiation between political bargaining and conflict settlement on the one hand, and constitutionalised law generation and law guided adjudication on the other, highlights the concerns about which the contributors to this volume ... agree to a very significant extent" (S. 527). Das "consolidated institutional

framework of the EU" sei auf internationaler Ebene aber schwerlich imitierbar (ebd.).

Der Band ist sehr sorgfältig ediert; Fehler sind höchst selten: Auf S. 37, Fn. 83 muss es Art. XI WTO-Abkommen heißen, auf S. 52, Fn. 117, ist Verordnung Nr. 2603/69/EG gemeint, und in Fn. 113 (S. 521) finden sich gleich zwei Druckfehler (und ein paar weitere an anderen Stellen des Teils IV.). Nicht ganz nachvollziehbar ist freilich, warum wichtige Arbeiten zu Teilaspekten der Thematik (vor allem Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001) nicht berücksichtigt worden sind.

Der umfangreiche und detaillierte Index beleuchtet eine weitere, allerdings kaum vermeidbare Ambivalenz dieses Sammelbandes: Zentrale Termini wie "(administrative) constitutionalism", "constitutionalisation", "(transnational) governance", "(social) regulation" werden, wenn überhaupt, so doch nur vage und kaum einheitlich definiert; politik-, verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Kooperation muss sich aber nicht zuletzt einer gemeinsamen Sprache vergewissern, wenn über die Fachgrenzen betriebene (Groß-)Projekte auch von einem interdisziplinären Publikum wirklich rezipiert werden sollen. Speziell für Völker- und Europarecht, aber auch für Verfassungstheorie birgt das Werk eine Fundgrube von anregenden und weiterführenden Überlegungen, die zu größerer Erkenntnis des Wirkens und Nutzens von Mehrebenensystemen beitragen sollten.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

**Kontopodi, Katerina: Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien.** Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Bd. 33. Baden-Baden: Nomos (2007). ISBN 978-3-8329-2212-2. 146 S. € 29,-

In Deutschland hat die Möglichkeit des Verbots politischer Parteien nach längerer Bedeutungslosigkeit durch das NPD-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht wieder Aufmerksamkeit erfahren. Zuletzt hat der Topos des Parteiverbots aber – bedingt durch die Diskussion zur Einführung eines europäischen Parteienrechts einerseits und andererseits durch die jüngere Rechtsprechung des EGMR zu mehreren türkischen Parteiverboten – gerade auch seine europäische Dimension entfalten können. Das Verbot der türkischen Wohlfahrtspartei (*Refah Partisi*) hat ein besonders helles Schlaglicht auf das Thema geworfen, indem der EGMR im Jahre 2003 das Verbot durch das türkische Verfassungsgericht bestätigte und als legitime Maßnahme ansah (EuGRZ 2003, S. 206 ff.).

So fügt sich die Arbeit von Katerina Kontopodi – etwa neben den Dissertationen von Sarah Theuerkauf (2006) und Seyda Dilek Emek (im Erscheinen) sowie mehreren kürzeren Abhandlungen – in eine Reihe von neuesten Analysen der Rechtsprechung des EGMR zu den nationalen Verboten politischer Parteien ein. Eher ungewöhnlich ist dabei lediglich, dass es sich hierbei um eine LL.M.-Abschlussarbeit handelt, die die Verfasserin unter Betreuung von Beate Rudolf an der FU Berlin vorgelegt hat. Schon aufgrund der hohen Aktualität des Themas scheint es nur folgerichtig, dass die Magisterarbeit mit der Aufnahme in die

ZaöRV 67 (2007)

“Schriftenreihe zum Parteienrecht und zur Parteienforschung” des Nomos Verlages Anerkennung gefunden hat und die Ergebnisse somit einem breiten Leserkreis zugänglich gemacht werden, anstatt im Ablagesystem eines Prüfungsamtes jeder Öffentlichkeit entzogen zu werden.

Am Werk von K o n t o p o d i fällt zunächst der (wohl den Kautelen der Qualifikationsarbeit geschuldete) relativ geringe Umfang von knapp 150 Seiten auf, der jedoch keineswegs *per se* als nachteilig zu vermerken wäre. Und in der Tat kann das schlanke Buch bereits auf den ersten Blick durch eine inhaltlich stringente, gut nachvollziehbare Zielgerichtetheit überzeugen, die sich nicht in jeder denkbaren Verästelung verliert.

Die Verfasserin beginnt ihre Darstellung mit einer kurzen Übersicht der aktuellen Parteiverbotsrechtsprechung des EGMR, an die sich Prolegomena zum Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK anschließen. K o n t o p o d i nimmt Stellung zum Missbrauchsverbot der Konventionsrechte nach Art. 17 EMRK, zu den einzelnen Kriterien der Legitimierbarkeit eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit sowie zur Bedeutung der politischen Parteien, der Demokratie und der Religionsfreiheit im System der Konvention. Dies alles wird schließlich konkret bezogen auf eine eingehende und kritische Vorstellung von fünf jüngeren Verfahren zu türkischen Parteiverboten vor dem EGMR (S. 90-105). Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Fall der *Refab Partisi*, der im Unterschied zu den anderen Parteiverboten vom EGMR als nach Art. 11 Abs. 2 EMRK gerechtfertigter Eingriff in die Vereinigungsfreiheit angesehen wurde. Weiteren Raum in der Abhandlung K o n t o p o d i s nimmt schließlich eine rechtsvergleichende Darstellung des Parteiverbots (S. 106-136) nach der deutschen, französischen, britischen, griechischen (hier unter Auswertung griechischer Literatur), italienischen und spanischen Rechtsordnung ein sowie in kompakterer Form zu den osteuropäischen Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn.

Die Verfasserin verzichtet zugunsten einer besseren Lesbarkeit weitestgehend auf zusätzliche Ausführungen in den Fußnoten, die stattdessen oft umfangreiche Nachweise aus der Rechtsprechung enthalten. Der Blick wird nicht durch allzu Nebensächliches verstellt. Gelegentliche sprachliche oder grammatikalische Unebenheiten stören den Lesefluss nicht.

Was von der Verfasserin durch knappe Darstellung auf den Punkt gebracht wird, mag für denjenigen Leser, der vor allem Wert auf eingehendere Diskussion von Details, Hintergründen und Perspektiven oder aber auf die Entwicklung neuer Standpunkte legt, ungehaltvoll wirken. Indessen ist die Darstellung K o n t o p o d i s deutlich mehr als ein “Kratzen an der Oberfläche”: es gelingt ein zwar knappes, aber gleichwohl ausgewogen informatives und gelegentlich auch in die Tiefe reichendes Verständnis der konventionsrechtlichen Kriterien und der Jurisdiktion des EGMR, das immer wieder durch konkretes Fallmaterial exemplifiziert wird, gründlich belegt ist und schließlich durch einen rechtsvergleichenden Überblick verschiedener nationaler Parteiverbotsmöglichkeiten auf gelungene Weise ergänzt wird. K o n t o p o d i hebt mehrfach die Bedeutung der politischen Parteien für die Demokratie in der Rechtsprechung des EGMR hervor. Mit der gesetzlichen

Grundlage, dem legitimen Zweck, der Verhältnismäßigkeit, insbesondere der "Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft", werden Elemente der Prüfung des Gerichtshofs veranschaulicht. Die nach Art. 11 Abs. 2 EMRK zulässigen Ausnahmen zur Auflösung einer Partei müssten unbedingt "eng ausgelegt" werden und dürften nur "in schwersten Fällen" gerechtfertigt sein. Doch bleibt die Arbeit dabei über weite Strecken vorwiegend deskriptiv. Dort, wo die Verfasserin eigene Schlüsse zieht (oder zu ziehen scheint), ist oftmals nicht ganz klar, inwieweit dies der diskutabile Standpunkt der Autorin ist oder vielmehr eine das Meinungsspektrum in der Literatur verwebende Konklusion. Mehrfach nimmt die Verfasserin zwar inhaltlich ganz deutlich Bezug auf die Idee und Konzeption der Streitbaren Demokratie, lässt jedoch insoweit leider (bis auf eine Randbemerkung zur spanischen Verfassung) jede Auseinandersetzung damit vermissen, obwohl dies gerade im Zusammenhang mit dem Fall *Refab* in der Literatur aufgegriffen wurde und angezeigt gewesen wäre.

