

Buchbesprechungen

Ciampi, Annalisa: Sanzioni del consiglio di sicurezza e diritti umani. Università di Firenze. Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza 98. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore 2007. ISBN 8814135983. vi, 502 S. € 50.-

Sanktionen des (UN-)Sicherheitsrats und Menschenrechte – ein Thema, das vor allem durch die Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union seit 2005, aber auch durch das „*Bosphorus-Urteil*“ des EuGMR eine breitere Fach-Öffentlichkeit bewegt und inzwischen auch Beschlussanträge im Deutschen Bundestag herbeiführt (z.B. BT-Drs. 16/8903 vom 23.4.2008, Rechtsstaatlichkeit sichern – Effektiven Rechtsschutz bei Terrorismusbekämpfung schaffen).

Ciampi will in ihrer Untersuchung, die im Wesentlichen die Entwicklungen der letzten 15 Jahre bis zum Frühjahr 2007 umfasst, einen breit angelegten Überblick über die Fragen geben, die sich bei der Umsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen stellen, unter dem Blickwinkel ihrer Auswirkungen auf Individualrechte (S. 11). Dies erfolgt in vier Schritten. Zunächst befasst sie sich mit dem „Entscheidungsmoment“, d.h. mit „Individuen betreffenden Sanktionen und dem UN-System“ (S. 15 ff.). Die „ganz spezielle“ Regelung der Umsetzung von Sanktionen in der Europäischen Union ist Gegenstand des 2. Kapitels (S. 175 ff.). In einem weiteren, kürzeren (3.) Kapitel geht es dann um den Schutz durch (richterliche) Kontrollgremien, die auf der Grundlage internationaler Menschenrechtskonventionen errichtet sind, vor allem den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (S. 359 ff.). Ebenfalls eher gedrängt und am Beispiel einzelner Länder behandelt wird schließlich die „staatliche Dimension“; Kapitel 4 widmet sich der „Umsetzung der Sanktionen in den staatlichen (Rechts-)Ordnungen“ (S. 429 ff.). Am Ende finden sich (leider nicht weiter strukturierte) Schlussfolgerungen. Das Literaturverzeichnis wird außer von italienischen von englischen und französischen Veröffentlichungen dominiert; deutschsprachige Publikationen werden kaum berücksichtigt. Misslich ist auch das Fehlen eines (Personen- und Sach-)Registers.

Das erste Kapitel bemüht sich (überwiegend beschreibend-systematisierend) um eine Grundlegung. Ciampi liefert Definitionen und eine Typologie von Sanktionen, erörtert sodann Klassifizierungsmerkmale und zeichnet den Wandel von allgemeinen zu „*targeted sanctions*“ nach. Unterschieden wird zwischen Handels-, Mobilitäts- und Finanzsanktionen; hernach werden die Sanktionsausschüsse und die „humanitären Ausnahmen“ erörtert, um dann (ein erstes Mal) die Notwendigkeit eines Schutzes von Menschenrechten zu adressieren. Kritisch beleuchtet werden „*listing*“- und „*delisting*“-Verfahren einschließlich des 2006 eingerichteten „*focal point for de-listing*“. Nachdem so das Untersuchungsfeld abgesteckt ist, erläutert Ciampi die „Lücken des Menschenrechtsschutzes“ (auch unter prozessualer Perspektive), benennt die Parameter einer Legitimität von Sicherheitsratsresolutionen in dieser Hinsicht, grenzt die Probleme völkerrechtlicher Verantwortlichkeit von UNO und Mitgliedstaaten ab und erörtert das Verhältnis der (völkerrechtsvertraglichen wie völkergewohnheitsrechtlichen) Pflichten zur Achtung von Men-

schenrechten zu Art. 103 UN-Charta. Kapitel 1 schließt mit einer Diskussion über die "Legitimität von Sicherheitsratsresolutionen im UN-System" (S. 163 ff.).

Kapitel 2 beginnt mit der Feststellung, auch Entscheidungen des Sicherheitsrats seien (nur) an (Mitglied-)Staaten gerichtet; Internationale Organisationen seien daher nicht unmittelbar gebunden, jedoch zeige gerade der Fall der EU, dass und wie auch diese Einrichtungen in die Umsetzung einbezogen werden (S. 175 f.). Die Art dieser Bindung wird sodann genauer beleuchtet; dabei wird auch die Kompetenz der EG von derjenigen der EU abgegrenzt, um dann die Befugnis der Gemeinschaft zu präzisieren, Maßnahmen direkt gegenüber Individuen zu treffen, nicht zuletzt auch im Verhältnis zur mitgliedstaatlichen Kompetenz. In einem nächsten Abschnitt skizziert Ciampi das Prinzip des Menschenrechtsschutzes in EG/EU (vor allem bezogen auf Art. 6 EUV und Grundrechtscharta) und trennt beim Rechtsschutz wieder zwischen Gemeinsamen Standpunkten nach Art. 15 EUV und EG-Rechtsakten. Allgemeine Merkmale der Beurteilung von Legitimität bei Sanktionen, vor allem die hierbei angewendete Auslegungsmethode und die Güterabwägung, werden beschrieben und kritisch gewürdigt. Diskutiert wird auch die Möglichkeit einer Haftung der EG auf Schadensersatz (primär anhand der EuGH-Entscheidung "*Dorsch Consult*", S. 309 ff.). Im Rahmen der "Konsequenz einer wirksamen Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte durch (Maßnahmen zur Umsetzung der) Sicherheitsratsresolutionen im Rahmen der EU" erörtert Ciampi vor allem das Verhältnis von Art. 307 EG zu Art. 25 und 103 UN-Charta und erwägt eine Übertragung der "*Solange*"-Argumentation des BVerfG (E 37, 271) auf das Verhältnis von EG- zu UN-Recht (S. 329 FN. 204). Im letzten (15.) Abschnitt des Kapitels werden nicht nur "Schlussbetrachtungen" angestellt, sondern auch "alternative Konstruktionshypothesen" bezeichnet, etwa "*ordre public*"- anstelle von "*ius cogens*"-Ansätzen (S. 336).

Das dritte Kapitel beginnt mit der Frage der Verantwortlichkeit der EG-Mitgliedstaaten für menschenrechtsbeeinträchtigende Maßnahmen der Gemeinschaft am Maßstab der EMRK:

Ciampi widmet sich dabei vor allem konkreten Fällen, um zu klären, wie in der Praxis ein offensichtliches Ungenügen des gebotenen (Menschenrechts-) Schutzes gesehen wird, insbesondere am Beispiel der EG. Deutlich gemacht werden dann der (derzeitige) "Ausschluss gleichwertigen Schutzes in Beziehung zur EU" sowie die daraus zu ziehenden Folgerungen (S. 373 ff.). Da im Verhältnis zur UNO (anders als bei der EU angesichts des Lissabonner Vertrags) keine "Nachbesserung" zu gewärtigen sei, vor allem noch nicht einmal eine Entschädigung unbeteiligter Dritter in Betracht komme (S. 380, 383, 396), müsse der EuGMR auch Sicherheitsratsresolutionen (nach dem Vorbild "*Bosphorus*") vollinhaltlich überprüfen können (S. 386). Daran ändere auch das (aner kennenswerte) Merkmal eines "Interesses an internationaler Zusammenarbeit" (S. 387 ff.) grundsätzlich nichts. Ciampi ist hier erneut bestrebt, ein alternatives Modell für einen wirksamen Schutz materieller und prozessualer Rechte anhand der EMRK (insbesondere von Art. 15) zu konzipieren und damit zu einer differenzierenden Lösung beizutragen. Ergänzt wird dieser beeindruckend klar formulierte Abschnitt durch einen Blick

auf andere (universelle wie regionale) Mechanismen des Menschenrechtsschutzes. Das Kapitel endet mit der (bislang noch wenig praktisch gewordenen) Frage der Beziehung von *“targeted sanctions”* und internationaler Strafgerichtsbarkeit.

Das Schlusskapitel zeigt eingangs auf, warum und in welchem Umfang Sicherheitsratsresolutionen einer Umsetzung in Mitgliedstaaten bedürfen, und präzisiert verschiedene Möglichkeiten der *“attuazione”*. Verständlicherweise steht dann zunächst die italienische Rechtslage im Vordergrund; als weitere Staaten werden die Schweiz und das Vereinigte Königreich ausgewählt. Deutschland wird hier nicht einmal erwähnt, obwohl die Frage der passenden Rechtsgrundlage (§ 5 und/oder § 7 AWG) nicht auf den ersten Blick eindeutig zu klären ist. Als wesentliches Hindernis für eine (mittelbare) Kontrolle durch staatliche Gerichte wird die Immunität intergouvernementaler Organisationen erörtert, hinzu komme die Maxime eines *“self-restraint”* in (außen)politischen Angelegenheiten (S. 465 ff.). Zum Schluss diskutiert Ciampi *“Natur und Grenzen”* einer gerichtlichen Überprüfung von staatlichen (bzw. EG-)Umsetzungsakten; sie spricht erneut die Möglichkeit einer *“Nichtanwendung”* der Resolution im Einzelfall an (S. 476 – wobei aber offen bleibt, ob eher an *“Solange”* oder an *“Maastricht”* gedacht wird) und trennt dann zwischen *“extrinsischen”* und *“intrinsischen”* Grenzen (S. 477 ff.). Jedoch führten die (notwendig) unterschiedlichen Ansätze verschiedener nationaler Gerichte zu Rechtsunsicherheit und Ungleichbehandlung gleicher Situationen (S. 482).

Wichtige *“Konklusionen”* der aktuellen, engagiert geschriebenen, im Zweifel stets für wirksamen Menschenrechtsschutz optierenden Arbeit sind die Feststellung der Notwendigkeit des Bestehens, der Zugänglichkeit und der Angemessenheit von Mechanismen der Abwehr von Menschenrechtsverletzungen (S. 485), das Aufzeigen der Inkonsistenz zwischen der Einschränkung der Reichweite der Immunität (auch) von Internationalen Organisationen im Interesse grundlegender Menschenrechte und der (noch?) gegenläufigen Entwicklung bei *“(targeted) sanctions”* des Sicherheitsrats nach Art. 39, 41 der UN-Charta (S. 486) sowie die Kritik an der unreflektierten Überbetonung des Interesses an internationaler Kooperation zu Lasten des Menschenrechtsschutzes (S. 488). Das führt Ciampi zu dem Schluss, die einzige wirklich adäquate Lösung sei ein der Beachtung der Menschenrechte verpflichtetes UN-Sanktionssystem. Solange ein *ex ante*-Rechtsschutz nicht realisierbar sei, könne ein erster Schritt ein von der UNO einzurichtender Entschädigungsfonds sein, der Zahlungen an Wirtschaftsakteure und ganz allgemein betroffene Individuen leiste, wenn diesen gegenüber gegen die Prinzipien der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit verstoßen worden sei (S. 489).

Vor allem in den Kapiteln 3 und 4 zeigt die Analyse Ciampis bislang wenig beachtete Aspekte auf, deren genauere Betrachtung der gebotenen Konkordanz zwischen Freiheits- und Sicherheitsbelangen Vorschub leisten könnte. Auch die Diskussion in Deutschland sollte die hier aufgezeigten *“ipotesi ricostruttive alternative”* ernst nehmen. Solange eine entsprechende Reform des UN-Systems keine Erfolgsaussichten hat, muss es darum gehen, Wege zu finden, um auf nationaler und regionaler Ebene Grund- und Menschenrechten zur Durchsetzung auch in Not- und Krisensituationen zu verhelfen, ohne dabei einen offenen Bruch mit

zentralen völkerrechtlichen Vorgaben und Pflichten zu riskieren. Ciampis Werk gibt hierzu wertvolle Anstöße.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Gehring, Markus: Nachhaltigkeit durch Verfahren im Welthandelsrecht. Umwelt- und Nachhaltigkeitsprüfungen und die WTO. Hamburger Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht, Bd. 46. Berlin: Duncker & Humblot 2007. ISBN 978-3-428-12269-1. 252 S. € 76.-

Der Autor der bei Stefan Oeter entstandenen Dissertation hat, was sich nicht aus dem Literaturverzeichnis, sondern erst aus Fn. 23 auf S. 226 ergibt, zu dem von seinem Betreuer und M. Hilf herausgegebenen Standardwerk zum "WTO-Recht" (2005; dazu Gramlich, ZaöRV 67 [2007], S. 545 ff.) einen Beitrag zum "Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (TPRM)" beigesteuert. Auf diesen kommt er auch im dritten Teil dieser Arbeit zurück, wenn er sich mit der Frage einer "Koordinationsfunktion der WTO für nationale Umwelt- oder Nachhaltigkeitsprüfungen" befasst (S. 225 ff.) und den bereits erprobten Mechanismus als "geeigneten Anknüpfungspunkt" erachtet (S. 235).

Zu Beginn des Einleitungskapitels ("Auf neuen Wegen zu nachhaltigem Handel") kennzeichnet es Gehring als sein Bestreben, "eine praktische Lösung für den Zielkonflikt zwischen der Wirtschaft, dem Sozialen und der Umwelt aufzuzeigen" (S. 17). Die Grundsätze der "tausendfach erprobt(en)", "bei den meisten Großprojekten in vielen Staaten und auch international vorgeschrieben(en)" Umwelt- oder Nachhaltigkeitsprüfung könnten auf "politische Leitlinien und sogar internationale Verträge angewendet" werden. Aus Beispielen der nationalen, regionalen und internationalen Ebene solle ein "konkreter Verfahrensvorschlag" entwickelt werden, um zumindest einen "kleinen Teil" dazu beizutragen, "dass diese Welt eine nachhaltige Zukunft hat" (S. 17).

Bevor Gehring sein Unterfangen in drei vom Umfang her recht unterschiedlichen Teilen verfolgt, behandelt er zunächst die drei "Säulen" einer Nachhaltigkeit (Handel, Umwelt, Soziales). Anknüpfend an die Rio-Agenda 1992 stellt er klar, dass damit (wirtschaftliche) Entwicklung durchaus kompatibel sei (S. 24), schildert die Ansätze innerhalb der WTO bis zum Start der Doha-Runde und erwähnt (ohne Vertiefung) die sieben Prinzipien der ILA zum "*International Law Relating to Sustainable Development*" (S. 27), von denen hernach allein der Vorsorgegrundsatz ausführlich diskutiert wird. Sodann setzt er sich mit "verschiedene(n) Begriffe(n) für das gleiche rechtliche Instrument" auseinander; eine klare Trennung zwischen (thematisch engerer) Umwelt- und (breiter angelegter) Nachhaltigkeitsprüfung wird freilich nicht versucht. Am Ende der Einleitung skizziert Gehring eine Umweltprüfung in Bezug auf einen handelsrechtlichen Vertrag am Beispiel des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Chile von 2003; hierauf kommt er dann im zweiten Teil zurück (S. 141 ff.).