Im rechtsvergleichenden Teil der Arbeit geht die Autorin auf die verfassungs- und einfachrechtlichen Möglichkeiten des Parteiverbots nach der jeweils untersuchten nationalen Rechtsordnung ein, stellt deren wesentliche Eckpunkte dar und misst sie an den durch EMRK und EGMR vorgegebenen Kriterien. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass nicht in allen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten Raum für ein Parteiverbot ist: teils überhaupt nicht (so in Großbritannien, Griechenland, Italien), teils nicht auf einer verfassungsrechtlichen, sondern nur einfachrechtlichen Grundlage (Frankreich, Spanien, Ungarn). Alle betreffenden Staaten stellen laut Kontopodi hohe Anforderungen an dieses Instrument und halten dem Maßstab des Art. 11 Abs. 2 EMRK stand.

Mit dem Vergleich tritt die Autorin aus der darstellenden Sicht heraus, was die Qualität der Arbeit anhebt. So subsumiert sie etwa kurz und stimmig die sieben legitimen Eingriffszwecke des einschlägigen französischen Gesetzes über Kampfgruppen und Milizen anhand der Vorgaben des Art. 11 Abs. 2 EMRK. Instrukтив liest sich der besonders prägnante Abschnitt über die tschechische Rechtsordnung.

Positiv ist die Einbeziehung von insgesamt immerhin zehn europäischen Staaten. Den Aufschluss über die Kriterien für ihre konkrete Auswahl bleibt die Autorin gleichwohl schuldig. Allein hinsichtlich der osteuropäischen Staaten wird gesagt, sie seien als postkommunistische Rechtsordnungen am Vorbild westeuropäischer Verfassungen orientiert und durch die herausfordernde politische Lage nach dem Systemumbruch geprägt. Es ist auch nicht ersichtlich, warum Kontopodi im Rahmen dieses Vergleichs jeweils nur das nationale Recht mit der EMRK abgleicht und nicht im selben Zug auch den sich geradezu aufdrängenden Vergleich der nationalen Rechtsordnungen untereinander wenigstens kurz mit einbezieht.

Das deutlich zu knappe Schlusskapitel, das kaum mehr als eine Seite füllt, enthält leider wenig pointierte Aussagekraft und entspricht seiner Titulierung als "Allgemeine Schlussbemerkung". Eine ausführlichere Gesamtbewertung fehlt also.

Man mag der Autorin auch nicht in allem folgen, so etwa in der Auseinandersetzung mit den Literaturmeinungen zum Missbrauchsverbot nach Art. 17 EMRK oder wenn sie die Norm wegen ihrer (zutreffend als rückläufig erkannten) Praxis-

relevanz bereits mit "nichtanwendbar" überschreibt. Der angesichts des Titels zu vermutende "Ausschluss" des Parteiverbots nach Art. 49, 18 der italienischen Verfassung ergibt sich nach den dann folgenden Ausführungen nicht zwingend und ist daher sprachlich unpräzise; vielmehr "ermächtigt" die Vorschrift, jedenfalls nach herrschender Meinung, nicht zu einem Parteiverbot.

Ihre Analyse der griechischen Verfassung zeigt, dass die Autorin mit dieser Rechtsordnung besonders gut vertraut ist und sie hier über wertvolles Hintergrundwissen verfügt, das in der deutschsprachigen Literatur selten ist. Sie verabsolutiert dabei die Parteienfreiheit gegen jedwede Einschränkung. Eine verfassungswidrige Partei sei nach griechischem Recht schlechterdings "nicht vorstellbar". Dies steht aber jedenfalls in Widerspruch zu der immerhin am Rande auch erwähnten Gegenmeinung. Eine stärker argumentative Auseinandersetzung mit dieser Gegenansicht, die der Wortlaut des Art. 29 Abs. 1 der Verfassung entgegen der Ansicht von Kontopodi durchaus eröffnet, wäre hier wünschenswert gewesen. Wenn die herrschende Meinung, der die Autorin stets folgt, auch richtig sein mag, so sollte sie doch als eine solche Meinung gekennzeichnet werden. Die historische Auslegung der Vorschrift vollzieht Kontopodi dann wieder mit dem richtigen Ergebnis nach; sie ist jedoch um eine ebenfalls weiter zurück reichende, gegenteilige Perspektive verkürzt, die die Parteienfreiheit nicht schrankenlos interpretiert und in der Verfassungsgeschichte Griechenlands u.a. von dem Vorsitzenden der Kommission zur Revision der Verfassung von 1962 und späteren Staatspräsidenten Tsatsos prominent vertreten wurde. Ähnliches ließe sich bezüglich der Betrachtung der italienischen Verfassung sagen. Dessen ungeachtet argumentiert Kontopodi am Beispiel Italien durchaus überzeugend und nicht ohne Schliff.

Die systematische Auslegung der griechischen Verfassung hingegen liefert kaum ein schlagkräftiges Argument. Sie lässt zudem die an anderer Stelle beschriebene und wohl zentrale systematische Begründung hier außen vor: die Parteienfreiheit ist in der griechischen Verfassung nicht bei den Grundrechten, sondern im Abschnitt über den Aufbau des Staates kodifiziert, ist mithin direkt und fest in die Vorstellung eines verfassungskonformen Staatsaufbaus und einer entsprechenden Praxis integriert.

Missverständlich wird formuliert, eine "konventionskonforme Auslegung des Art. 29 Abs. 1" der griechischen Verfassung bleibe "außer Betracht". Die Autorin will selbst wohl gerade das Gegenteil, nämlich den starken Schutz der politischen Parteien durch die EMRK (als Mindeststandard) und durch griechisches Verfassungsrecht (als noch weiter reichende Gewährleistung), zum Ausdruck bringen. Hierfür spricht zumindest das (auch erwähnte) Argument aus Art. 53 EMRK.

Im Ergebnis gelangt Kontopodi mit ihrem Vergleich zwischen der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 21 Abs. 2 GG bzw. Art. 11 Abs. 2 EMRK dann auch (erwartungsgemäß) zu der bereits 1957 vom EGMR festgestellten Vereinbarkeit.

Dies alles sind eher nebensächliche Kritikpunkte, die die im Ganzen durchaus stimmige Analyse nicht ernsthaft beeinträchtigen und in der Gesamtbeurteilung nur gering ins Gewicht fallen. Insgesamt bietet Kontopodis Darstellung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien einen guten und eng entlang der hier maßgeblichen Kriterien der Rechtsprechung geführten Überblick des Themas. Es handelt sich um eine alle wesentlichen dogmatischen Aspekte umfassende und durch reiches Fallmaterial exemplifizierte Synopse. Diese hebt sich von kürzeren Abhandlungen durch die umfassende Perspektive, die zugleich fundierte Analyse der Rechtsprechung, die besondere Berücksichtigung der fünf jüngeren türkischen Parteiverbote und vor allem den besonders interessanten rechtsvergleichenden Teil positiv ab. Dabei bleibt das Werk im Vergleich zu monographischen Abhandlungen durchgängig stringent und wirkt an keiner Stelle überladen.

Auf Grund dieser Vorzüge ist das Buch insbesondere für denjenigen empfehlenswert, der sich mit dem Thema rasch vertraut machen will.

Martin Klamt, München

**Küpper, Herbert: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs.** Einführung mit Textübersetzung. Frankfurt a.M. etc.: Peter Lang (2007). ISBN 978-3-631-56686-2. 181 S. € 39,- £ 23,70 US\$ 46,95

Nach dem Tod Georg Brunners übernahm die Rolle des führenden Ungarnspezialisten unter deutschen Ostrechtlern Herbert Küpper, der mit diesem Buch schon seine dritte Monographie in deutscher Sprache zum ungarischen öffentlichen Recht liefert. Es zeigt nach einer rechtsgeschichtlichen Einführung von den Anfängen bis zum 20. Jh., wie die geltende ungarische Verfassung einerseits in ihrem (formell noch immer aus dem Jahre 1949 stammenden, allerdings mehrmals stark abgeänderten) Text von sozialistischen Überbleibseln durchwoben ist, andererseits aber praktisch (vor allem dank uminterpretierende Arbeit des ersten Verfassungsgerichts unter László Sólyom) als eine rechtstaatliche Verfassung funktioniert. Küpper arbeitet sowohl die ungarische und fremdsprachige Literatur als auch die relevanten ungarischen Rechtsnormen und die daran anknüpfende Rechtsprechung auf. Nach der Darstellung des Systemwechsels aus juristischem Blickwinkel findet man eine Analyse der verfassungsrechtlichen Institutionen auf der Grundlage des Verfassungstextes, der Verfassungsgerichtsrechtsprechung und der relevanten Gesetze – im Kontext der politischen Geschehen. Küpper versucht die ungarische Lage immer im direkten Vergleich mit der deutschen und der anderen postsozialistischen darzustellen. Am Ende des Buches findet man eine annotierte deutsche Übersetzung der Verfassung, die glücklicherweise wesentlich besser ist als die ansonsten üblicherweise benutzte aktuelle Übersetzung auf der Webseite des ungarischen Verfassungsgerichts ([www.mkab.hu](http://www.mkab.hu)). Zwei kleine Fehler weist der Text leider noch auf: (1) Die Verfassung wurde am 20. August 1949 verkündet (nicht am 23. Oktober 1949 wie es auf S. 7 heißt und auch nicht am 23. August 1949, wie auf S. 29 FN 29 behauptet). (2) Der Gesetzesartikel 1926:XXII hat mit dem Oberhaus der Landesversammlung kein reines korporativ-berufsständisches

ZaöRV 67 (2007)

Parlament eingeführt, sondern eher eine Kombination des traditionellen Aristokratenparlaments mit berufsständischen Elementen (anders bei Küpper S. 26-27). Abgesehen von diesen kleinen Fehlern ist das Buch aber die beste Darstellung des ungarischen Verfassungsrechts in einer Fremdsprache überhaupt. Sie ist gründlich recherchiert und verständlich dargestellt. András Jakab, Liverpool

**Lohker, Rüdiger: Islamisches Völkerrecht. Studien am Beispiel Granadas.** Bremen: Kleio Humanities (2006). ISBN 3-9811211-0-4, 978-3-9811211-0-0. 188 S. € 27,80

Die meisten Abhandlungen zum islamischen Recht sind nicht primär juristischen Charakters, sondern sind philologische Untersuchungen historischer Epochen. Es gibt zwar zum Familien- und Wirtschaftsrecht eine Vielzahl von Darstellungen, die sich an der Rechtspraxis orientieren (statt vieler Werner Menski/David Pearl, *Muslim Family Law*, 1998; Hilary Lewis-Ruttley/Chibli Mallat/Natalie Bizard, *Commercial Law in the Middle East*, 1995), die Darstellung des islamischen öffentlichen Rechts ist hingegen fast durchweg geprägt von einer übermäßigen Fokussierung auf die tradierten Lehrbücher des *fiqh*, deren dogmatische Positionen als adäquate Widerspiegelung der Rechtswirklichkeit ohne empirische Prüfung akzeptiert werden. Diese stellen denn auch recht zuverlässige Wegleitungen zum historisch praktizierten Privat- und Wirtschaftsrecht dar und haben auch in der Gegenwart ihren allgemein akzeptierten normativen Anspruch nicht verloren. Die Fähigkeit des *fiqh*, öffentliches, besonders staatliches Handeln dauerhaft rechtlich zu binden, kann hingegen angezweifelt werden. Hier wirkt sich nun die übermäßige philologische Ausrichtung der klassischen Orientalistik negativ für unser Verständnis des islamischen öffentlichen Rechts aus, insbesondere was die Regeln zwischenstaatlicher Beziehungen muslimischer Staaten betrifft.

Die auch heute noch einschlägigen Arbeiten Muhammad Hamidullahs (*Muslim Conduct of State*, 1953) und Majid Khadduris (*War and Peace in the Law of Islam*, 1955) beschäftigen sich demnach nicht mit der historischen Staatspraxis, sondern fast ausschließlich mit den abstrakten Vorschriften der *Fiqh*-Handbücher (deren wichtigste wohl Shaybanis *Kitab as-Siyar*, und sein historischer Kommentar von as-Saraskhiy sind; ersterer übertragen unter anderem durch Khadduri als *The Islamic Law of Nations: Shaybani's Siyar*, 1966). Was diese Autoren und spätere Adepten wie Isam Kamel Salem (*Islam und Völkerrecht*, 1984) oder selbst Christopher Weeramantry (*Islamic Jurisprudence: An International Perspective*, 1988) kennzeichnet, ist ihr enger Fokus auf die dogmatischen Regeln des *fiqh*, d.h. der von privaten Rechtsgelehrten entwickelten Umsetzung der allgemeinen normativen Vorgaben des Islams in ein detailliertes moralisches, liturgisches und rechtliches Regelwerk, dessen Maßstab und hauptsächliche Sanktion das Einzelgewissen des Gläubigen vor seinem Schöpfer darstellt. Entsprechend dem umfassenden Anspruch dieses religiösen Rechts beschäftigt sich das *fiqh* neben seinem privatrechtlichen Schwerpunkt natürlich auch ausführlich mit dem Charakter des muslimischen Gemeinwesens und seinen Handlungsmöglichkeiten

nach innen und außen. Es überrascht aber nicht, dass das reale staatliche Handeln sehr häufig deutlich hinter diesem hohen, wenn nicht unerfüllbaren normativen Anspruch zurückblieb.