Teil 1 widmet sich (insgesamt drei) "Prinzipien mit Bedeutung für eine Nachhaltigkeitsprüfung", bezogen auf Welthandel bzw. WTO-Recht. Zwei davon – Transparenz sowie differenzierte und bevorzugte Behandlung von Entwicklungs-

ländern – werden im (relativ kurzen) Abschnitt 2 allerdings wieder der “Umwelt- oder Nachhaltigkeitsprüfung” zugeordnet. Das zentrale Augenmerk gilt einer “Vorsorge durch Verfahren”, wobei Gehring vor allem unterschiedliche Grade an Öffentlichkeits- bzw. Betroffenenbeteiligung vermerkt. In der WTO vermag er jedoch nur – am ehesten in der Streitbeilegung – Ansätze in dieser Richtung zu erkennen; die materielle Komponente stehe hier bislang deutlich im Vordergrund und werde (als zahlreichen nationalen Rechtsordnungen gemeinsames Prinzip) weiterhin an Bedeutung zunehmen (S. 79 ff.).

Der mit Abstand ausführlichste Teil 2 des Buches betrachtet “einzelne Instrumente” der Umwelt-/Nachhaltigkeitsprüfung näher. Für den Welthandel relevante, rechtlich verbindliche Regelungen sieht er dabei in Kanada und den USA (als Bundesstaaten, S. 89) sowie in der NAFTA, der jene Staaten (neben Mexiko) angehören. Als rechtlich unverbindliches Gegenstück erörtert Gehring das “*sustainability impact assessment*” der EG und geht kurz auf die Rechtslage in Tschechien ein. Ein dritter Abschnitt widmet sich Vorschlägen von drei intergouvernementalen Einrichtungen (OECD, UNEP, UN Commission on Sustainable Development) sowie der Nicht-Regierungsorganisation World Wide Fund for Nature. Etwas eklektisch werden Bewertungen (“Rückschlüsse”) eingefügt. Über die recht generelle Feststellung hinaus, Umwelt-/Nachhaltigkeitsprüfungen könnten “selbst bei der Erstellung von Welthandelsregeln sinnvoll” sein (S. 211), gelangt Gehring aber kaum hinaus; die einzelnen Regeln/Verfahren werden – oft mit längeren Zitaten aus Grundlagendokumenten – beschreibend erläutert, jedoch nicht explizit auf bestimmte Muster (oder auch Unterschiede) hin systematisiert; ein gewisses Leitmotiv ist allerdings die Frage nach dem Maß und dem Zeitpunkt (weniger der Art) der Einbeziehung des interessierten Publikums, die allerdings außer in den USA (S. 132) schwach ausgestaltet sei.

Bei den im abschließenden dritten Teil behandelten “Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit auf die WTO” erachtet der Autor zwei Ansatzpunkte für denkbar: Zum einen könne eine Umwelt-/Nachhaltigkeitsprüfung in den “Verhandlungsprozess für die Welthandelsregelungen integriert” werden. Daher skizziert er – wie zuvor in Bezug auf die US- und EG-Außenhandelspolitik – zunächst deren allgemeine Problematik, um dann auszuloten, welche Tragweite Ziff. 51 der Ministererklärung von Doha beizumessen sei, die WTO-Ausschüsse für “*trade and development*” bzw. für “*trade and environment*” sollten “*within their respective mandates, act as a forum to identify and debate developmental and environmental aspects of the negotiations, in order to help achieve the objective of having sustainable development appropriately reflected*” (S. 217). Daraus sollte sich vor allem eine engere Kooperation mit anderen relevanten Organisationen (zwischenstaatlicher wie nicht-gouvernementaler Art) ergeben (S. 223). Die weiteren Vorschläge zu einer Institutionalisierung von “Verhandlungsumwelt-/nachhaltigkeitsprüfungen” bleiben aber – wenig überraschend – recht vage. Die Alternative wird in einer “Koordinationsfunktion der WTO für nationale Umwelt- oder Nachhaltigkeitsprüfungen” gesehen; dafür sei der bereits vorhandene und durchaus funktionierende TPRM durchaus geeignet (S. 234 f.). Der Schlusssatz der Stu-

die scheint dann als Ergebnis der nicht weiter gegliederten Schlussbetrachtung freilich eine Kombination beider Ansätze zu befürworten, wenn "durch eine Nachhaltigkeitsprüfung der Welthandelsverhandlungen und nachfolgende nationale Überprüfungen im TPRM die Nachhaltigkeit durch Verfahren im Sinne des Vorsorgeprinzips im Welthandel verankert werden könnte" (S. 238). Konkrete Lösungsmodelle sehen anders aus!

Ein wesentliches Manko der Arbeit liegt bereits darin, dass sie im Wesentlichen Entwicklungen nur bis 2003/04 berücksichtigt und nur an wenigen Stellen aktualisiert worden sein dürfte. Ebenso misslich ist die fast ausschließliche Konzentration auf das WTO-Spektrum; weltwirtschaftliche Beziehungen erschöpfen sich nicht im Welthandel, was zuweilen auch – etwa beim Blick auf die IBRD (S. 52 ff.) – erkannt wird. Leider wird die Nachhaltigkeitsprüfung in Bezug auf Projekte internationaler Investitionen lediglich an zwei Stellen erwähnt (S. 190, 210), obwohl gerade das Projekt eines Multilateral Agreement on Investment Anlass zu eingehenderer Analyse hätte geben können. Auch lässt Gehring meist offen, ob er letztlich eher die Umweltverträglichkeit oder eine allgemeinere Nachhaltigkeit als Ziel vor Augen hat; die jeweiligen Verfahren/Prüfungen werden einmal mit "und" (so im Titel), häufig aber auch mit "oder" verbunden. Wenig konturiert wird zudem der Weg zu einer gebotenen Lösung: Offenbar soll das bestehende WTO-Rechtsregime eine ausreichende Grundlage ggf. zu einer Fortschreibung bieten; förmliche Änderungen oder Ergänzungen werden jedenfalls nicht weiter diskutiert. Mag nun auch das Vorsorgeprinzip über das Umweltvölkerrecht hinaus zu gewohnheitsrechtlicher Geltung erstarken (S. 45, 81), so lassen sich hieraus gleichwohl noch keine hinreichend klaren und handhabbaren Verfahrensvorgaben (für die WTO wie für die Mitglieds-Ebene) herleiten; vielmehr bedarf es dazu einer Regelsetzung – durch den Allgemeinen Rat oder allein durch Vertragsänderung?

Neben solchen inhaltlichen Fragezeichen sind auch andere problematische Punkte zu konstatieren: So fehlen teils Nachweise (etwa zu Pakistan, S. 80, für das "fast track"-Verfahren, S. 112 f.), hätte die Abb. 1 (S. 105) durch eine Legende ergänzt werden sollen, ist auf S. 116 wohl ein "Weißbuch" bzw. "white paper" gemeint, erfolgen Erläuterungen reichlich spät (z.B. für "invasive Arten", S. 149 Fn. 188) und wird auf S. 163 mehrfach von Art. 130 (statt 131) ff. EGV gesprochen. Auf S. 166 wird die EG noch aus 15 Staaten bestehend bezeichnet; auf S. 194 geht es offenbar um "Umwelt(nutzungs)gebühren", in Fn. 315 (S. 202) hätte der englische Text, wenn denn nötig, zusammengefasst verdeutscht werden sollen; Gleiches gilt für Fn. 19 auf S. 221. Auch für eine im Wesentlichen 2004 abgeschlossene Arbeit ist es misslich, wenn vor allem im 3. Teil der Stand der Dinge nur bis 2002 erfasst wird.

Der Weg zu größerer Nachhaltigkeit durch bessere, für Partizipation offene Verfahren wird daher durch Gehring Untersuchung zwar eingeschlagen, der Autor bleibt aber zu früh stehen und schöpft sein Thema nicht aus. Weitere Schritte einer vertieften und erweiterten Analyse sollten bald folgen.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Klip, André/Sluiter, Göran (eds.): Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals. Vol. XI: The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia 2002-2003. Antwerp – Oxford: Intersentia, 2007. ISBN 978-90-5095-597-3. 1008 S. € 185,-

André Klip ist Inhaber eines Lehrstuhls für Strafrecht, Strafverfahrensrecht und internationales Strafrecht an der Universität Maastricht und im Nebenamt Richter am Berufungsgericht von s'Hertogenbosch. Einer seiner wissenschaftlichen Schwerpunkte wurde schon früh die für Europa spätestens mit dem Amsterdamer Vertrag von 1998 virulent gewordene und bis in den künftigen Lissabonner Vertrag hinein umstrittene Frage nach einer Harmonisierung des Strafrechts sowie den Mitteln und Wegen dazu (André Klip/Harmen van der Wilt, Harmonisation and Harmonising Measures In Criminal Law. Amsterdam 2002; vgl. die Bespr. in *Goldammer's Archiv für Strafrecht* 2005, S. 64 f.). Eine Aussage von ihm hat Helmut Satzger deshalb an den Anfang seines einleitenden Vortrags über Trends und Perspektiven einer europäischen Strafrechtspolitik in der Abteilung 2 des 4. Europäischen Juristentags im Mai 2007 in Wien gestellt (4. Europäischer Juristentag, Sammelband 2008, S. 207). Vor dem Hintergrund der sich zunehmend auch institutionell verfestigenden Verschränkung von Strafrecht und Völkerrecht (vgl. statt vieler etwa Christoph Mangold, Die völkerstrafrechtliche Verfolgung von Individuen durch internationale Strafgerichtshöfe, Frankfurt/Main 2007; Bespr. in *ZaöRV* 67 [2007], S. 556 ff.) noch bedeutsamer und zugleich im doppelten Sinne des Wortes gewichtiger ist das von Klip seit einigen Jahren mit seinem Amsterdamer Kollegen Göran Sluiter geschulterte editorische Mammutwerk der Zusammenstellung und Kommentierung wesentlicher bzw. wichtiger Entscheidungen internationaler Strafgerichte. Da der Gerichtshof des Rom-Statuts gerade erst seine Arbeit aufnimmt, sind das nach der Definition der vorerwähnten Arbeit bisher die auf Beschlüssen des Sicherheitsrats (zu dessen Bedeutung in diesem Zusammenhang vgl. auch Michael Kurth, Das Verhältnis des Internationalen Strafgerichtshofes zum UN-Sicherheitsrat, Baden-Baden 2006; Bespr. in *ZaöRV* 67 [2007], S. 552 ff.) beruhenden *ad-hoc*-Tribunale für das frühere Jugoslawien und für Ruanda. Dass deren Verfahrens- und Spruchpraxis über die gelegentliche Erwähnung spektakulärer Urteile und Beschlüsse in der Tagespresse hinaus sich über eine Vielzahl von Einzelentscheidungen zu einem hoch komplexen, sich ständig weiter entwickelnden und dabei in sich konsistenten System verdichtet hat, wird daran deutlich, dass der hier vorzustellende jüngste Band, der sich mit dem Jugoslawien-Tribunal der Jahre 2002 und 2003 beschäftigt, schon der 11. der Gesamtreihe und darin der 7. zur Arbeit dieses Gerichts ist.

Ein bloßer Abdruck nur der in diesem Zeitraum ergangenen abschließenden Urteile würde kaum die mehr als 1000 Seiten des wie seine Vorläufer erneut schon rein umfangmäßig beeindruckenden Buches gefüllt haben. Das leistet der Band zwar auch und – mangels einer sozusagen amtlichen Zusammenstellung – mit dem zusätzlichen Service eines Klammerhinweises auf die Seitenzahlen der verkündeten englischen Originale des Gerichtshofs, einschließlich der Beibehaltung etwaiger sprachlicher Eigenheiten, wenn z. B. in einem Fall (S. 609 ff.) von der Titelseite bis

ZaöRV 68 (2008)

zu den Kopfleisten durchgehend von "*judgment*" die Rede ist. Über übliche Entscheidungssammlungen hinaus stellt er zudem – entsprechend dem am angelsächsischen Strafrecht orientierten stärker adversatorischen Charakter der Verfahrensregeln – Zwischenbeschlüsse und verfahrensleitende Verfügungen zusammen, die auf kontradiktorischen Antrag bzw. Vortrag von Anklagevertretung oder Verteidigung hin durch die Kammer oder einen Einzelrichter ergangen sind. Sinnvoll geordnet bzw. zugeordnet sind diese Entscheidungen in vier Teile oder Gruppen, den Phasen eines Strafverfahrens folgend: Die erste Gruppe umfasst vorbereitende Verfahrensfragen wie zum anwendbaren materiellen Recht, zum Untersuchungshaftrecht, zur vorläufigen Haftverschonung und zu Inhalt und Form der Anklageerhebung; die zweite, vom Umfang her größte Gruppe beschäftigt sich mit Verfahrensfragen im engeren Sinne, nämlich der Verbindung und Trennung von Verfahren, der Verfahrensbeschleunigung, dem Zugang zu Beweismaterialien, der Zeugenladung bzw. -erscheinungspflicht hier für Journalisten, der Zulässigkeit von Beweisen, dem Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht, dem Recht auf eine wirksame Verteidigung, dem Anspruch auf ein Rechtsmittel, der Wirkung eines Schuldbekenntnisses und der Rechtshilfe durch staatliche Behörden. Um Strafurteile im engeren Sinne geht es dann im dritten Teil mit u.a. einer Entscheidung über die Niederschlagung der Anklage, ein "normales" Endurteil und ein Strafurteil nach Einräumung der Tatvorwürfe durch den Angeklagten. Neu im Verhältnis zu den Vorgängerbänden ist ein vierter Teil mit Entscheidungen zu nach rechtskräftigem Abschluss entstandenen Fragen wie der nach einer Wiederaufnahme, einer vorzeitigen Entlassung oder einer Haftentschädigung. Jeweils an diesen Gruppen orientieren sich die erfreulich konzisen Anmerkungen, für die die Herausgeber kompetente, im Einzelnen mit ihrer Herkunft und Vita am Ende des Bandes vorgestellte Kommentatoren gewonnen haben. Ein einzelner Fall oder Angeklagter kann einem deshalb bei der Lektüre mehrfach begegnen; man begleitet ihn sozusagen durch das Verfahren an Hand unterschiedlicher, in der jeweiligen Phase aktueller Fragen.