Es ist diese deutliche Diskrepanz zwischen der tradierten akademischen Lehrmeinung und der Rechtspraxis, die auch mit Bezug auf das Völkerrecht besonders deutlich zutage tritt, die Lohlker zum Ausgangspunkt seiner Arbeit macht: "Es ist noch immer die Weisheit weit verbreitet, das islamische Recht sei erstarrt, rein theoretisch und ohne Bedeutung für die Rechtspraxis. Von muslimischer Seite wird dies aufgegriffen in dem Wort, "das islamische Recht gelte, ohne an eine Zeit und einen Ort gebunden zu sein. ... Die neuere islamrechtliche Forschung mag diese Auffassungen schon längst widerlegt haben, aber Totgesagte leben bekanntlich länger ..." (S. v). Im Gegensatz zu den oben genannten Autoren belässt Lohlker es also nicht bei einer exegetischen Bestandsaufnahme des dogmatischen Korpus des *fiqh*, sondern zeigt anhand überlieferter Vertragstexte (S. 45-89) und diplomatischer Korrespondenz (S. 39-43) des letzten verbliebenen islamischen Reiches im Europa des 13.-15. Jahrhunderts, dass das nasridische Granada seine exponierte Grenzsituation und den permanenten Kriegszustand, in dem es sich befand, keineswegs passiv im Hinblick auf den strategisch unabwendbaren Untergang hinnahm, sondern höchst pragmatisch und aktiv gestaltete: "Diese Pragmatik, die ein Ausschöpfen aller Ressourcen ermöglicht, finden wir auf vielerlei Ebenen: auf politisch-militärisch-diplomatischer, auf der des Rechts, der der Wiederaneignung von Geschichte u.a.m. Nicht zuletzt finden wir sie auch auf der Ebene der Wirtschaft, des Handels. Grundsätzlich können wir von einer Koexistenz in Frieden und Krieg zwischen Granada und seinen Nachbarreichen sprechen." (S. 17)

Es erweist sich also, dass das islamische Recht keineswegs galt "ohne an eine Zeit und einen Ort gebunden zu sein", sondern im Gegenteil hoch flexibel agierte und reagierte, um die Existenz und den Wohlstand des muslimischen Staates in einem hochdynamischen und konflikträchtigen internationalen System zu sichern. Die Parallelen zur heutigen Krise des Islams, d.h. dem Unvermögen muslimischer Staaten in den vergangenen zwei Jahrhunderten, in einem fremdbestimmten internationalen System gegen eine Übermacht feindlicher Staaten zu bestehen und adäquate normative Lösungen zu finden, sind offensichtlich.

Die unmittelbare Relevanz politisch-rechtlicher Entwicklungen, die sich vor einem halben Jahrtausend an der Peripherie des islamischen Raumes abgespielt haben, für unser Verständnis gegenwärtiger Probleme mag hingegen weniger offensichtlich sein. Hier darf man anführen, dass sich auch die oben genannten Autoren ausschließlich auf noch ältere Quellen beziehen, hierbei allerdings die Staatenpraxis vollständig ausklammern. Ihnen gemein (mit Ausnahme von Khadduri) ist eine explizite Apologetik, d.h. der bewusste Versuch, das historische islamische Völkerrecht als kompatibel, wenn nicht als Vorläufer des modernen, auf friedlicher Koexistenz basierenden Völkerrechts darzustellen. Wie in den immer noch maßstabsetzenden Dissertationen von Kruse und Krüger gezeigt, kann ein solches Anliegen allerdings nur mit einer beträchtlichen Verbiegung des normativen Korpus des *fiqh* und einer ausgesprochen selektiven Lesung seiner Quellen bewerkstelligt

werden (Hans Kruse, Islamische Völkerrechtslehre, 1979 [1953] und Hilmar Krüger, *Fetwa und Siyar: Zur internationalrechtlichen Gutachtenpraxis der osmanischen Seyh ül-Islam vom 17. bis 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des "Behcet ül-Betava"*, 1978; siehe hierzu auch die ausgezeichnete Arbeit von Dietrich F.R. Pohl, *Islam und Friedensvölkerrechtsordnung*, 1988).

Was alle vier Arbeiten, besonders die von Krüger und Lohlker, auszeichnet, ist die bewusste Ausweitung des Studiengegenstandes auf den "*paper trail*" der real existierenden Staatenpraxis, d.h. die unvoreingenommene Untersuchung, wie das dogmatische Verbot der friedlichen Koexistenz mit der nicht-islamischen Umwelt, d.h. die postulierte unüberwindbare Dichotomie in *dar al-Islam* and *dar al-harb* und der ihr innewohnenden Verpflichtung zur Ausweitung des Glaubens (also die bekannte *jihad* Problematik) mit der praktischen Notwendigkeit wirtschaftlicher, diplomatischer und selbst militärischer Kooperation mit dem christlichen "Feind" versöhnt wurde (S. 27-38). Lohlkers selbst gestecktes Ziel, die Bedeutung der strategischen, geographischen, wirtschaftlichen, sozialen und ideengeschichtlichen Einflüsse auf die Entwicklung des islamischen Rechts aufzuzeigen, d.h. die dynamische Anpassbarkeit eines lebenden und gelebten Rechtssystems mit der postulierten Erstarrtheit des *fiqh* zu kontrastieren, wird überzeugend erreicht und stellt den besonderen Wert dieser historischen Arbeit auch für den an modernen Entwicklungen interessierten Leser dar. Seiner abschließenden Aussage ist ohne Einschränkung zuzustimmen: "Das islamische Recht ist also mehr als das Gelehrtenrecht, das aus seinem historischen Kontext gelöst wird. Dies zeigt uns das granadinische Beispiel eindringlich." (S. 144-145)

Wie die meisten Werke zum islamischen Recht ist auch das vorliegende kein im engeren Sinne juristisches Buch, sondern ein primär philologisches, das stark auf einer breiten interdisziplinären Forschungsgrundlage basiert (S. vii). Es ist in 13 kurze Kapitel gegliedert, die zuerst die Rolle Granadas im politischen und wirtschaftlichen System der europäischen Frührenaissance beleuchten, um dann nach einer kurzen Besprechung der theoretischen Grundlagen des islamischen Völkerrechts (S. 23-37) zum Hauptteil der Arbeit, der eingehenden Besprechung der diplomatischen und Vertragspraxis Granadas und Nordafrikas mit dem christlichen Aragon (S. 45-89), überzuleiten. Für den Juristen von besonderem Interesse dürfte neben der oben erwähnten Diskussion des *jihad* das Kapitel zum internationalen Vertragsrecht (S. 91-98) sein, welches als Basis einer dauerhaften Friedensordnung der gegenseitigen Koexistenz dargestellt wird. Desgleichen interessiert das Kapitel zum Problem der Piraterie, d.h. die von nicht-staatlichen Akteuren betriebene, oft durch offizielle Kaperbriefe legitimierte, Störung des friedlichen zwischenstaatlichen Verkehrs (S. 99-112), sowie das Kapitel über die Existenz muslimischer Minderheiten unter nicht-muslimischer Herrschaft (S. 135-141).

Herauszuheben ist zudem das Kapitel zur Entwicklung des granadinischen *fiqh* malikitischer Schule, in dem Lohlker darzulegen versucht, dass die beobachtete staatliche Abweichung von der orthodoxen Norm der Schriftgelehrten nicht einfach mit dem hinlänglich beschriebenen Dualismus zwischen *fiqh* und *siyasa shar'iyah* (d.h. den anerkannten rechtlichen Privilegien des Herrschers nach mongo-

lisch-persischem Vorbild) erklärt werden kann (S. 94), sondern dass auch die gelehrte Literatur des *fiqh* in der Orientierung am öffentlichen Interesse (*istislah*) und der Auseinandersetzung mit der rechtfertigenden Notwendigkeit (*darura*) der äußeren Umstände zu fruchtbaren pragmatischen Lösungen gelangt ist (S. 113-134). Dieser Widerstreit zwischen dem pragmatischen Konzept des *istislah*, d.h. der "Ableitung eines Rechtssatzes, der sich auf die Berücksichtigung des allgemeinen Interesses, der *maslaha*, stützt" und dem orthodoxen Prinzip des *istihsan* "[which] is an Arabic noun derived from the term *hasan*, good, which designates the preference of one object or idea over another. Technically it is associated with analogy, *qiyas*" (S. 113, 123), bestimmt den rechtlichen Diskurs in der islamischen Welt bis in die heutige Zeit. Es ist dies ein Widerstreit, der besonders die Debatte zwischen verschiedenen radikal-islamischen Bewegungen dominiert (siehe hierzu Sami Zubaida, *Law and Power in the Islamic World*, 2005, S. 210-213).

Auch wenn wir also weiterhin auf eine umfassende Abhandlung zum islamischen Völkerrecht als solchem warten müssen, so ist Lohlkers Buch jedenfalls ein wichtiger Beitrag zu einem vollständigeren Verständnis der Rechtswirklichkeit jenseits des dogmatisch verengten Blickwinkels des Gelehrtenrechts. Es ist diese verengte Sichtweise des *fiqh*, die sowohl die Außen- wie die Innensicht moderner muslimischer Staaten bestimmt und die Reform ihres öffentlichen Rechts erschwert bzw. einen dauerhaften Ausgleich mit der existierenden allgemeinen Völkerrechtsordnung behindert. Das Studium der historischen Erfahrung mit der dem nasridischen Granada eigenen Pragmatik und rechtlichen Innovation ist hierbei ein willkommenes Korrektiv, und ähnliche Studien zu anderen geographischen und zeitlichen Ebenen wären wünschenswert. Das Buch ist ausgezeichnet redigiert und verfügt über einen hilfreichen Index, der die verwendeten arabischen Termini einschließt. Es wird umfangreich, fachübergreifend und genau zitiert, allerdings wäre eine etwas leserfreundlichere Zitierweise vorzuziehen gewesen. Aufgrund der vorausgesetzten recht hohen Fachkenntnisse ist das Buch besonders einem Leserkreis zu empfehlen, der mit der hier besprochenen Literatur bereits vertraut ist.

Ebrahim Afshar

**Schröder, Hinrich: Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit failed und failing States.** Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 77. Baden-Baden: Nomos (2007). ISBN 978-3-8329-2586-4. 278 S. € 59,-

Das Phänomen der *failed States* beschäftigt die Völkerrechtswissenschaft hierzu-lande spätestens seit der diesem Thema gewidmeten Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht im Jahre 1995. Die Auseinandersetzung hat dabei in den letzten Jahren eine neue Wendung genommen: Durch die Bedrohung des internationalen Terrorismus wurde die Staatengemeinschaft in einem noch stärkeren Maße auf die Gefahren aufmerksam, die ihr durch gescheiterte Staatlichkeit erwachsen können. Das zu besprechende Werk, eine an der Berliner Humboldt-Universität von Gerd Seidel betreute Doktorarbeit, ist nicht auf diese aktuelle Fragestellung beschränkt, sondern beschäftigt sich grundlegend mit der Frage der völkerrechtlichen Verantwortung im Zusammenhang mit *failed* und *failing States*.

ZaöRV 67 (2007)

Im ersten großen Abschnitt des Werks entwickelt der Verfasser eine Unterscheidung zwischen *failed* und *failing State*. Hierbei geht er von einer Analyse einzelner Fälle des Staatszerfalls (S. 23-65) aus. Beide Gruppen von Staaten entsprechen durch die Erosion der Staatsgewalt nicht mehr den Anforderungen der Dreielemente-Lehre Georg Jellineks (S. 57). Sowohl im *failed State* als auch im *failing State* entstünden eine Mehrzahl an bewaffneten Oppositionsgruppen, sei es in der Form von *de facto*-Regimen, Konfliktparteien im Sinne des gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Konventionen oder von sonstigen Gruppierungen (S. 57 ff.). Zwischen diesen verschiedenen bewaffneten Oppositionsgruppen herrsche zudem ein Zustand des bewaffneten nichtinternationalen Konflikts (S. 59 f.).

Den Unterschied zwischen den beiden Gruppen von schwachen Staaten sieht der Verfasser im Ausmaß des Verlusts effektiver Staatsgewalt (S. 61). Im Unterschied zu den schon gescheiterten Staaten verfügten die *failing States* noch über eigene Organe, die in der Lage seien, einen Teil des Staatsgebietes zu kontrollieren und den Staat nach außen zu vertreten (S. 64). Von den vom Verfasser dargestellten Beispielen des Zeitraums seit 1988 erfülle nur Somalia die Kriterien eines vollkommen gescheiterten Staates. Hieran anknüpfend wendet sich der Verfasser in einem zweiten Abschnitt der Frage zu, ob die Staatsqualität von *failed* und *failing States* in Frage gestellt sei. Grundsätzlich behielten beide Gruppen von Staaten ihre Staatsqualität. Im Falle gescheiterter Staaten trete ein Verlust dieser Qualität nur ein, wenn endgültig ausgeschlossen sei, dass die effektive Staatsgewalt wieder hergestellt werden könne (S. 83).

Im dritten Abschnitt der Arbeit, in den nun folgenden Ausführungen zur Verantwortlichkeit, differenziert Schröder sodann stets zwischen der Beurteilung des *failed State* und des *failing State*.

Die Verantwortlichkeit eines Staates setzt in aller Regel eine Zurechnung von Verhalten zu den Organen des Staates voraus. Art. 9 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit scheinne zwar auf den ersten Blick auf die Situation in *failed States* zugeschnitten zu sein. Immerhin betreffe er die Frage der Verantwortlichkeit für in Abwesenheit oder Ermangelung öffentlicher Behörden ausgeübtes Verhalten (S. 88 ff.). Diese Vorschrift stehe jedoch in einem Spannungsverhältnis zu der völkerrechtlichen Grundregel, dass Verhalten von Privaten einem Staat nicht zugerechnet wird. Zudem weist der Verfasser darauf hin, dass die Regierung eines Staates nach der Konzeption der ILC zumindest von dem in Frage stehenden Verhalten hätte wissen müssen. Da es aber im *failed State* keine solche Regierung mehr gibt, würde eine Zurechnung auf der Grundlage von Art. 9 ausscheiden (S. 90).

Art. 10 der ILC-Artikel sieht demgegenüber eine *ex post*-Zurechnung des Verhaltens von bewaffneten Oppositionsgruppen zu einem Staat vor, wenn es diesen Oppositionsgruppen gelingt, entweder die Macht im Staat zu übernehmen oder auf einem Teilgebiet des Staates einen neuen Staat zu gründen (S. 90 ff.). Eine Zurechnung auf der Grundlage von Art. 11 der ILC-Artikel scheidet wiederum aus, da es hier auf das "zu Eigen machen" eines nichtstaatlichen Verhaltens ankommt, was wiederum eine effektive Staatsgewalt für den Zeitpunkt voraussetze, an dem das fragliche Verhalten passiere (S. 95 ff.). Diese Ergebnisse müssten für den *failing*

*State* modifiziert werden: Da diese Staaten noch über eigene Organe verfügen, könne auch eine Zurechnung von rechtswidrigen Akten erfolgen, allerdings nur so weit, wie die Handlungsfähigkeit der Organe reiche (S. 103 ff.).

Im Anschluss hieran wendet sich der Verfasser der Verantwortlichkeit bewaffneter Oppositionsgruppen zu (S. 107 ff.). Im Zentrum dieser Ausführungen steht die Frage, welche völkerrechtlichen Regeln auf die Oppositionsgruppen anwendbar sind. Insbesondere der Art. 3 der Genfer Konventionen I-IV wendet sich an alle am Konflikt beteiligten Parteien. Der Verfasser untersucht diesbezüglich, ob hiermit den am Konflikt beteiligten nichtstaatlichen Parteien eine Völkerrechtssubjektivität zuwachse oder ob dies im Gegenteil durch Art. 3 Abs. 2 UAbs. 4 der Genfer Konventionen I-IV verhindert werde, wonach die "Anwendung der vorstehenden Bestimmungen (...) auf die Rechtstellung der am Konflikt beteiligten Parteien keinen Einfluss" hat. Den Beleg für die Schaffung von unmittelbaren Pflichten für nichtstaatliche Konfliktparteien erblickt der Verfasser in der völkerrechtlichen Praxis, wie sie z.B. in der Rechtsprechung des IGH und des Ruanda-Tribunals zum Ausdruck komme (S. 117 f.).