Da die einleitende Tatbestandsdarstellung auch im angelsächsisch geprägten Urteilsaufbau immer nur entscheidungsrelevante und damit entscheidungsbezogene Tatsachen wiedergibt, vermittelt das einzelne Urteil oder der im Laufe des Verfahrens ergangene Beschluss häufig lediglich einen Teilausschnitt des historischen Geschehens, in das der dem Tatvorwurf zugrunde liegende Sachverhalt eingebettet war. Das Verständnis und die Akzeptanz völkerstrafrechtlicher Verfahren und Entscheidungen benötigen aber stärker noch als das nationale Strafrecht die Identifikation und Zurechnung im Rahmen des jeweiligen Gesamtbildes. Das zu vermitteln, ist eine der Stärken des hier gewählten Ansatzes. Die gezielt ausgewählten Anmerkungen zu einzelnen Komplexen orientieren sich zwar stets an den aktuell darin aufgeworfenen Rechtsfragen, stellen diese aber in den Gesamtzusammenhang zum einen der faktischen Situation und zum anderen der Entwicklung der Rechtsprechung nicht nur des mit seinen Entscheidungen angesprochenen Gerichts. Darüber hinaus verknüpfen sie diese Rechtsprechung und die dazu in den vorangegangenen Bänden dieser Sammlung abgedruckten Anmerkungen in einem Maße,

wie es eine einzelne Entscheidungsbegründung, die gewöhnlich nur bestätigende Präzedenzen anzuführen gewillt ist, nicht leisten kann. Als Beispiel sei auf den unter dem Untertitel "*Expeditious Trial*" im 2. Abschnitt über Verfahrensfragen abgedruckten und kommentierten Beschluss des Gerichts mit der Aufforderung zur Zusammenarbeit der Parteien, also von Anklagevertretung und Angeklagtem, hingewiesen (S. 281 ff.): Der Kommentator Thom Dieben, ein Student an der Universität Maastricht, zeigt einleitend unter Hinweis auf eine Anmerkung in einem früheren Band (Klip/Sluiter IX, S. 695) auf, dass es eine schlichte Selbstverständlichkeit ist, dass das Gericht seine wertvolle Zeit nicht mit Tatsachen vergeudet, die unbestritten sind; deshalb sei auch schon früher im Vorverfahren immer wieder darauf hingewirkt worden, Überflüssiges im Zusammenwirken der Parteien aus dem Verfahren auszuschneiden und gar nicht erst in die förmliche Anklageerhebung einzubeziehen. Hier liege der Fall aber insoweit anders, als die Anklage bereits förmlich erhoben sei, und der Angeklagte somit Gefahr laufe, sein im *nemo-tenetur*-Prinzip wurzelndes Recht auf Verweigerung der Mitwirkung an einer Selbstbeschuldigung zu gefährden. Zur Auslotung des Umfangs dieses Rechts wird in der Anmerkung zunächst die diesbezügliche Rechtsprechung des US Supreme Court zum Fifth Amendment aufgeführt und analysiert, dann die – weitergehende – Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 6 EMRK angesprochen, um wiederum dieser die bisherige Spruchpraxis des Jugoslawien-Gerichtshofs gegenüberzustellen, wie sie ebenfalls in einem früheren Band (Klip/Sluiter III, S. 323) als noch über jene hinausreichend interpretiert worden ist. Der Verfasser der Anmerkung kommt zu dem Schluss, dass gerade die sehr sorgsam und vorsichtig formulierte vorliegende Entscheidung zeige, dass die Rechtsprechung zum *nemo-tenetur*-Prinzip ein "*work in progress*" sei, die es vermeide, Angeklagte zu etwas zu zwingen, sondern sie allenfalls zur Mitwirkung auffordere oder dort – allerdings sanktionslos – dazu verpflichte, wo sie selbst Punkte in das Verfahren – hier: bestimmte Dokumente – eingebracht hätten.

Ein ähnlicher Ansatz findet sich in der Entscheidung – und der Anmerkung – zur Erscheinens- und Aussagepflicht von Journalisten (S. 325 ff.). Hier hatte ein Korrespondent einer amerikanischen Tageszeitung mit Hilfe eines sprachkundigen Kollegen als Dolmetscher ein Interview mit einem später vor dem Gericht Angeklagten geführt, das in dem Strafverfahren insoweit eine Rolle spielte, als es um die von der Verteidigung in Frage gestellte Authentizität der darin wiedergegebenen wörtlichen Zitate und damit ihre Eignung als Beweismittel ging. Wie sich auch hier erst aus den Darlegungen der beiden Kommentatoren, die beide selbst als holländische Journalisten vor Ort über die zugrunde liegenden Ereignisse und später die Tätigkeit des Jugoslawien-Tribunals berichtet haben, ergibt, hatte der betreffende Kollege zunächst sein Erscheinen zugesagt, dann seine Zustimmung aber unter Berufung auf ein Berufsprivileg zum Quellenschutz wieder zurückgezogen, worauf auf Antrag der Verteidigung eine förmliche Ladung unter Strafandrohung erging, gegen die Rechtsmittel eingelegt wurde, das von 34 vor allem amerikanischen Verlegern und Journalistenvereinigungen in einer *amicus-curiae*-Stellungnahme unterstützt wurde. Die dem Rechtsmittel stattgebende Berufungskammer bejahte die

Existenz eines besonderen Privilegs für in Kriegs- und Krisengebieten tätige Journalisten und hob den zum Erscheinen verpflichtenden Beschluss auf. Einer der mitwirkenden Richter fügte ein Sondervotum bei (S. 336 ff.), in dem die Entscheidung als solche gebilligt, die Begründung aber stärker differenziert wurde: Wenn das Erscheinen und damit die Aussage einer Person für das Beweisthema nicht relevant sei, handele es sich um die Frage der Zulässigkeit eines Beweises, nicht eines besonderen Privilegs von bestimmten Berufsgruppen, das nur weichen müsse, wenn ein zwingender, als Verfahrensrecht vorrangiger sozialer Grund vorliege; sei der Beweis aber anders zu führen, liege ein solcher Grund nicht vor. Der sehr kritische Kommentar der beiden Berufskollegen (S. 344 ff.) setzt bei den Fragen an, die die Berufungskammer ihrer Entscheidung zugrunde gelegt hat: Gibt es ein eigenes öffentliches Interesse an der Arbeit von Kriegskorrespondenten? Beeinträchtigt ein Erscheinszwang vor Gericht ihre Arbeitsmöglichkeiten? Wie ist ein solches öffentliches Interesse an ihrer Arbeit abzuwägen gegen die Aufklärungspflicht des Gerichts durch Hinzuziehung aller Beweise bzw. in diesem Zusammenhang das Recht der Verteidigung, Beweise in Zweifel zu ziehen oder zu widerlegen? Davon ausgehend und weil andere ausländische Journalisten bereits vor dem Jugoslawien-Tribunal ausgesagt hatten, machen sie eine Unterscheidung zwischen Neutralität und Objektivität: Neutralität auch in dem Sinne, dass keine Position für die eine oder andere Seite eingenommen wird, könne zu Situationen führen, in denen sie in Komplizenschaft und eigenes strafrechtlich relevantes Verhalten umschlage; Objektivität sei dagegen keine moralische, sondern eine sachspezifische Berufskategorie, die durchaus dazu führen könne, dass aus einer Berichterstattung nicht neutrale Schlüsse Dritter gezogen werden könnten. Deshalb – so die Schlussfolgerung der Kommentatoren – brauche ein Gericht wie das Jugoslawien-Tribunal Reporter, die auch unter Eid zu ihren Berichten und den darin eingebetteten Fakten und Zitaten stünden; das sei mit Quellenschutz und besonderem Privileg für eine Frontberichterstattung nicht beiseite zu schieben.

Die interessantesten Entscheidungen, in denen sich auch der auf dem Gericht lastende Zeitdruck und die aus den Erfahrungen damit entstandenen Weiterentwicklungen der Verfahrensordnung wie etwa die seit 2001 möglichen Abweichungen von der Unmittelbarkeit und Mündlichkeit von Zeugenaussagen widerspiegeln (vgl. etwa die Zwischenentscheidung einer Berufungskammer im Fall *Milosevic*, S. 359 ff., das teilweise abweichende Votum eines Richters dazu, S. 370 ff., und die Anmerkungen zu diesem Komplex durch Anne-Marie de Brouwer, S. 383 ff.), sind wohl die, die sich mit *“plea bargaining”* und *“plea agreements”* als Mittel zur Verfahrensbeschleunigung beschäftigen. Auch hier dokumentiert der Band sozusagen fortlaufend, indem etwa für den Fall *Biljana Plavsic* in dem sich mit Verfahrensfragen beschäftigenden Teil das – zunächst vertrauliche, dann offiziell zum Gegenstand der Akten gemachte – *“plea agreement”* und der Beschluss der Kammer über die förmliche Anklagerücknahme in bestimmten Punkten als Ergebnis dieser Vereinbarung zwischen Anklage und Verteidigung abgedruckt und an dieser Stelle von Bart Stapert, der über *“plea bargaining”* in den USA und dem Vereinigten Königreich gearbeitet hat, eher unkritisch mit dem Hinweis kommentiert

wird, dass es diese Art von Verfahrensabreden nicht nur in Ländern mit adversatorischen Verfahren, sondern durchaus auch in Argentinien, Deutschland und den Niederlanden gebe (S. 499 ff.). In dem im dritten Teil abgedruckten eigentlichen Urteil in diesem Fall (S. 933 ff.) geht das Gericht gar nicht mehr besonders darauf ein; dafür finden sich ausführliche Ausführungen zu diesem Instrument in dem zeitlich vorgängigen und entsprechend vorangestellten Urteil in Sachen *Simic* (S. 907 ff.). In die Entwicklung der Rechtsprechungspolitik des Tribunals eingebettet werden diese Entscheidungen jedoch erst durch den Kommentar von Sharam Dana, der nach Anwaltszulassung in den USA und längerer Tätigkeit für das Jugoslawien-Tribunal inzwischen an der Universität Maastricht lehrt. Er macht darauf aufmerksam (S. 963 Fn. 7), dass ein „*plea bargaining*“ vor dem *Plavsic*-Fall selten, aber durchaus nicht ungewöhnlich gewesen ist, wie die Fälle *Jelusic* 1998/9 (Klip/Sluiter IV, S. 669), *Todorovic* (Klip/Sluiter VII, S. 723) und *Sibirica* (Klip/Sluiter VIII, S. 1033) verdeutlichten, dass es sich aber nach diesem Urteil explosionsartig vermehrt habe. Zu den neun von ihm nachgewiesenen – und in späteren Bänden zu dokumentierenden – Urteilen (S. 963 Fn. 8) gehört auch der Fall *Deronjic*, in dem der deutsche Richter Wolfgang Schomburg, der als Kammervorsitzender an sieben der hier abgedruckten Entscheidungen beteiligt war, ein *dissenting vote* abgegeben hat, wie er beim Strafverteidigertag 2008 in München noch einmal hervorgehoben und begründet hat (Reinhard Müller, Kein Rabatt für Terroristen, FAZ v. 13.3.2008, S. 8). Hier muss man die bisher erwähnten Anmerkungen gleichsam wie Folien übereinander legen: Wo Dieben darauf aufmerksam macht, dass der Gedanke des „*expeditious trial*“ als Leitmotiv im Anschluss an den Bericht an den Sicherheitsrat über die bisherige Rechtsprechung und die künftige Konzentration vom Sommer 2002 (vgl. dazu auch die Nachweise in dem Kommentar von Gentian Zibery, S. 258) in den Vordergrund trat, weist Stapert die vorangegangene Entwicklung der relevanten Verfahrens- und Beweisregeln insbesondere der Art. 62 *bis* und *ter* nach, und erläutert Dana den eigentlich politischen „Wendepunkt“ für die Rechtsprechung, weil erstmals mit *Plavsic* die bisherige Zurückhaltung bei der Anwendung des „*plea agreement*“ auf den Vorwurf des Völkermords aufgeweicht und aufgegeben worden sei.

Das ist auch der eigentliche Grund für die zitierte Kritik von Schomburg. Auf solche Zusammenhänge hinzuweisen und hinzuführen, ist neben der notwendigen Dokumentation der Entscheidungen selbst das besondere Verdienst dieser Textzusammenstellung, die nicht nur Völkerstrafrechtler interessieren sollte.

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

Lange-Bertalot, Nils: Weltbürgerliches Völkerrecht. Kantianische Brücke zwischen konstitutioneller Souveränität und humanitärer Intervention. Schriften zum Völkerrecht, Bd. 169. Berlin: Duncker & Humblot 2007. ISBN 978-3-428-12067-3. 606 S. € 98,-

Der Autor macht keinen Hehl daraus, was den Ausgangspunkt seiner von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer als Dissertation angenommenen Arbeit bildet. Die „mit Streitkräften betriebene Intervention sei-

tens in der NATO organisierter Staaten auf dem Gebiet der serbischen Provinz Kosovo" (S. 23) ist ihm Anlass und Herausforderung für seine umfangreichen Überlegungen zu Voraussetzungen und Beurteilung des Phänomens der "humanitären Intervention", das gerade in den letzten Jahren, und namentlich in Zusammenhang mit der nicht durch den UN-Sicherheitsrat autorisierten NATO-Aktion gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien (und nicht lediglich im Gebiete Kosovos) von März bis Juni 1999, die Völkerrechtswissenschaft intensiv beschäftigt hat.

Lange-Bertalot stellt allerdings von Anfang an klar, dass es ihm "nur peripher" (S. 23) um die rechtsdogmatische Seite des Problems geht. Vielmehr will er sich auf die rechtstheoretische Ebene konzentrieren. Damit ist der methodische Rahmen für die Arbeit abgesteckt, die zwischen der Sichtung reichhaltigen völkerrechtlichen Materials und dessen Aufarbeitung und Strukturierung aus rechtsphilosophischer Sicht oszilliert. Für Letzteres hat sich der Autor, wie auch schon der Untertitel erkennen lässt, *expressis verbis* Immanuel Kant als "Leitphilosophen" erkoren, sodass die Prolegomena (S. 23 ff.) zunächst der Rechtfertigung dieser methodischen Option dienen. Im Rahmen einer derartigen "kritischen Völkerrechtsphilosophie" (S. 120) errichtet Lange-Bertalot ein differenziert und diffizil strukturiertes argumentatives Gebilde, das in drei großen Kapiteln – (1) Eschatologie des Völkerrechts zum Humanitätsparadigma, (2) Axiologie zur humanitären Bewältigung interpersonaler Zwänge, (3) Methodologie zur erlaubnisgesetzlichen Überbrückung des humanitären Paradigmawechsels – eine rechtsphilosophisch abgesicherte Beurteilung des Problems der humanitären Intervention erlauben soll.

Im Einzelnen geht der Autor dabei folgendermaßen vor: Im ersten Schritt wird an Hand eines Drei-Phasen-Modells aufzuzeigen versucht, dass sich in der Völkerrechtsgeschichte seit dem Westfälischen Frieden ein zwar nicht friktionsfreier, aber doch klar identifizierbarer Prozess hin zu einer zunehmenden Verdichtung der internationalen – in der Diktion des Autors der "interkommunitären" (S. 61) – Beziehungen ausmachen lässt. Die letzte dieser Phasen, auf die die Dynamik hin steuert, ist die so genannte "völkerrechtliche Humanisierungsphase" (S. 119 ff.), die in erster Linie dadurch gekennzeichnet ist, dass das Individuum vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer mehr in den Blick des Völkerrechts gerät. Zum Beleg führt Lange-Bertalot eine ganze Fülle empirisch-historischen Materials an (S. 146 ff.), besteht jedoch darauf, dass es sich hierbei lediglich um "Geschichtszeichen" im Kantischen Sinne handle. Vor dem Hintergrund von dessen Lehre von der (reflektierenden) Urteilskraft will er nämlich "das Geschichtskonzept Kants auf Daten des Völkerrechts [zur Anwendung bringen], indem es diese am Postulat einer Fortschritt bringenden Evolution ausrichtet und revolutionäre Deutungen exemplarischer Zeichen vornimmt" (S. 99).

Getreu seiner sichtlichen Vorliebe für die Bildung von Triaden schreitet Lange-Bertalot im zweiten Kapitel zur Etablierung einer dreiteiligen "Axiologie", also Wertlehre, die es sich zur Aufgabe macht, die *conditio humana* mit ihrer Grunderfahrung einer Pluralität menschlicher Existenzen und der Notwendigkeit

ihres Zusammenlebens wertemäßig zu verorten und gleichsam “auf die Norm zu bringen”. Im Lichte des stark deduktiven Charakters der Gedankenführung wird, vom Unbedingten zum Bedingten, vom Allgemeinen zum Besonderen schreitend, das ethische Prinzip der Menschenwürde als Ausgangspunkt genommen und auf das juristische Prinzip des Menschenrechts und das politische Prinzip der Bürgerrechte herunter gebrochen. Bestimmend für Gehalt und Form der Überlegungen ist einmal mehr unverkennbar der Leitphilosoph Kant. Sie gipfeln schließlich in einem “Kanon irreduzibler Güter”, der sich (durch das Kantische Vorbild der Kategorientafeln in den Kritiken inspiriert) in einer aus vier jeweils dreigliedrigen Gruppen gebildeten “Kategorientafel der transzendentalen Grundrechte” manifestiert (S. 346 f.). Diese irreduziblen Freiheitsgüter beinhalten (1) Existenzrechte (Recht auf Leben, Gesundheit, Reinheit), (2) Subsistenzrechte (Recht auf Umgebung, Mündigkeit, Platzierung), (3) Insistenzrechte (Recht auf Eigentümerschaft, Wehrhaftigkeit, Befriedung) und (4) Paritätsrechte (gleichberechtigte Existenz, Subsistenz, Insistenz) und erheben den Anspruch auf universale, d.h. orts-, kultur- und zeitenübergreifende Geltung (S. 390).

Auf dieser Grundlage entwickelt der Autor im dritten und abschließenden Kapitel seine Vorstellungen betreffend die zur effektiven Gewährleistung dieser Basisgüter notwendigen Veränderungen in der Beschaffenheit der gegenwärtigen Weltordnung. Hier will er “mit Kant gegen Kant” (S. 48/404) für die “Schaffung eines personifizierten und supraorganisatorisch verfassten obligatorischen Anti-Krisenbundes” Partei ergreifen (S. 404 ff.). Bekanntlich hat der Königsberger Philosoph ja in seinen Werken, vor allem aber in seiner berühmten Abhandlung “Zum ewigen Frieden” von 1795, im Ergebnis gegen die “positive[n] Idee einer Weltrepublik” für das “negative Surrogat” eines “Völkerbundes” und damit für einen “Föderalismus freier Staaten” optiert (Akademie-Ausgabe VIII S. 354/357). Langebertalot folgert im Gegensatz dazu die Notwendigkeit einer “Republikanisierung” der Vereinten Nationen, die sich in erster Linie in einer tief greifenden Umgestaltung von deren Organen und Verfahren niederschlägt (S. 435 ff.).

So sollen beispielsweise der Sicherheitsrat von der Last des “destruktiven Vetos” (S. 446) seiner Ständigen Mitglieder befreit und weitgehend in ein Expertengremium mit nicht gebundenem Mandat umgestaltet, der Internationale Gerichtshof mit obligatorischer Zuständigkeit ausgestattet, Organe wie der Wirtschafts- und Sozialrat sowie der Treuhänderat mit neuen Bezeichnungen (Beordnungsrat, Betreuungsrat) und Aufgaben dotiert werden. *Idée directrice* all der in Aussicht genommenen Veränderungen ist das absolute Menschenrecht, das den “individuellen Menschen als Völkerrechtssubjekt und Weltbürger” (S. 463) als den normativen Ankerpunkt setzt. Die im ersten Kapitel identifizierte “Humanisierungsphase” nähert sich mithin gleichsam asymptotisch der umfänglichen Verwirklichung der Freiheitsrechte im Sinne des oben erwähnten Kanons irreduzibler Güter an. Während Kant das Weltbürgerrecht in der Friedensschrift grundsätzlich auf ein bloßes Hospitalitätsrecht beschränkt wissen will, geht die hier vorgelegte Konzeption signifikant darüber hinaus und löst das überkommene Völkerrecht von des

Autors rechtstheoretischem Standpunkt weitgehend in einem universal verstandenen Weltbürgerrecht auf.

Dies nun ist die Basis, auf der Lange-Bertalot sich wiederum dem Anfangsproblem zuwendet. Nicht überraschend nimmt er einmal mehr methodisch Anleihe bei seinem Leitphilosophen und hofft, dessen mit Hilfe der Konzeption des "Erlaubnisgesetzes" Herr werden zu können (S. 501 ff.). Der Sache nach geht es dabei um die auch Kant selbst vertraute Spannung zwischen dem kategorischen und universellen Anspruch des Normativen einerseits und des jeweils im Konkreten Möglichen andererseits. Das Erlaubnisgesetz fungiert in diesem Sinne als "Bindeglied zwischen idealer Verfassungsordnung und dahinter zurückbleibender Realität ... Solange in der Realität Konstellationen vorherrschen, die der Verwirklichung des Idealen ... im Wege stehen, ... sind defizitär vernünftige Elemente für diese Phase vorübergehend tolerabel." (S. 30) Eine solche Situation sieht Lange-Bertalot just angesichts der humanitären Intervention gegeben. Ist im Falle der Bedrohung der zwölf Transzendentalgüter nach redlichem Bemühen eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat nicht zu erlangen, ist auch ein unautorisiertes Eingreifen einzelner Völkerrechtssubjekte erlaubnisgesetzlich (obgleich nicht geboten) zulässig, sofern sie sich in ihrem Handeln tatsächlich von der Absicht des Schutzes der gefährdeten Güter leiten lassen. In des Autors Worten "ist ersatzweise jede auswärtige staatliche oder sonstige Organisation mit völkerrechtlicher Personalität und hinreichendem Machtpotenzial kraft eigener Erkenntnis zum Eingreifen berechtigt (Erlaubnisgesetz), solange es im Rahmen einer Supraorganisation an zur Unparteilichkeit verpflichteten weisungsfreien und arbeitsfähigen Gremien fehlt" (S. 562). Dabei ist auch die durch die Intervention selbst generierte Schädigung von Basisgütern vertretbar, wenn und insoweit sie vor dem Hintergrund umfassender und redlicher Risikoabwägung und Verhältnismäßigkeitsprüfung eintritt (S. 542 ff.).

Im Anschluss an seine umfänglichen Grundsatzüberlegungen präsentiert der Autor mit sechzig Seiten eine verhältnismäßig knappe Analyse des Phänomens der humanitären Intervention selbst. Trotz des komplexen Aufbaus und der breiten Absicherung mit historischem Material und Ausführungen zur Kantischen Leitphilosophie, die teils exkurshaften Charakter annehmen, ist die Linie der Gedankenführung klar: Vor dem Hintergrund seiner geschichtsphilosophischen Prämissen glaubt Lange-Bertalot eine Dynamik des Völkerrechts hin zum Humanitätsparadigma, d.h. zu einer immer stärkeren Einbeziehung des Individuums und seiner Belange ins Völkerrecht erkennen zu können (1. Kapitel). Nachdem ihm aber gleichzeitig auf normativer Ebene die zwölf Transzendentalgüter schon jetzt als irreduzibler und universaler Anspruch begegnen (2. Kapitel), bedarf es eines Vehikels zur "Überbrückung" (S. 392) der sich auftuenden und nur langsam und in Phasenverschiebungen, -überlappungen und -sprüngen (S. 240 ff.) schließenden Sein-Sollens-Kluft, die Lange-Bertalot im Erlaubnisgesetz zu finden hofft (3. Kapitel). Ist das Tor zur prinzipiellen Legitimation der Intervention aus humanitären Gründen einmal aufgestoßen, kann sich der Autor weitgehend mit der Einför-

derung allgemein anerkannter Regulierungs- und Begrenzungsmechanismen begnügen (Risikoabwägung, Verhältnismäßigkeitsprüfung).

Dieses Vorgehen wirft zahlreiche Fragen auf, von denen hier nur einige angesprochen werden können. Zunächst weicht des Autors weiter Begriff der "humanitären Intervention" teils spürbar vom geläufigen völkerrechtlichen Verständnis des Konzeptes ab (S. 502 f.). Wenn dies auch mit Lange-Bertalot im Blick auf das vornehmlich rechtstheoretische Anliegen der Ausführungen rechtfertigbar ist, lassen ausdrücklich gemachte und implizite begriffliche Unschärfen (z.B. auch hinsichtlich des Begriffs der Gewalt, S. 424 f.) die Einführung der gegenständlichen Überlegungen in den rechtsdogmatischen Diskurs zum Thema jedenfalls als nicht unproblematisch erscheinen. Umso mehr muss dies für die (zunächst wertfrei zu verstehenden) "utopischen" (S. 436) Ausführungen zur tiefgreifenden Umgestaltung der Vereinten Nationen gelten, die die Kluft zwischen den hohen Ansprüchen *de lege ferenda* und den normativen Gegebenheiten *de lege lata* besonders spannungsgeladen machen.

Ob das von Kant inspirierte Konzept der "erlaubnisgesetzlichen Überbrückung" (S. 392) die von Lange-Bertalot erhoffte legitimatorische Kraft tatsächlich aufzubringen vermag, kann man durchaus bezweifeln. Dennoch ist die Wahl des Königsbergers zum Leitphilosophen insoweit nachvollziehbar, als Kant bis heute für das Denken der internationalen Beziehungen einen viel versprechenden und reichen Ansatz anzubieten hat. Sein Beitrag ist allerdings in den Kontext einer mehr als zweihundertjährigen weiteren Entwicklung zu stellen, was manche Neubewertung nötig macht und was Lange-Bertalot mit seinen Überlegungen mit Kant gegen Kant (z.B. auch hinsichtlich Todesstrafe, S. 326 f. und Widerstandsrecht, S. 352 ff.) wegen einer "allzu starken Verhaftung des Autors mit den damaligen ... historischen Gegebenheiten" (S. 407) teils auch selbst unternimmt. Bei aller gerechtfertigten Bewunderung mag die *Apotheose* des Kantischen Ansatzes und Denkens (S. 37) auf manchen Leser doch etwas befremdlich wirken. Wertvoll bleibt die Bezugnahme auf Kant jedoch hinsichtlich der Herausstellung des unabdingbaren normativen Status des Individuums und seiner Basisrechte, die in ihrer Selbstzwecklichkeit auch auf völkerrechtlicher Ebene und in der internationalen Politik zu respektieren sind. Die eindeutige und beständige Bindung an diesen fundamentalen normativen Anspruch heben die Überlegungen des Autors klar von utilitaristisch orientierten Rechtfertigungsversuchen der humanitären Intervention ab, die sich in quantifizierender Manier mit einem Abwägungskalkül des erhofften Nutzens im Verhältnis zum wahrscheinlichen Schaden begnügen und dafür durchaus die Opferung des einen Lebens oder Grundrechts für das andere in Kauf nehmen.

Eben deshalb ist es jedoch unbefriedigend, dass der Autor die Anwendung der aus seiner Sicht gewonnenen Prinzipien auf den von ihm ausdrücklich benannten Anlassfall, nämlich die NATO-Intervention in der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien zu Gunsten der albanischen Zivilbevölkerung im Kosovo, schuldig bleibt. Soll die dem Erlaubnisgesetz zugeschriebene Überbrückungsfunktion tatsächlich gelingen, so müsste erkennbar sein, wie das Abwägungsverhalten der rele-

vanten Akteure *in casu* vonstatten gehen soll (hätte sollen) und inwieweit im Lichte dessen eine Bewertung der Vorgänge im konkreten Fall aussehen müsste. Trotz der an sich differenzierenden Überlegungen, die auf eine Präzisierung und Verfeinerung der Evaluierungskriterien zielen, bleibt die Frage nach der Überprüfbarkeit der "eigentlichen" Motivation und Stoßrichtung der Intervenienten und der Seriosität und Ehrlichkeit bei Abwägung der Interventionsfolgen weitgehend unbeantwortet (vgl. etwa nur zum "neutrale[n] Urteil über die Lauterkeit der Beteiligten", S. 515 und zur "widerlegbar vermuteten Gutgläubigkeit", S. 527). Mit der Hoffnung oder dem Vertrauen auf die grundsätzlich redliche Haltung und Handlungsart der Akteure kann man es jedenfalls nicht belassen, ebenso wenig mit dem indes an sich durchaus zutreffenden Hinweis, dass das Instrument der humanitären Intervention nicht schon allein wegen seiner Missbrauchsneigung diskreditiert wäre (S. 520).