Eine unmittelbare Anwendung der Regeln des Menschenrechtsschutzes auf die bewaffneten Oppositionsgruppen scheidet – so der Verfasser – dagegen aus. Er weist darauf hin, dass dies in der Staatenpraxis nicht zuletzt deshalb abgelehnt werde, um den bewaffneten Oppositionsgruppen nicht implizit einen höheren Rechtsstatus zuzubilligen (S. 132). Ähnliche Erwägungen tragen den Verfasser bei seinen Ausführungen zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen wie z.B. dem Gewaltverbot (S. 135 ff.). Im Ergebnis bejaht werden für bewaffnete Oppositionsgruppen nur Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht.

Diese durchzusetzen begegnet allerdings erheblichen Schwierigkeiten: Ist eine Zurechnung des Rechtsbruchs bei *de facto*-Regimes noch nach den hergebrachten Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit möglich, ist dies bei zu einem schwächeren Grad organisierten Konfliktparteien problematisch. Geringe praktische Relevanz schreibt der Verfasser diesen Fragen jedoch vor dem Hintergrund der unklaren Möglichkeit der Durchsetzung zu: Die Ergreifung von Gegenmaßnahmen gegen Konfliktparteien im *failed State* werde regelmäßig ausscheiden (S. 141 ff.).

Weiter wendet sich der Verfasser der individuellen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zu (S. 143-178). Das Völkerstrafrecht bietet angesichts der bis hierhin geschilderten Probleme, das Völkerrecht im *failed State* durchzusetzen, besonders vielversprechende Möglichkeiten, Verantwortlichkeitslücken zu schließen. Der Verfasser beschäftigt sich zunächst mit den anwendbaren Straftatbeständen. Die Strafbarkeit für Völkermord sieht der Verfasser dabei als grundsätzlich möglich an, allerdings würden einer Verurteilung für im *failed State* begangenen Völkermord große Hindernisse auf der subjektiven Tatbestandsseite entgegenstehen. Regelmäßig könne die vom Straftatbestand des Völkermords vorausgesetzte Vernichtungsabsicht nur im Rahmen einer staatlichen oder staatsähnlichen Organisationsstruktur verwirklicht werden (S. 149 f.). Im Hinblick auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit sei ebenso darauf zu achten, dass nur eine Strafbarkeit für solche Verbrechen gegeben sein könnte, die einen "ausgedehnten oder systematischen Angriff

auf die Zivilbevölkerung" (Art. 7 Abs. 1 des Römischen Statuts) darstellten. Anschließend zeichnet der Verfasser die Entwicklung hin zur völkerrechtlichen Strafbarkeit von Kriegsverbrechen auch im nichtinternationalen Konflikt nach und diskutiert insbesondere die *Tadic*-Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals (S. 154 ff.) Diese Rechtsprechung habe sich inzwischen in Art. 8 Abs. 2 *lit. c*) des Römischen Statuts niedergeschlagen (S. 157 ff.).

Im vierten und letzten großen Abschnitt nimmt der Verfasser schließlich die Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft für Maßnahmen gegenüber *failed* und *failing States* in den Blick (S. 181-255). Hier untersucht der Verfasser zunächst die Verantwortlichkeit für unilaterale Maßnahmen, bevor er sich mit den Grenzen des Handelns der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der Charta beschäftigt. Zunächst prüft der Verfasser insbesondere, ob das Gewalt- und Interventionsverbot auch gegenüber dem *failed State* Gültigkeit beanspruchen kann und bejaht dies. Nur eingeschränkte Anwendung finden seiner Meinung nach die völkerrechtlichen Rechtfertigungsgründe für ein Eingreifen im *failed State*, wobei eine Entwicklung hin zur Duldung von Schutzmaßnahmen für eigene Staatsangehörige festzustellen sei. Im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen steht Art. 39 der UN-Charta im Mittelpunkt der Ausführungen. Nur relativ geringen Raum nimmt die Frage einer Handlungspflicht des Sicherheitsrates ein, die aber abgelehnt wird (S. 254).

Die Ergebnisse des Verfassers verdienen zum größten Teil Zustimmung. Das Werk ist gründlich gearbeitet, verständlich geschrieben und wertet zuverlässig insbesondere die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs sowie der Jugoslawien- und Ruanda-Tribunale aus. Kritik ist nur im Detail angebracht: Konzeptuelle Schwierigkeiten bereitet teilweise die parallele Diskussion von *failed* und *failing States*. Die Ergebnisse des Verfassers zum *failing State* sind verhältnismäßig unsicher. Insbesondere wird nicht diskutiert, wie wünschenswert überhaupt die Aufnahme einer weiteren Kategorie von schwacher Staatlichkeit im Völkerrecht ist. Erscheint es als inzwischen unumgänglich, in den Fällen der wirklich zusammengebrochenen Staatlichkeit normative Konsequenzen zu ziehen, ist dies für "nur" *failing States* fragwürdig, zumal die Ergebnisse der Arbeit im Detail zeigen, dass *failing States* dem "Normalstaat" näher stehen als dem *failed State*. In einer Zeit, in der verstärkt das Recht auf Durchführung von unilateralen Interventionen in Anspruch genommen wird, ist Vorsicht hinsichtlich der Relativierung von Staatskriterien angebracht.

Nicht vollends zu überzeugen vermag die Diskussion der veränderten Interpretation des Selbstverteidigungsrechts nach dem 11. September 2001. Hier wird zwar zu der Frage Stellung genommen, ob ein Selbstverteidigungsrecht gegen nichtstaatliche Akteure besteht. Die Zurechnungsproblematik wird aber nicht zufriedenstellend gelöst. Zwar ist dem Verfasser in seiner Analyse der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit grundsätzlich zuzustimmen. Diese sind aber nicht abschließend. Dem gesteigerten Sicherheitsbedürfnis von Anrainerstaaten der *failed States* könnte also durchaus Rechnung getragen werden. Interessante Aussagen hierzu

könnten dem Urteil des IGH im Fall *Kongo gegen Uganda* (vgl. insbesondere die Voten der Richter Ko o i j m a n s und S i m m a) entnommen werden.

Schließlich wäre eine Diskussion der Art. 40 und 41 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit interessant gewesen. Art. 41 stellt Kooperationspflichten der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft für den Fall schwerwiegender Verstöße gegen Regeln des zwingenden Völkerrechts auf. Auch im Hinblick auf den *failed State* könnten diese Vorschriften Bedeutung entfalten. Diese kleinen Kritikpunkte sollen die positive Würdigung des Werks jedoch nicht schmälern. Das Werk von Schröder ist allen am Phänomen des *failed State* Interessierten nur zu empfehlen.

Helmut Philipp Aust, München

**Tielsch, Julia: UN-Verwaltung und Menschenrechte. Die internationale Zivilverwaltung im Kosovo.** Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 4371. Frankfurt a.M.: Peter Lang (2006), zugl. Diss. Jur. Universität Regensburg 2006. ISBN 978-3-631-55218-6. 206 S. € 39,-

Die von Robert Uerp mann - Wittzack an der Universität Regensburg betreute Dissertation befasst sich am Beispiel des Kosovo mit der Fragestellung, inwieweit eine durch die Vereinten Nationen gebildete Übergangsverwaltung, welche sämtliche Staatsfunktionen eines Gebietes wahrnimmt, an international anerkannte Menschenrechtsstandards gebunden ist. Insbesondere untersucht die Verfasserin in diesem Zusammenhang ausgewählte Menschenrechtsverstöße. Die Arbeit greift damit eine sowohl rechtlich als auch politisch hoch aktuelle und angesichts zahlreicher Neuordnungen von Staatlichkeit äußerst praxisrelevante Fragestellung auf.