Vernunftrechtlich-deduktiv inspirierte Ansätze mit ihrer Tendenz zu einer Perspektive *sub specie aeternitatis* laufen oft Gefahr, dem Konkreten nicht ausreichend gerecht zu werden. Dies erweist sich insbesondere hinsichtlich einer Herangehensweise als prekär, die das Individuum und die Würde der Menschheit in einer jeden einzelnen Person in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen stellen will. Auch und gerade im Zusammenhang mit der humanitären Intervention gilt es Bescheidenheit zu üben. Bei allem Streben nach einer Einordnung des Phänomens in allgemein anerkannte und gültige Kategorien lehrt gerade die Erfahrung, dass in derartigen Konstellationen massiver Güter- und Wertekollisionen klare Ergebnisse wohl nicht leicht zu gewinnen sind und sich jeder "Lösungs"-Vorschlag mit gravierenden Defiziten konfrontiert sieht. Mit dieser grundsätzlichen Einschränkung bietet das vorliegende Werk aber sowohl ein nachvollziehenswertes Unternehmen, die Denkkategorien hinsichtlich des Schutzes universaler Basisgüter des Menschen zu schärfen, als auch einen in seinem utopischen und regulativen Charakter und Potenzial wertvollen Beitrag zum gegenwärtigen völkerrechtlichen Diskurs zur humanitären Intervention.

Andreas Th. Müller, Innsbruck

Moeckli, Daniel: Human Rights and Non-discrimination in the 'War on Terror'. Oxford Monographs in International Law. Oxford/New York: Oxford University Press 2008. ISBN 978-0-19-923980-1. 304 S., \$ 120,-

Diese aus einer 2006 an der Law School der University of Nottingham und dem dortigen Menschenrechtsinstitut angefertigten Dissertation entstandene Veröffentlichung liest sich wie die Paraphrasierung eines Leserbriefs in einer großen deutschen Tageszeitung (Hans Boldt, Gegen Verbrecher führt man keinen Krieg, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.3.2008, S. 8). Dieser Leserbrief wiederum setzt sich mit dem Aufsatz eines deutschen Strafrechtslehrers in derselben Zeitung (Michael Pawlik, Der Terrorist will nicht resozialisiert werden, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 25.2.2008, S. 40) auseinander, in dem zwar der Ausnahmezustand im Sinne von Carl Schmitt ausdrücklich nicht herbeigeredet werden soll, aber immerhin im Zusammenhang mit der Erörterung einer Ausweitung des poli-

zeilichen und strafrechtlichen Abwehrinstrumentariums unter Berufung auf ihn doch durchaus zielgerichtet von "verbissenen Verteidigern eines wirklichkeitsent-hobenen Rechtsstaatsideals" die Rede ist. Auch M o e c k l i verortet in den Schlussfolgerungen seines Buches die latente Rechtfertigung für gesetzgeberische und sonstige freiheitseinschränkende Maßnahmen nicht erst und nur nach dem 9. September 2001 in einem auch ohne förmliche Erklärung des Notstandsfalls angenommenen derartigen Ausnahmezustand und benennt Carl Schmitt und seinen Nachfolger Giorgio Agamben (State of Exception, Chicago 2005) als geistige Väter solchen Denkens (S. 27). Dabei bestätigt er gleichzeitig die Einschätzung des Koordinators der Europäischen Union für die Bekämpfung des Terrorismus, Gilles de Kerchove, beim 6. Parlamentarierkolloquium Paris-Berlin am 4. April 2008 in Lyon zum Thema "Öffentliche Sicherheit und individuelle Freiheit", dass die größte Gefahr bei Abweichungen von strafprozessualen Grundsätzen zur Abwehr von angenommenen ernststen Bedrohungen in der Gefährdung des Diskriminierungsverbots und der langfristigen Kontaminierung des Rechts liege.

Als Ausgangspunkt seiner Überlegungen hat M o e c k l i eine vergleichende Untersuchung der Entwicklung in den USA, Großbritannien und Deutschland gewählt, die zumindest in Bezug auf die deutsche Situation nicht ganz aktuell ist, weil z.B. das Luftsicherheitsgesetz, nicht aber die es verwerfende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erwähnt wird, und Überlegungen zur Einführung einer Vorbeugehaft aus dem Munde des derzeitigen wie des früheren Amtsinhabers im Bundesinnenministerium als gesetzgeberische Tatsachen hingestellt sind. Dafür greift er für die beiden anderen Länder hinter die Ereignisse von New York und Washington zurück und erinnert an die Sonderbehandlung, der etwa amerikanische Staatsbürger japanischer Abstammung nach Pearl Harbour oder Katholiken in Nordirland ausgesetzt waren. Über den aktuellen Bezug hinaus auch für die Kriminalistik und forensische Psychologie in Bezug auf die aus der Verfilmung angelsächsischer Kriminalromane bekanntgewordene Technik des Profiling interessant ist die von ihm für die Bewertung der in diesen Ländern zur Terrorismusbekämpfung ergriffenen Maßnahmen zugrunde gelegte These, dass die Fokussierung auf bestimmte Personenkategorien eine ungleiche Teilhabe an allgemeiner Freiheit und Freiheitsrechten mit sich bringe und damit die Frage nach einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aufwerfe, das nach allgemeiner Auffassung Unterscheidungen und Ausgrenzungen nur erlaubt, wenn sie angemessenes Mittel zur Erzielung eines legitimen Zwecks sind. Durchdekliniert wird das an Hand von zwei Unterscheidungskriterien, nämlich einmal der Orientierung am Staatsbürgerstatus und dann der Gruppenzuordnung nach Herkunftsland oder Nationalität, Rasse, ethnischer Abstammung oder Religion, und vier Ansatzpunkten, nämlich der ausnahmsweisen Exekutivhaft für des Terrorismus verdächtige Ausländer und der Einrichtung einer besonderen Gerichtsbarkeit für diesen Personenkreis sowie der gruppenspezifischen unterschiedlichen Anwendung von Einwanderungsbestimmungen und des unterschiedlichen gruppengerichteten Einsatzes von Polizei- und Exekutivrechten. Bereits diese materialgesättigte Stoffaufbereitung auf dem Hintergrund einer speziellen menschenrechtlichen Fragestellung lohnt die Lektüre.

Am interessantesten sind aber die Schlussfolgerungen, die Moeckli zieht (S. 223 ff.). Entgegen einer vorherrschenden Sicht (vgl. etwa Hansjörg Geiger, *Effizienz vor Recht? – Die Notwendigkeit einer neuen Balance zwischen Sicherheit und Freiheit – Zunehmender Vorrang der Sicherheit?*, *der kriminalist* 2008, S. 76 ff.) vertritt er die Auffassung, die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen nach dem 9. September 2001 hätten weniger zu einer neuen, anderen Balance zwischen Freiheit und Sicherheit bzw. neuen Austarierung von Repression und Prävention als zu einer neuen Verteilung der Freiheit zwischen unterschiedlichen Bevölkerungskategorien geführt. Die meisten weitreichenden Einschränkungen der Menschenrechte seien bestimmten Gruppen nationaler, rassischer, ethnischer und religiöser Determination auferlegt, die Freiheit weniger für einen vorgeblichen, aber unbewiesenen Gewinn an Sicherheit für jedermann aufgegeben worden. Das am Anfang stehende Axiom mangelnder Eignung des "normalen" Straf- und Strafverfahrensrechts sei eine unmittelbare Folge des zugrundeliegenden Konzepts von Terrorismus: Von einem spezifischen Bild des "typischen" Terroristen ausgehend würden die Ziele der Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus definiert; um aber überhaupt abgrenzen zu können, werde auf eine Gruppenzugehörigkeit oder auch nur -zuordnung zurückgegriffen. Damit handele es sich immer um Minderheiten im Verhältnis zur Mehrheit, die als Konsequenz die Hauptlast beim "Krieg gegen den Terror" zu tragen hätten. Ebenso konsequent ist nach Moeckli dann aber auch, dass das "normale" Recht nicht für strikt und ausreichend genug gehalten wird. Deshalb komme es beim materiellen Strafrecht zu Überlegungen in Richtung auf ein eigenes "Feindstrafrecht", wie sie in Deutschland von Günther Jacobs vertreten werden, und beim Strafverfahrensrecht zur Schaffung von Sondergerichten und Sonderverfahren. Aus der notwendigen Gruppen- und damit – da politisch marginalisiert – Minderheitsbezogenheit folgert Moeckli dann zwingend, dass, weil die aktuelle terroristische Bedrohung weitgehend entindividualisiert und deshalb schwieriger an bestimmten Rechtsbrechern festzumachen ist, Antiterrormaßnahmen zunehmend durch das Paradigma der Prävention bestimmt würden, was wiederum zur Orientierung an vermuteten Profilen potentieller Terroristen führe. Die bestimmenden Faktoren dieser Profile seien dann für Gruppen charakteristisch, von denen angenommen werde, dass sie auf eine Einbettung in die grundsätzliche und grundlegende zivilisatorische Herausforderung hindeuten, in der "der" Terrorist verwurzelt sei bzw. sein könne. Auf diese Weise werden nach Moeckli Nationalität, Rasse, Ethnizität, nationale Herkunft und Religion zu Indikatoren für radikale ideologische Glaubenssätze und terroristische Verbindungen.

Das eigentliche Problem liegt nach Moeckli – und hier kommt Carl Schmitt ins Spiel – in der Schwierigkeit des Festlegens einer Trennlinie zwischen Ausnahme- und Normalzustand: Erst die Wahrnehmung bzw. Annahme, dass antiterroristische Befugnisse und Vorgehensweisen nur für die Anwendung auf ein bestimmtes Phänomen beschränkte Notstandsmaßnahmen seien, also die Ausnahme von der Regel, erleichtere ihre Akzeptanz. Denn es werde davon ausgegangen, dass sie auslaufen bzw. nicht mehr angewandt werden, wenn der Ausnahmefall vorüber

sei; zudem wendeten sie sich allein gegen andere, die insoweit und als solche eine tatsächliche terroristische Gefahr darstellten. Diese auf einer zeitlichen, räumlichen und sozialen Differenzierung beruhende Wahrnehmung sei jedoch eine Illusion, weil derartigen Maßnahmen auch bei zeitlicher Limitierung die Tendenz zu unbegrenzter Dauer innewohne, eine räumliche Reduktion auf bestimmte Gebiete angesichts der "weltweiten" Bedrohung leicht aufgeweicht werde, wie die Erstreckung des "enemy combatant status" in den USA auf drei Personen zeige, die nicht in Guantanamo, sondern auf dem amerikanischen Festland festgehalten werden, und eine gesellschaftliche Gruppenbildung "wir gegen die anderen" bzw. "them or us" ungewiss und fragil sei, wie ebenfalls das amerikanische Beispiel, diesmal während des 2. Weltkrieges zeige, als durchaus auch eigene Staatsangehörige interniert worden seien, weil sie einmal japanischer oder deutscher Abstammung waren. Von daher hätten alle diese Ausnahmerechte die Tendenz, die ursprünglichen Grenzen zeitlicher, räumlicher und gruppenspezifischer Geltung zu durchwandern und in das „normale“ Rechtssystem eines Staates hineinzuwachsen bzw. dieses zu infiltrieren. Es ist das die Kontaminierung, von der Gilles de Kerchove auf der erwähnten Tagung in Lyon sprach: Notstandsmaßnahmen dieser Art bergen die doppelte Gefahr, dass sie nicht allein auf die ursprünglichen Adressaten angewandt werden, obwohl sie einmal zielgenau geplant waren, und dass sie eine Tendenz zur Perpetuierung haben, weil, wenn allzu gerne und allzu leicht der Notstand ausgerufen wird, Notstandsmaßnahmen zum "normalen" Mittel der Politik werden.

Nicht diskriminierend sind, so lautet die Schlussfolgerung von Moeckli, derartige Maßnahmen nur, wenn versucht wird (entsprechend John Rawls' Theory of Justice), Prinzipien zu entwickeln, die als fair bezeichnet werden, denen freie und gleiche Personen unter Umständen zustimmen könnten, und daraus förmliche Regeln (entsprechend Immanuel Kants Metaphysik der Moral) entwickelt werden, die gleichermaßen auf alle anwendbar sind. Allein Maßnahmen, die in einem offenen politischen Prozess hervorgebracht und durchgehend und konsistent angewandt werden, verfügen über größere Legitimität und damit – wahrscheinliche – Unterstützung aller Teile der Bevölkerung. Das ist das Fazit dieser anregenden Untersuchung.

Jürgen Jekewitz, Bonn/Dorweiler

Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas/Walter, Christian (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht. Jus Internationale et Europaeum, Bd. 16. Tübingen: Mohr Siebeck 2007. ISBN 978-3-16-149479-6. VIII, 426 S., € 69.-

Der Band dokumentiert insgesamt 16 Referate und Kommentare eines "Rundgesprächs" vom Januar 2007; einige der Beiträge wurden für die Druckfassung noch aktualisiert – etwa der abschließende von Ruffert im Hinblick auf den Streit um die Dresdner Waldschlösschenbrücke. Der Gegenstand ist von höchster Bedeutung; zu Recht konstatiert einer der Mitherausgeber (Möllers) zu Beginn seiner "Einführung", wenige Themen hätten "in der wissenschaftlichen Diskussion des öffentlichen Rechts in den letzten Jahren weltweit so viel Aufmerksamkeit erregt wie die Internationalisierung des Verwaltungsrechts" (S. 1). 13 "Referenzana-

ZaöRV 68 (2008)

lysen" zu 7 überaus unterschiedlichen Rechtsgebieten sollen "einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem vertieften Verständnis" dieser Entwicklung darstellen, das sich weiterhin und vertieft "mit den völkerrechtlichen Aspekten des Problems, mit den Möglichkeiten allgemeiner Lehren auf diesem Gebiet wie auch mit Problemen der Legitimation und Funktionalität" genauer auseinandersetzen müsse, "um von den Referenzanalysen zu Querschnittssynthesen zu kommen" (Möllers, S. 6). "Als Reflektion des soweit Erreichten und als ein erster Eindruck von Möglichkeiten der Fortsetzung" des Projekts stehen am Schluss des Bandes zwei "Kommentare": Ladeur bemüht sich um den "Versuch einer Synthese" der "Internationalisierung" (S. 375 ff.), während Ruffert "Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts" aufzeigen will (S. 395 ff.). Bereits diese unterschiedliche Terminologie, die den Schwerpunkt teils beim Prozess setzt, teils beim Resultat als neuem "Sammelbegriff" (Ruffert, S. 405), von dem jedoch einige Aspekte schon im 19. Jahrhundert vorhanden waren (Lepsius, S. 345 f.), belegt, dass der Band "nur einen Anfang darstellen" kann, wie Möllers vorsichtig – und fast allzu bescheiden – formuliert (S. 6). Denn trotz der unausweichlich unterschiedlichen Quantität und Qualität der einzelnen Beiträge und des (notwendigen) Umstandes, dass vor allem die einzelnen Referenzanalysen mehr oder weniger ihren jeweiligen Gegenstand erst einmal beschreiben und das zu ihm gehörende Terrain abstecken müssen, gelangen die einzelnen Autoren – und mit ihnen der Leser – bereits zu wichtigen, grundlegenden Erkenntnissen über Möglichkeiten, Reichweite und Grenzen eines "Internationalen Verwaltungsrechts". Dabei macht es sich bezahlt, dass durchweg auf Überlegungen von E. Schmidt-Aßmann rekuriert wird, denn dadurch wird nicht nur die Vorgehensweise mittels Referenzanalysen einheitlich fundiert, sondern auch die Konzeption eines "transnationalen" Rechts aufgegriffen (und wiederbelebt). Damit geht andererseits allerdings auch eine gewisse Einseitigkeit einher, weil rechtspolitische und -dogmatische Entwicklungen auf der internationalen bzw. globalen Ebene meist nur beiläufig behandelt werden, weil "methodische Angebote" einer nationalen (deutschen) "Verwaltungsrechtswissenschaft" zum Ausgangspunkt genommen werden (Möllers, S. 4). Abweichenden Konzeptionen aus den USA und Italien (Möllers, S. 2 f.) wird nur peripher Beachtung geschenkt, vielmehr ein eigener, genuin deutscher rechtswissenschaftlicher Weg eingeschlagen.

Möllers erläutert eingangs auch die "an konkreten rechtlichen Instituten ausgerichtete", von vornherein eine "vergleichende Perspektive" einnehmende Perspektive, die sich daher auf Gebiete konzentriert, die regelmäßig "mit grenzüberschreitenden Sachverhalten konfrontiert" sind (S. 5). Für die Wahl des "Entwicklungsverwaltungsrechts" wird (zudem) angeführt, dass es sich hier um ein "so gut wie unerforschtes Rechtsgebiet" handele, "das einen Blick in die oftmals zwar hoch formalisierte, aber wenig verrechtlichte Innenwelt internationaler Organisationen gestattet" (ebd.). Dann versteht dieses Feld als eine (vom Entwicklungsvölkerrecht zu unterscheidende) zentrale Komponente des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit (S. 7), dessen Konturen sich aus der Ausrichtung auf die "*Official Development Assistance*" ergeben, d.h. den durch hoheitliche Stellen

durchgeführten Transfer öffentlicher Gelder zur Förderung von Entwicklung (S. 8 f.) auf mehreren Ebenen; dabei beschränkt er sich auf die internationale Ebene (am Beispiel von IBRD und UNEP) sowie auf transnationales, die Ebenen verschränkendes Kooperationsrecht und skizziert auch die überaus komplexe Interessenstruktur (S. 18 f.). Zur Herausarbeitung "dogmatischer Bauformen" analysiert Dann inductiv im Folgenden vier "Regelungsansätze und Fragenkreise" eines Entwicklungsverwaltungsrechts: Verfahren, materielle Maßstäbe, Handlungsformen und Kontrollregime (S. 20 ff.). Auf dieser Erkenntnisgrundlage werden schließlich drei "Querschnittsfragen" aufgeworfen: im Hinblick auf Gegenstand und Genese die nach der "inhärenten Internationalität" (S. 40 f.), in Bezug auf Funktionskreise eine Systematisierung nach Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht und schließlich, mit welchen Mechanismen und nach welchen Prinzipien die Ebenen von Entwicklungsverwaltungsrecht verknüpft werden. Nur angedeutet wird die darin liegende "Governance"-Thematik (S. 42 Fn. 183, S. 48). Als weitere Querschnittsfrage wird der "leistungsverwaltungsrechtliche Charakter" benannt (S. 47). Gerade Entwicklungsverwaltungsrecht, so Danns Fazit, lenke den Blick auf einige der Zentralfragen des Verwaltungs- wie auch des Völkerrechts. Mayers Beitrag (S. 49 ff.), der sich zugleich als Kommentar zu Dann versteht, hinterfragt schon im Titel die "Internationalisierung des Verwaltungsrechts" und kündigt eine Anleitung dazu an, wie "weiße Flecken auf den Landkarten des Verwaltungsrechts zu finden" seien. Zunächst führt er Belege dafür an, dass das Interesse der Verwaltungsrechtswissenschaft an Internationalisierungsphänomenen "exogen bestimmt" sei (S. 53). Damit sind unterschiedliche Begriffe und Konzepte verbunden, wobei "am entwicklungsoffensten" ein "umfassender" Begriff der Internationalisierung erscheine (S. 59). Bei der Diskussion tauglicher Referenzgebiete hält auch Mayer das Entwicklungsverwaltungsrecht für einen geeigneten Kandidaten (S. 63, 68), handle es sich doch um ein neues, möglicherweise sogar neuartiges Rechtsgebiet, wengleich Besonderheiten zu beachten seien (S. 70 f.); seinem Hinweis auf das "Internetverwaltungsrecht" (S. 63) wird dann aber in diesem Band leider nur vereinzelt (z. B. S. 417) Beachtung geschenkt (wie sich auch der Sektor Telekommunikation als Beispiel angeboten hätte). Schließlich formuliert Mayer vier allgemeine Fragen für den Umgang mit Referenzgebieten: Welche Facette der internationalen Dimension von Verwaltungsrecht bildet sich in dem jeweiligen Rechtsgebiet ab? Welche Funktion hat der Vergleich mit nationalen Kategorien? Ist der Export-/Importversuch bzw. der Verbundgedanke aus einer nationalen Verwaltungsrechtswissenschaft heraus sinnvoll und darstellbar? Welche Rolle spielt die europäische Komponente? (S. 68 ff.)

Die Betrachtung des Internationalen Sozialverwaltungsrechts (Glaser) ist mit dem Untertitel "Integration und Verwaltungskooperation statt Sozialrechtskollision" versehen (S. 73 ff.). Anfangs wird auf Traditionen hingewiesen und ein erhebliches Maß an Kontinuität konstatiert. Glaser hält fest, zentrales Instrument der Internationalisierung sei hier der völkerrechtliche Vertrag (S. 119); sein Referenzgebiet sei prädestiniert zu einer "Rekonstruktion" des Internationalen Verwal-

tungsrechts "auf funktionaler Grundlage" bzw. "nach funktionalen Rechtskreisen" (S. 120).

"Internationales Umweltverwaltungsrecht" behandelt zunächst *Durner* (S. 121 ff.); dem schließt sich ein (auch als Kommentar intendierter) Beitrag von *Rossi* über "europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht" an (S. 165 ff.). *Durner* hält fest, es gehe um "unterschiedliche Perspektiven auf ein einheitliches Phänomen, nämlich auf die Umgestaltung des nationalen Umweltrechts unter dem Einfluss internationaler Umweltverflechtungen" (S. 124). Zwei Bereiche, nämlich ein Umweltverwaltungsrecht Internationaler Organisationen (in Ansätzen) und das "Verwaltungsrecht völkerrechtlicher Umweltregimes", zählten im Wesentlichen zum Umweltvölkerrecht (S. 129). Das Hauptaugenmerk gilt daher der (bereits stark ausgeprägten) Internationalisierung des deutschen Umweltverwaltungsrechts, aber auch den "derzeit eher unsystematisch und bruchstückhaft" (S. 149) vorhandenen "Mechanismen und Fallgruppen des Umweltkollisionsrechts". *Rossi* steuert als Abrundung Hinweise auf (vereinzelte) transnationale Behördenkooperationen bei (S. 166 f.), plädiert aber auch für eine differenzierte Betrachtung der Bedeutung des ohnehin nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und nur "an den Rändern" erodierenden Territorialitätsprinzips (S. 169). Stärker noch als *Durner* arbeitet *Rossi* heraus, dass das internationale Umweltverwaltungsrecht "in weiten Teilen europäisiert" sei, auch in seinem Inhalt, was am Beispiel der Verhältnismäßigkeitsprüfung erläutert wird (S. 176 ff.). Teilweise – so bei völkerrechtlichen Verträgen der EG – gehe damit eine Verringerung parlamentarischer Rückanbindung (auf europäischer und nationaler Ebene) und damit ein Legitimationsdefizit einher, das – so der Schlusssatz – "unter Umständen" (welchen?) "durch andere und neue Legitimationsformen" (welche?) "ausgeglichen werden kann" (S. 180).

"Transnationales Steuerrecht" – als "Inbegriff der steuerrechtlichen Regelungen, die transversal, d.h. auf der Horizontalen zwischen verschiedenen, einander aber prinzipiell gleich geordneten Rechtsordnungen verschoben oder vervielfältigt werden" (S. 181) – wird von *Reimer* als Teilgebiet des klassischen Internationalen Steuerrechts eingeordnet (S. 181 ff.); *Tietje* trägt hierzu "einige ergänzende und weiterführende Überlegungen" bei (S. 209 ff.). *Reimer* erörtert zunächst in einer "Standortbestimmung" Begriff, Aufgaben und Teleologie, Rechtsquellen und Inhalte (im Überblick), Akteure, Funktionskreise und "Informationsrecht" (S. 190 ff.), um als Zwischenergebnis Eigenarten im Vergleich zu anderen Referenzgebieten aufzulisten (S. 194 f.). "Transnationale Rechtsetzung" beziehe sich auf einen "faktischen und institutionalisierten Export von Rechtsfiguren", wie bei Korruptionsbekämpfung oder Auskunfts klauseln, bis hin zu einer "Konvergenz" von Rechtsordnungen (S. 198). Bei "transnationaler Rechtsanwendung" gehe es dagegen um die "Maßgeblichkeit ausländischen für die Anwendung deutschen Steuerrechts", in Bezug auf Tatsachenfeststellungen, Rechtsfolgenaussprüche, aber auch im Sinne einer "aktiven Anwendung", etwa von Begriffen, vereinzelt auch von Handlungsgeboten (S. 204); diesen Bereich erachtet auch *Tietje* als zunehmend wichtig (S. 212). Als Besonderheit bei der Eignung als Referenzgebiet hebt *Rei-*

mer mehrfach die spezifische Doppel-Rolle der OECD hervor (S. 207). Tietjes Überlegungen setzen bei der Frage an, ob die "tradierten Annahmen im Sinne der Steuersouveränität heute wirklich noch Bestand haben können" (S. 210); zunächst spricht er sich aber für eine "funktionale Perspektive" aus, richtet sich beim Konzept des "Transnationalen" an Jessups Studie (1956) aus (S. 211). Sodann greift er Schmidt-Aßmanns Typologie von Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht auf und zeigt exemplarisch auf, wie Welthandels- und internationales Investitionsschutzrecht prägende Wirkungen auf nationales Steuerrecht zeitigen; auch aus dieser Perspektive könne man sich "der Diskussion über Strukturen eines transnationalen Steuerrechts als Baustein bzw. Referenzgebiet eines umfassenden transnationalen Verwaltungsrechts nicht mehr verschließen" (S. 217).