Nach einer kurzen Einführung (S. 15-16) untersucht die Verfasserin im ersten Kapitel (S. 17-79) zunächst die historische Entwicklung und das Ausmaß der Zerstörung der Staatsstrukturen im Kosovo. Durch die Resolution 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 wurde der Grundstein für die umfassende Übernahme von Staatsgewalt durch die UN im Rahmen der UNMIK-Mission (United Nations Mission in Kosovo) gelegt, welche seither den Wiederaufbau der Zivilverwaltung leitet. Die Verfasserin gibt daher einen detaillierten Überblick über die Strukturen der UNMIK einschließlich der rechtlichen Rahmenbedingungen (*“constitutional framework”*). Sie kommt zutreffend zu dem Ergebnis, dass die UNMIK zentrale Schlüsselpositionen innehat, nämlich insbesondere die Kompetenz zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und zur Rechtsdurchsetzung sowie für die Bereiche Finanzen, Auswärtige Angelegenheiten und Minderheitenschutz. Besonders bedeutsam ist auch, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs nicht in das erstmals etablierte Gewaltenteilungssystem eingebunden ist, sondern über diesem steht, was ihm eine zentrale Machtposition verleiht.

Im zweiten Kapitel (S. 81-117) werden die Anforderungen erläutert, die an die Ausübung von Herrschaft durch die Vereinten Nationen gestellt werden. Unterschieden wird hierbei zwischen externen Legitimationsanforderungen, etwa dem Treuhandsystem gemäß Art. 75 ff. UN-Charta, sowie internen Anforderungen,

nämlich der Anwendung international anerkannter Menschenrechtsstandards. Die Verfasserin resümiert, dass die internationale Verwaltung wenigstens durch Selbstverpflichtung an die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards, insbesondere an justizielle Rechte, gebunden sei. Zudem sollte die UNMIK der Rechtsprechung unabhängiger Gerichte unterstehen. Anderenfalls sei schon keine Trennung der Staatsgewalten gewährleistet. Die Verfasserin geht sogar soweit zu sagen, dass aus der Gesamtschau der Bestimmungen ein generelles Menschenrecht auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit folge. So wünschenswert dieses Ansinnen für das Kosovo auch wäre: Verallgemeinerungsfähig ist es nicht, denn auch zahlreiche UN-Mitgliedstaaten, die zum Teil über die Übergangsverwaltung des Kosovo mit entschieden haben, sind selber keine demokratisch-rechtsstaatlichen Staaten deutschen bzw. westlichen Verständnisses.

Daran schließt sich im dritten Kapitel (S. 118-168) die Untersuchung einzelner Verstöße gegen die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten an. Kritisiert wird insbesondere die Verschmelzung legislativer und exekutiver Funktionen des Sonderbeauftragten (S. 165). Positiv wird hingegen die unabhängige Institution der Ombudsperson herausgestellt. Widerspruch muss die These erfahren, die Gewährung weitreichender Immunität für das UNMIK-Personal verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn die Immunität ist kein Selbstzweck oder Privileg des einzelnen Mitarbeiters, sondern schützt die Funktionsfähigkeit der Mission vor Übergriffen durch lokale Strafverfolgung und Aburteilung. Anders als die Autorin behauptet, entsteht dadurch kein rechtsfreier Raum, da das Personal an internationales Recht wie auch an das Recht des Herkunftsstaates gebunden bleibt. Gleiches gilt für die Kosovo Force (KFOR), die aus demselben Grund ausschließlich – und nicht “lediglich” (S. 118) – der Gerichtsbarkeit des Entsendestaates unterliegt. Der sich anschließende Exkurs zur Kosovo Force ist mit einem Umfang von lediglich drei Seiten (S. 165 ff.) viel zu knapp, was der Bedeutung der KFOR für das Kosovo nicht gerecht wird. Die Verfasserin vertritt im Ergebnis die diskussionsbedürftige Ansicht, dass eine Übertragung polizeilicher Maßstäbe, wie sie für die UNMIK gelten, auf die Angehörigen der KFOR nicht zulässig sei, weil sie Soldaten seien. Dabei verkennt die Verfasserin, dass KFOR ebenfalls Polizeiaufgaben wahrnimmt. Der wichtigen Frage der Bindungswirkung von Menschenrechten auf das Einsatzrecht, den sogenannten *Rules of Engagement (ROE)*, nach denen die KFOR handelt, wird überhaupt nicht nachgegangen.

Das vierte Kapitel (S. 169-196) zeigt Rechtfertigungsmöglichkeiten für Menschenrechtsverstöße auf. Drei Rechtfertigungsebenen werden untersucht: erstens geht die Verfasserin der sogenannten Derogation für einzelne Verstöße unter den verschiedenen Menschenrechtspakten nach Art. 15 EMRK und Art. 4 IPBüRG nach (S. 169 ff.). Die Autorin sieht auf dieser Grundlage – abgesehen von der Gewährung von Immunitäten und fehlenden Rechtsgrundlagen bei Freiheitsentziehungen – Einschränkungen der justiziellen Menschenrechte wegen der im Kosovo herrschenden Notstandslage gerechtfertigt (S. 187). Zweitens behandelt die Arbeit die Rechtfertigung aufgrund der besonderen Stellung der UNMIK als einer nach Kapitel VII der UN-Charta eingesetzten Übergangsverwaltung (S. 187 ff.). Die

Verfasserin setzt sich dabei intensiv mit dem Begriff der Friedensgefährdung des Art. 39 der UN-Charta auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen des Art. 39 der UN-Charta die Voraussetzungen der Derogationsklausel mit umfassen (S. 189). Drittens untersucht dieses Kapitel eine Rechtfertigung durch – wie es die Autorin nennt – “praktische Notwendigkeit”, d.h. eine weniger rechtliche als vielmehr politische Rechtfertigung (S. 189 ff.). Dieser Abschnitt wird zwar noch unterteilt in Eingriffe der UNMIK in die Legislative (S. 190 ff.) und in die Judikative (S. 192 ff.), insgesamt lässt der Teil jedoch eine rechtliche Systematisierung, etwa in Form einer Fallgruppenbildung, vermissen, ohne die das Argument “der Zweck heiligt die Mittel” – und nichts anderes bedeutet “praktische Notwendigkeit” – wenig überzeugt.