Die krisenhaften Entwicklungen seit Sommer 2007 (fast prophetisch dazu Ohler, S. 260) bieten, wenn es denn nötig wäre, einen nachdrücklichen Beweis dafür, dass Finanzmarktaufsicht im Mittelpunkt von "Internationalisierungs"-Erwägungen stehen sollte, in materieller Hinsicht – Stichwort "Basel II" – wie auch und in mindestens gleichem Maße angesichts der Kooperation der Aufsichtsbehörden (mitsamt der Zentralbanken!). Van Aaken und Ohler setzen diesbezüglich unterschiedliche Schwerpunkte und weichen auch in der Bewertung teilweise voneinander ab. Van Aaken (S. 219 ff.) fragt nach Ursachen und Gründen eines "transnationalen Kooperationsrechts" und des gerade hier offenkundigen Einsatzes von "soft law" als Steuerungselement; hernach analysiert sie kooperative Normsetzung und widmet sich auf der Durchsetzungsebene materiellen, aber auch prozeduralen Prinzipien, unterlässt allerdings einen Seitenblick auf WTO/GATS. Nach dem gleichen Raster beleuchtet sie dann die "europäische Kooperation" (seit den 1970er Jahren). Ihre Bewertung bedient sich einer "normativen Spiegelung" (S. 248) anhand von Fundamentalnomen nationalstaatlicher Verfassungen, dem Demokratie- und (knapper) dem Rechtsstaatsprinzip. Einerseits wird den vorhandenen "neuen Formen kooperativer regulatorischer Strukturen" bescheinigt, sie wiesen "höchste Problemlösungskapazität bei relativ geringen Souveränitätskosten" (für die beteiligten Staaten) auf (S. 257), jedoch "sollten" Defizite solch "entgrenzter" Staatlichkeit durch Einrichtung institutioneller Verfahren im Normsetzungsbereich "eingefangen" werden; ein "rechtsstaatlicher Dambruch" müsse (und könne) durch Gesetzes- und Verfassungs- bzw. Grundrechtsbindung der (nationalen) Verwaltung verhindert werden (ebd.). Ohler (S. 259 ff.) konzentriert sich auf internationale "Standardsetzung" als für europäische und nationale Normierungen Maßstab setzende Gesetzgebung im materiellen Sinne (S. 269). Bei den institutionellen Grundlagen konstatiert er diverse Organisationsformen mit meist geringem Grad an Institutionalisierung (S. 262). Die Relevanz des "reinen soft law" (S. 263) hänge weniger von der Regierungsnähe eines Gremiums als von der Materie ab (Beispiel FATF, S. 264). Als wichtiger Akteur wird der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht kurz vorgestellt, dabei auch vermerkt, dass die Erarbeitung von Regeln in diesem Rahmen faktisch nur unter Mitwirkung eines kleineren Teils von Banken und der Bankenverbände erfolgt (S. 268); eine Mitsprache von Bankkunden kommt nicht vor! Letztlich sieht Ohler keine wirklichen Probleme demokratischer Legi-

timation, zieht Parallelen zur klassischen Dominanz der Exekutive bei Aushandlung und Abschluss "harter" völkerrechtlicher Verträge (S. 273) und erachtet die Wahrung staatlicher, insbesondere parlamentarischer Entscheidungsfreiheit für nötig, aber auch ausreichend (S. 274 f.). So plausibel es ist, bei den Inhalten von "Basel II" über eine (ausschließliche) EG-Kompetenz nachzudenken (S. 275), so problematisch ist es zu behaupten, es gehe hier "nur" um Eigenkapitalanforderungen – damit werden sowohl die Säulen II und III des Regelwerks missachtet als auch die weit reichenden Auswirkungen der neuen Standards auf alle, nicht nur die international agierenden Wirtschaftszweige! Die am Schluss des Beitrags konstatierte Gefahr des "too big to fail" wirft in der Tat ein Dilemma bei der Umsetzung auf: auch auf Finanzmärkten kann aber der "hoheitliche Regulierer" nicht nur auf diese Weise "vom privaten Regulierten abhängig" werden (S. 277), sondern überdies über ein "regulatory capture" (in inhaltlicher und prozeduraler Hinsicht). Hier wäre zudem zu fragen, ob die Zentralbanken gewährte Unabhängigkeit sie auch zu besseren Aufsehern prädestiniert, oder ob nicht die gegenüber den Beaufsichtigten eingeräumte Autonomie der Regulierungsbehörden in Netzwirtschaften auch als Modell für die Finanzmarktregulierung dienen könnte. Information und (Tele-) Kommunikation hätte sich auch aus diesem Grunde als weiteres Referenzgebiet angeboten!

Die Herausgeber haben sich dagegen auch für das "Migrationsrecht" entschieden. Bast (S. 279 ff.) erörtert nicht nur die "Internationalisierung", sondern auch eine "De-Internationalisierung" der Migrationsverwaltung; Krisch (S. 313 ff.) hebt Faktoren hervor, die einer Internationalisierung des Migrationsrechts strukturell entgegenstehen: Trotz "generell starker transnationaler Bezüge" seien in ihm die Bedingungen für internationale Kooperation "schlecht" (S. 317), mit Folgen für die "institutionelle Dynamik". Basts zentrale These, die übergreifende Tendenz im Migrationsrecht sei eine der De-Internationalisierung aufgrund von Europäisierung, wird von Krisch ebenfalls relativiert, da das Mehrebenensystem der EG und der EU wohl "generell durchlässiger" für Völkerrecht sei als oft stark abgeschottete nationale Rechtssysteme. Beide Autoren beziehen Internationalisierung auf Völkerrecht; andere, diffusere bzw. "weichere" Steuerungsinstrumente werden weithin ausgespart – weil sie (bis dato?) kaum existieren.

"Standardsetzung" – im Hinblick auf "technische" (S. 319) wie auf andere Normen jenseits strikter Rechtsverbindlichkeit, vielmehr als "Ergebnis horizontaler Kooperation" (S. 321) – ist schließlich das Thema von Röhl und Lepsius; nicht nur die Bezeichnung ähnelt der im Bereich von Finanzmärkten, sondern auch die Aufstellung und Implementierung, so dass das Herausarbeiten von Querverbindungen reizvoll (und nachzuholen) wäre. Röhl (S. 319 ff.) zeichnet einige bedeutende Einrichtungen und Mechanismen in Bezug auf Detailregelungen nach; Lepsius argumentiert stärker rechtstheoretisch. Eine "Annäherung in verfahrensmäßiger und damit auch legitimatorischer Hinsicht" zeigt Röhl zwischen einer internationalen Standardsetzung in "quasi-privater Rechtsform" (bei der International Organization for Standardization), "unter dem Dach" intergouvernementaler Einrichtungen (FAO und WHO – Codex Alimentarius Kommission), als "sekun-

däre völkerrechtliche Regelsetzung" (der ICAO und der IMO) und in "exklusiven Organisationen" (wie im Baseler Ausschuss oder beim IASB) auf, bevor er einige "konstitutionelle Fragen" formuliert, von demokratischen Anforderungen bis zu Formen einer "Inklusion" in die nationale (bzw. europäische) Rechtsordnung (S. 341 f.). Lepsius (S. 345 ff.) thematisiert den "diffusen" Normcharakter von Standards, zieht dann "Legitimation" als Untersuchungskriterium heran, differenziert – ohne jedoch strikt zu trennen – zwischen Selbst- und Fremdbindung, zieht ein "Zwischenfazit" im Hinblick auf "Legitimationsverhältnisse bei der Standardsetzung"; am Ende formuliert und diskutiert er aber wieder "Einwände": Genügt eine formelle Legitimation? Sollte eine autonome Legitimation der Standardsetzung eingeführt werden? Sollte die diffuse Geltung von Standards durch eine Anerkennung als transnationale Rechtsquelle behoben werden? Und schließlich: Wirft die Standardsetzung prinzipielle neue Rechtsprobleme auf? Hier liege ein "echtes Querschnittsthema" (S. 373) vor, das sich "gerade mit Hilfe von Legitimationskriterien" analysieren lasse.

Als erste Konklusion bietet Ladeur den "Versuch einer Synthese" (S. 375 ff.): Für ein mögliches "allgemeines internationales Verwaltungsrecht" ließen sich "durchaus typische Bauformen" unterscheiden; freilich werde ein internationales Verwaltungsrecht nicht das Recht eines künftigen "Weltstaats" sein, sondern "die bleibenden Merkmale der 'De-Territorialisierung', die keine Übergangerscheinung ist, behalten" (S. 393). Ruffert (S. 395 ff.) unternimmt zunächst eine konzeptionelle Orientierung, im Hinblick auf Begriff und Basis eines Internationalen Verwaltungsrechts, und nennt "Konturen eines Sammelbegriffs" als erstes Forschungsziel (S. 405). In der Folge weist er auf zentrale Fragenkomplexe hin: Ausdifferenzierung und Absicherung von Akteuren und ihren Handlungen als dogmatischer Aspekt, Mehrebenenstruktur und Rechtsschichten, aus deren Betrachtung sich als weiteres Forschungsziel ein neuer Begriff vom Verwaltungsrecht ergebe (S. 414). Schließlich nötigten "(sub)disziplinäre Zuordnung und intradisziplinäre Kooperation" zu einer neuen Arbeitsteilung (S. 418). Als "zentralen Impuls" konstatiert Ruffert die Ablösung des Denkens in Rechtsebenen und die Hinwendung zu einem Denken in (auch europäischen und sogar globalen) "Verwaltungsräumen" (ebd.).

Weiter führende Fragestellungen könnten und sollten sich im Bereich von "Sozialstandards", also über Arbeitsmigration hinaus bei einem Mindestarbeitsschutz ergeben (dazu Krebber, JZ 2008, 53 ff.). Aus Verfahrenssicht mögen auch "*codes of conduct*" und die Praktiken einer "*corporate social responsibility*" eingehendere Würdigung verdienen.

Mit wenigen Einschränkungen (etwa S. 120 Fn. 207, S. 131 Fn. 46 oder S. 148 Fn. 9, wo eine gänzlich falsche Quelle angegeben wird) wird das herangezogene Material angemessen dokumentiert; nur das etwas lieblos erstellte Stichwortverzeichnis fällt ab.

Das "Internationale Verwaltungsrecht" ist damit eine – zumal erschwingliche – wichtige, Beschreibung und Bewertung gelungen verknüpfende, wirklich "innovative" Gemeinschaftsarbeit mit dem Anspruch auf Präzision auch im Detail. Um im

von Mayer gewählten Bild vom Elefanten und den blinden Männern (S. 60, 71) zu bleiben: Das Werk stiftet Konsens über die Tiergattung und wichtige Kennzeichen derselben und ist damit eine solide Basis dafür, dass Internationales Verwaltungsrecht aus den "Kinderschuh" (S. 418) herauswächst.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Summers, James: Peoples and International Law – How Nationalism and Self-Determination Shape a Contemporary Law of Nations. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2007. ISBN 978-9004154919. xlv, 468 p. US\$ 204,- € 137,-

McWhinney, Edward: Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law – Failed States, Nation-building and the Alternative. Federal Option. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2007. ISBN 978-9004158351. xii, 136 p. US\$ 101,- € 75,-

The two books here under review concern a subject on which whole libraries have already been published. There are few issues in international law that are more controversial than that of self-determination. At the same time, this may be the very reason why the subject continues to attract so many academics. Of course, each new author entering the scene in this area has to distinguish himself from those already on the field. Two ways are open to achieve this end: as a first option, rely on new developments and continue the many mainstream narratives to be found on the bookshelves; and a second possibility would be to devise a new approach in the analysis of this concept. Both authors of the books here under review decided to opt for the second alternative. Nonetheless, the results of these two endeavours are quite different.

James Summers has presented a voluminous opus: 468 pages promise an interesting, exhaustive overview on the subject of self-determination. James Summers' main research thesis is that "the law of self-determination is the product of the interaction between the doctrines of national self-determination and international law" (p. xxxiv). This sounds to be an interesting concept even though it is not easy to see what is really meant with this project. In some instances the author provides some cues of what could be the exact meaning of the main research idea. For example, Summers writes "the focus [of his work] will be away from peoples as sociological entities towards their role as political ideas" (p. xliii). This sounds promising and this reviewer hoped that Summers would perhaps try to transpose Anderson's "Imagined Communities, 1991" to the law of self-determination. Nothing of the kind takes place.

It is the author himself who sets the threshold high for his work: "[...] despite the fact that self-determination sometimes seems almost to revel in ambiguity, the intention throughout this work is to be as clear and accessible as possible." (p. xxxiv). This is a good intent, an intent each author of a book should try to follow. If stated explicitly, however, it suggests that everything already on the market is, at least to a considerable extent, ambiguous and unclear – and now comes the study we have awaited for so long. This is surely a challenge hard to meet.

Let us take, for example, a brief look at the definitional section of this book, as the author seems to attribute high relevance to exact definitions. On “peoples” the author gives the following enlightenment:

“The concept of a people is famously undefined in international law. However, it is well-established that peoples are the basic unit that the [sic!] exercise of the legal right of self-determination. It can also be noted that peoples exercise this right collectively as a single group. More broadly peoples tend to be seen as national groups, possessing certain national characteristics. This is both in the colloquial use of the term and in international law. What those national characteristics are is left open. However, a significant feature of the ‘people’ as a legal concept is that it can be different, for example, significantly narrower, than conventional uses of the term. This does not pose a problem, as such, for international law, but it may create difficulties in terms of the law’s legitimacy.” (p. 1 et seq.).

On “minorities” he writes the following:

“There is no generally accepted definition of ‘minority’. However, a legal line has been drawn between a ‘people’ and a ‘minority’. While it is not clear whether minorities could also be peoples, they do not, in themselves, have a right of self-determination in international law. Instead, persons belonging to such minorities (note the focus on individual members rather than a group) are considered to have certain minority rights, such as the right to use their own language, practice their own religion, or enjoy their own culture. Despite the lack of a generally-accepted definition, minorities are considered to have certain features. In particular, they are 1) individuals possessing certain common ethnic or national characteristics, who 2) form a numerical (and non-dominant) minority in a political institution, such as a state. One question that immediately springs from this definition is why individuals with certain common national characteristics should not be considered peoples, and this reflects a recurrent tension between the concept of ‘people’ and ‘minority’ in international law.” (p. 4 et seq.).

Are the definitions useful, do they add anything new to the academic discussion? I am sceptical.

Similar problems arise with regard to the concluding remarks of a long chapter on “the historical development of self-determination”: “This chapter is intended to illustrate that the right of peoples to self-determination is product of a particular set of historical circumstances. In particular, the development of the modern state gave the right its context and political significance.” (p. 139).

This may be true but it is not really new.

James Summers starts out his monograph with the following statement: “There are few concepts so widely used, but little understood as the right of peoples to self-determination.” This reviewer cannot help but find that statements of such a kind hold a great promise, a promise this book unfortunately does not fulfil.

This is not to contest the value of Mr Summer’s enterprise as such. The author has surely spent a lot of energy and he has done much reading to write this book. The interested reader will surely find a wealth of information in this text.

On the other hand this book evidences that the relevant discussion has to continue and the search for the over-arching theory on self-determination is still open.

Of a totally different nature is the next book here to be reviewed. The title of this book should awaken the interest of many international lawyers. As the present developments in Kosovo demonstrate, to tackle the issue self-determination of peoples in plural-ethnic states holds key to the resolution of some of the most urgent international problems. At first sight, this reviewer was somewhat surprised to see that the author addressed this difficult problem in merely 136 pages. This is the more astonishing as the subtitle of this book points to further very complicated issues such as “failed states, nation-building and the alternative, federal option”. Each of these subjects would easily deserve a whole monograph. At a closer look, however, this book reveals that it was not the author’s intention to provide a comprehensive system combining all the subjects mentioned in the title. The approach chosen by the author is rather eclectic. He addresses a very large number of subjects without the pretension to be complete. At the same time he remains in no way superficial. In fact McWhinney demonstrates that he is an erudite academic with very broad-ranging interests and knowledge, in particular with regard to historical facts. For this reviewer the most interesting parts of this book regarded the considerations on the law of recognition (a subject dear to this reviewer since the beginning of his academic career, see AVR 1993, pp. xxx). Surprisingly, McWhinney did not mention the subject of recognition in the otherwise rather long title of the book.