Die von der Verfasserin vorgeschlagenen Verbesserungsmöglichkeiten für den Menschenrechtsschutz (S. 197-199) enthalten keine wirklich neuen Erkenntnisse. Sie hätten weiter ausgeführt und ergänzt werden müssen. Einerseits wird eine Verbesserung in den Vorschlägen der parlamentarischen Versammlung des Europarates gesehen, einen Gerichtshof für Menschenrechte im Kosovo zu errichten, der befugt sein soll, Entscheidungen von UNMIK und KFOR aufzuheben und gegebenenfalls Schadenersatz zuzusprechen. Diesem Vorschlag aber steht der Grundsatz der “funktionellen Immunität” entgegen, denn das entsendete Personal unterliegt – wie in allen Friedensmissionen im weitesten Sinne – dem Recht des Entsendestaates, also etwa der Bundesrepublik Deutschland. Zumindest hätte sich die Verfasserin in diesem Zusammenhang mit der Frage der Übertragung von Hoheitsrechten auf den Gerichtshof auseinandersetzen müssen. Ob die Errichtung einer Beratungskommission für Menschenrechte Verbesserungen schafft, ist ebenso fraglich, denn das Kosovo benötigt praktische Verbesserungen, die die Menschen im Alltag erfahren. An Beraterstäben jedenfalls mangelt es nicht. Angeregt werden schließlich die Errichtung der bereits im Constitutional Framework von 2001 vorgesehenen “Special Chamber of the Supreme Court on Constitutional Matters”, um die Interventionen des Sonderbeauftragten in die Gesetzgebung des Parlaments zu überprüfen, sowie die Stärkung der Stellung der Ombudsperson, dessen Empfehlungen Bindungswirkung entfalten sollten (S. 198).

Insgesamt stellt die vorliegende Dissertation somit aufgrund der systematischen Aufbereitung des umfangreichen Materials und der eigenständigen Argumentation trotz einiger Kritikpunkte einen durchaus lesenswerten Beitrag dar, wenngleich das Potenzial des Themas nicht voll ausgeschöpft wird. Bleibt zu wünschen, dass sich den neueren internationalen Entwicklungen auf diesem Gebiet weitere Forschungsarbeiten widmen werden.

Björn G. Schubert, Leipzig

**Vergau, Hans-Joachim: Verhandeln um die Freiheit Namibias.** Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 73. Baden-Baden: Nomos (2006). ISBN 978-3-8329-2305-1. 115 S. € 24,-

Der lange, schmerzhaft Unabhangigkeitsprozess Namibias, insbesondere die internationale Beteiligung daran, ist Gegenstand umfangreicher Darstellung und Würdigung im einschlägigen Schrifttum (vgl. zur vorhandenen Literatur [bis 1996]

nur die Übersicht bei E. Klein, Namibia, in: R. Bernhardt [Hrsg.], *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. III, 1997, 485 [492 ff.]). Während aktuelle Fragen der Verfassungsgebung und des Verfassungsrechts Namibias vor dem Hintergrund des geschichtlichen Verlaufs der Entlassung in die Unabhängigkeit zu betrachten sind, darf die Aufarbeitung der verschiedenen Phasen der historischen Entwicklung als in der Literatur hinreichend erörtert bezeichnet werden. Es stellt sich daher in besonderem Maße die Frage nach dem Verdienst einer neuen Abhandlung, die, wie die vorliegende, eine abgeschlossene Phase der Vergangenheit des Unabhängigkeitsprozesses zum Gegenstand hat.

Die Schrift befasst sich ihrem Untertitel gemäß mit dem diplomatischen Werk der fünf Mitglieder der so genannten "Kontaktgruppe" (dabei handelte es sich um die drei ständigen westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates, die Vereinigten Staaten, Frankreich und Großbritannien, sowie die beiden weiteren damaligen westlichen Mitglieder, Deutschland und Kanada), die das Ziel verfolgte, Namibia von der Herrschaft Südafrikas und deren rassistischer *Homeland*-Politik zu befreien. Die Anhänge zu dem 90-seitigen Text enthalten neben zwei Landkarten ausgewählte Dokumente, auf die die Abhandlung Bezug nimmt, z.B. den von der Kontaktgruppe erarbeiteten Lösungsvorschlag vom April 1978 und die darauf Bezug nehmende Sicherheitsratsresolution 435 (1978).

Hans-Joachim Vergau befasst sich ausschließlich mit der Zeit zwischen 1977 und 1990, d.h. mit der Phase, die historisch betrachtet deshalb so bemerkenswert ist, weil die westliche Kontaktgruppe entscheidende Bewegung in den stagnierenden politischen Prozess brachte. Die Bemühungen der Staatengemeinschaft, Südafrika auf rechtlchem Wege zu einem Rückzug aus Südwestafrika zu verpflichten, waren mit den unverbindlichen Rechtsgutachten und der Zurückweisung der Anträge Äthiopiens und Liberias durch den Internationalen Gerichtshof endgültig gescheitert. Der politische Prozess war bis 1977 von einer strikten, deswegen aber noch keineswegs konstruktiven Ablehnung und Verurteilung der südafrikanischen Politik durch die verschiedenen mit der Namibiafrage befassten Institutionen der Vereinten Nationen gekennzeichnet. Erst der Vorstoß der fünf Mitglieder der westlichen Kontaktgruppe schuf trotz vielfältiger Rückschläge und erheblicher Abweichungen vom ursprünglichen Zeitplan für freie unabhängige Wahlen eine neue politische Basis für eine Lösung des Konflikts.

Der Verfasser hat den Verhandlungsprozess für Deutschland als Mitglied der Kontaktgruppe in verschiedener Funktion fast durchgängig begleitet. Er stützt sich bei der Darstellung und Bewertung des Tätigwerdens der Gruppe der Fünf daher auf eigene Erfahrungen, die er ganz überwiegend mit Verweisen auf dienstliche Fernschreiben (Drahtberichte) deutscher Auslandsvertretungen an das Auswärtige Amt belegt. Diese besondere Perspektive, die Innenansicht des Verhandlungsverlaufs, unterscheidet die Abhandlung wesentlich von anderen Arbeiten zur Entwicklung der Unabhängigkeit Namibias.

Die Darstellung des mehrjährigen Verhandlungsprozesses ist nicht zuletzt im Hinblick auf die beteiligten Personen und konkreten Abläufe ausgesprochen detailliert und mit einer Vielzahl von Zitaten aus gesprochener oder schriftlicher

Kommunikation im englischen Original untermauert. Damit handelt es sich bei der Abhandlung um eine ausführliche Chronik des politischen Prozesses und eine eingehende Studie diplomatischer Taktiken und Schwierigkeiten während einer wichtigen Phase der internationalen Bemühungen um die Unabhängigkeit Namibias aus der Perspektive der westlichen Diplomatie. Die geschilderten Einzelheiten, über die andere Abhandlungen jedenfalls in dieser Ausführlichkeit und Form keine Auskunft geben, begründen die eigenständige Bedeutung der Publikation, wenngleich sich nicht ganz erschließt, welchen Leserkreis der Verfasser mit ihr erreichen will.

Für diejenigen Leser, die sich mit dem Unabhängigkeitsprozess Namibias vor der Lektüre der Abhandlung Verga u s noch nie befasst haben, ist die ausführliche Erörterung eines Teilaspekts dieses Prozesses trotz einiger eingeschobener Exkurse zum Hintergrund, z.B. zu Walvis Bay (S. 44), als Einführungslektüre wenig geeignet. Angesichts der Fülle an dazu vorhandener Literatur ist diese Beschränkung der Darstellung aber kein Nachteil. Dem völkerrechtlich interessierten Leser gibt die Abhandlung Aufschlüsse über die genauen politischen Hintergründe, z.B. für die bekannte Sicherheitsratsresolution 435 (1978). Diese Detailinformationen dürften sich allerdings ebenfalls nur dann als aufschlussreich für das Verständnis der rechtlichen Problematik des Prozesses und zur internationalen Beteiligung an *State-Building* Maßnahmen im weiteren Sinne erweisen, wenn bereits entsprechendes Hintergrundwissen, z.B. zum Versagen des Mandatssystems des Völkerbundes und zur vielschichtigen Rolle der Vereinten Nationen im Sonderfall Namibias und in anderen Unabhängigkeitsprozessen, vorhanden ist. Nele M a t z - L ü c k

ZaöRV 67 (2007)