On the whole it can be said that this book is a very interesting read for people with a sound knowledge of the subjects mentioned in the title. This text could constitute the basis for a broad treatise on all the details of the subjects mentioned in the title. It would be an enrichment of the international law literature if McWhinney found the time for such a project.

Peter Hilpold, Innsbruck

Ziegler, Katja S./Baranger, Denis/Bradley, Anthony W. (eds.): Constitutionalism and the Role of Parliaments. Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, Vol. 3. Oxford: Hart Publishing 2007. ISBN 978-1-84113-643-1. xiv, 275 S. € 73.-

Die Beiträge dieses Sammelbandes sind aus einer vom Institute for European and Comparative Law der University of Oxford im Herbst 2004 veranstalteten Tagung hervorgegangen. Der (damals neu bestellte) Institutsdirektor Vogenaueer benennt im Vorwort die Problematik von “*comparative public law*” als wichtiges Desiderat und weist darauf hin, dass die Rolle von Parlamenten innerhalb moderner Verfassungen nicht umfassend bewertet werden könne, ohne Geschichte und aktuelles politisches Umfeld der analysierten Staaten (Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland) näher zu betrachten. Daher liege ein Schwerpunkt des Bandes auf den jeweiligen nationalen Verfassungstraditionen, und hieraus erkläre sich auch die Mitwirkung von Politik- neben Rechtswissenschaftlern.

Das Werk gliedert sich in drei Teile mit insgesamt 14 Studien. Die drei Herausgeber haben nicht nur den Grundlagenbeitrag (mit demselben Titel wie der Band als solcher) beigesteuert (der eher "vor die Klammer gezogen" werden sollte als an den Beginn des 1. Teils, der sich mit der spezielleren Frage befasst, ob "*national traditions of parliamentary law*" sich hin zu einem "*European model*" bewegen), sondern zwei von ihnen sind überdies mit eigenen Beiträgen vertreten (Baranger, Ziegler). "*Constitutionalism*" wird zwar nur als "*rather diffuse concept*" (S. 6) verstanden, dann aber durch einige zentrale Aspekte konkretisiert, die auch für den Aufbau des Buches maßgeblich werden: "*legality (constitutionality) and the rule of law*", "*democratic accountability, fundamental rights (especially liberty), and the avoidance of arbitrary power*" (S. 6 f.). Daher soll es primär um die Erhellung der "*complex role of parliament, ... with its duality of maintaining the executive in being and in acting as an influence of executive power*" (S. 7) gehen. Das Aufgreifen der Erfahrungen aus (nur) drei westeuropäischen Staaten rechtfertigt sich trotz unterschiedlicher geschichtlicher Entwicklungen aus dem Umstand, dass jedes dieser Länder "*today closely affected by European integration*" sei (S. 7).

Teil 1 erörtert, ob es möglich ist, eine europäische Tradition von "*parliamentary law*" (Parlamentsrecht) aufzufinden: Baranger liefert hier "einige" (im Vergleich zu anderen Beiträgen freilich recht ausführliche) "geschichtliche Bemerkungen" zu "*parliamentary law and parliamentary government in Britain*" (S. 15 ff.). Avril skizziert in drei knappen Schritten Etappen der "*formation of parliamentary law in France*" (S. 47 ff.), von "Ursprüngen" über "Lehrjahre" bis zur speziellen Konstellation der Behandlung des "*voting of absent members*". Der "*German experience*" widmet sich schließlich Wittreck (S. 55 ff.), der auf die Unterschiede zwischen "*constitutionalism*" und "Konstitutionalismus" hinweist (S. 57 f.) und den Fortschritt vom "Traditionsmaterial" über "Vormärz", "Paulskirche" als "*lasting model of parliamentary autonomy*" (S. 68 ff.) bis zum "*piecemeal progress*" nach 1849 und 1918 nachzeichnet. Am Ende dieses Beitrags konstatiert Wittreck, das vorherrschende Verständnis monarchischer Souveränität habe (bis zur Novemberrevolution 1918) autonomes Parlamentsrecht auf einen "Binnenbereich" beschränkt (S. 76); als "*supporter and promoter*" seien vor allem die Mittelstaaten eines "Dritten Deutschland" (neben Preußen und Österreich) in Erscheinung getreten (S. 77 f.). Am Ende von Teil 1 befasst sich Douglas-Scott mit "*law and custom*" eines neuen, des Europäischen Parlaments (S. 79 ff.). Als die beiden "*salient issues*" werden "*power*" und "*effect*" analysiert. Heute sei diese Einrichtung "*in many ways ... well placed to help legitimate EU governance*", bestünden andererseits "*continuing weaknesses in legislation and control*" (S. 90). Auch sei es nicht gelungen, eine "*affective dimension*" zu schaffen, d. h. "*feelings of European identity in a European public*" bzw. eines "*true sense of community within the EU*" (S. 91). Die Frage, ob "*EU democracy*" ein "*powerful parliament*" benötige, wird nur vorsichtig zu beantworten versucht, mit Hinweisen auf die gebotene "*institutional balance*" zwischen den EU-Organen, das Entstehen einer stärker auf "*expert sovereignty*" abstellenden "*post-parliamentary governance*" und die notwendige Neubestimmung der Parlamentsrolle (S. 93 f.). Ob das Europäische Parlament beim Verfassungsver-

trag zu den Gewinnern gehört hätte (S. 94), ist nach dem Scheitern dieser ambitionierten Reform im Hinblick auf den viel stärker Status quo-bewahrenden Vertrag von Lissabon weithin obsolet; hingegen scheint das Fazit von Douglas-Scott mitnichten überholt: *“Perhaps the traditional two-fold role of parliaments – decision-making and democratic control – are in any case superseded. The legitimacy of law-making in future will stem from improved, representative deliberative networks – and parliaments, including the European parliament, may well look more like mediators in the deliberative process”* (S. 95).

Teil 2 und 3 des Bandes beschäftigen sich damit, *“what role parliaments play, and indeed should play, in the framework of contemporary constitutionalism, especially vis-à-vis the other two branches of government”* (S. 8). Vier Studien widmen sich dem Thema *“Parliament and the Executive”*; nur eine davon (Gusy, S. 127 ff.) befasst sich nur mit einem einzigen Staat – Deutschland –, wenn *“old control rights and new control contexts”* (so der Untertitel) erörtert werden. Dieser Beitrag weist Parlamenten eine primär *“politische Kontrolle”* zu, weist (durch Fettdruck hervorgehoben) auf den gänzlichen Kontrollverlust durch Privatisierung von Staatsaufgaben hin und stellt im Übrigen die Gewaltenteilung ins Zentrum seiner Argumentation, auch bei Ausnahmen von und Einschränkungen parlamentarischer Kontrolle der Exekutive (etwa im Hinblick auf Nachrichtendienste durchaus kritisch, S. 137 f.). Zuvor widmet sich Le Divellec ausführlich der Verbreitung des *“Westminster Model”* in Europa, unter dem zugespitzten Titel *“Cabinet as the Leading Part of Parliament”* (S. 97 ff.). Des Öfteren gegenüber der Situation in den USA abgrenzend, konstatiert er eingangs eine erstaunliche *“theoretical adequacy”* und gibt eine Vielzahl von Belegen für eine *“fusion of powers”* (S. 100 f.); es sei *“the very logic of parliamentary government that the exercise of legal powers by the assemblies should be subject to their ‘supportive’ function”*, und dieses Grundprinzip werde völlig ignoriert, wenn Regierung und Parlament als *“distinct entities”* erachtet würden (S. 125). Speziell zu Deutschland wird allerdings zwar Art. 113 GG erwähnt (S. 121) und auch auf die Frage eines Initiativmonopols der Regierung in auswärtigen und Verteidigungsangelegenheiten aufmerksam gemacht (S. 123), jedoch vertieft Le Divellec die Rolle des Bundespräsidenten bei der Gesetzgebung nicht (S. 115 f.), und er bleibt auch einen Nachweis schuldig für die jüngst in Deutschland geäußerte Behauptung *“that the joint holding of a ministerial position and a parliamentary seat should be forbidden”* (S. 126). Mit dem Dauerthema der Rolle von *“executive powers in foreign policy”*, speziell mit der Entscheidung *“to dispatch the military”*, setzt sich sodann Ziegler auseinander (S. 141 ff.). Das Verhältnis von internationalem Frieden und Demokratie habe schon Kant und Madison beschäftigt; die Kontrolle des Militärs stehe im Mittelpunkt des Kampfes für eine demokratische Regierung, so dass *“constitutionalism”* als ein Mittel erachtet werden könne, das eine *“arbitrary and capricious exercise of authority”* verhindere (S. 142). Zunächst hält Ziegler fest, die Mitwirkung von Parlamenten bei *“deployment decisions”* sei uneinheitlich (S. 132), sodann betrachtet sie näher das Vereinigte Königreich und Deutschland. Diesem widmet sie schließlich einen eigenen Hauptabschnitt (S. 149 ff.). Durchaus kritisch diskutiert sie einschlägige Urtei-

le des BVerfG unter den Stichworten “Kernbereich der Exekutive”, “Parlamentsheer” und “Wesentlichkeitstheorie”. In vier Konklusionen (S. 163 f.) fasst sie zusammen, dass gerade die Außenpolitik kennzeichnend für das schwierige Verhältnis von Exekutive und Legislative auch in einem parlamentarischen Verfassungsstaat sei, dass auch in diesem Bereich das Parlament bei “wesentlichen Fragen” beteiligt sein sollte, Gewalten eher verschränkt als geteilt seien, aber dem Parlament in Deutschland ein gewisses Vorrecht eingeräumt sei. Bamforth schließlich ist bestrebt, in einer Diskussion der drei vorhergehenden Beiträge die angemessene Bedeutung von “*public law theory*” einzubringen (S. 167 ff.), teils empirisch (im Hinblick auf ein “*policing of executive power in ‘sensitive’ areas*”), im Wesentlichen aber mittels einer Verknüpfung empirischer und normativer Dimensionen. So debattiert er die große Vielzahl möglicher Definitionen der “*separation of powers*” und hält Le Divellecs Ansatz, Parlamente und Versammlungen zu unterscheiden, für innovativ, aber teils zu formalistisch. Zwischen Europa und den USA sieht er mehr Gemeinsamkeiten als der französische Autor. Beim Thema “*elections and institutions*” pflichtet Bamforth Gusy darin bei, dass parlamentarische Kontrolle im Wesentlichen eine “*control by the public*” sei (S. 187), fragt aber, ob dies eher symbolisch gemeint sei, und vermisst eine normative Absicherung der Erwägungen. Alle drei Beiträge zeugten aber von “*the very real importance of engaging with normative as well as empirical arguments when conducting comparative constitutional analysis*” (S. 189).

Teil 3 handelt von “*Parliaments, the Courts and Human Rights*”. Im ersten Beitrag skizziert Lady Justice Arden die Beziehung von “*Judicial Independence and Parliaments*” (S. 191 ff.). Sie unterscheidet zwischen der Freiheit jedes Richters im Einzelfall (“*being free to reach the decision which he considers to be in accordance with the law*”) und “institutioneller Unabhängigkeit”; als Beispiel für letztere erörtert sie eine Entscheidung des kanadischen Supreme Court zu Richtern (im Kontext der Terrorismusbekämpfung) übertragenen Ermittlungsbefugnissen in Strafsachen (S. 192 f.). Die drei “*branches of government*” – Legislative, Exekutive und Judikative – erachtet sie als “*moving parts ... constantly changing in shape and size and, of course, rubbing against each other*” (S. 194). In den Staaten des Commonwealth sei den Richtern die Rolle “*of monitoring compliance with the constitution*” zugewiesen. Das Recht auf Zugang zu Gerichten sei (zumindest heute) auch im Vereinigten Königreich ein Grundrecht; andererseits: “*the proper scope of the area of discretionary judgment of the executive or the legislature is a very difficult question, and the law is in a state of development*” (S. 196). Dies gelte auch für das Verhältnis der drei Gewalten zueinander im Allgemeinen (S. 197). Heuschling fragt, warum Richter unabhängig sein sollten, und verbindet dies mit Überlegungen zu “*Coke, Montesquieu and the French Tradition of Judicial Dependence*” (S. 199 ff.). Entgegen einer verbreiteten Meinung, in Frankreich habe keine Diskrepanz zwischen Montesquieus exzellenter Theorie und einer “schlechten” Praxis bestanden, zeige die Praxis vielmehr die Schwäche der Theorie, die darauf basiere, Richter seien ohnmächtig (“*powerless*”), nämlich nur “*la bouche de la loi*”. Zu diesem Zweck steckt er zunächst einen analytischen Rahmen ab (wer –

oder – was ist von wem unabhängig, und was bedeutet “*independent*” für die Judikative?). Unabhängigkeit wird primär funktional verstanden, im Verhältnis zu außerrechtlichen/politischen “*parameters and actions*” (S. 205). Sodann zeigt Heuschling Ähnlichkeiten zwischen Cokes *Common Law*- und Montesquieus rationalistischem Modell auf (in “*core ideas*”), Letzteres bezieht die Bindung jedoch nicht auf “*law (droit)*”, sondern auf die engeren “*statutes (lois)*” (S. 209). Die französische Haltung zu richterlicher Unabhängigkeit wird als ambivalent bewertet; im Hinblick auf Zusammensetzung und “*functioning*” sei die Justiz zunächst vom Parlament, später von der Regierung abhängig gewesen (S. 215 f.). Jedoch sieht Heuschling den Beginn eines Wandels hin zu einer “*independent judicial power*”, auch veranlasst durch Art. 6 EMRK (S. 218, 220). Heute seien drei unterschiedliche theoretische Modelle erkennbar: “*impartiality*”, “*good justice*” sowie “*counter-balance (contre-pouvoir)*”, so dass nunmehr auch im Hinblick auf die Dritte Gewalt von Interdependenz gesprochen werden könne (S. 222). Mit einer Paraphrase von O.W. Holmes’ Diktum schließt der Beitrag: “*being the historical outcome of a variety of intellectual, social and political parameters, law is not necessarily governed by one logic*” (S. 223). Sydow widmet sich dann der “*Independence of the Judiciary in Germany*” (S. 225 ff.), mit einigen Seitenblicken auf die Situation im Vereinigten Königreich (z. B. S. 228). Eng an den grundgesetzlichen Vorgaben ausgerichtet, skizziert er nüchtern-normativ den Begriff der Unabhängigkeit des Richters (hier auch europäische und internationale Rechtsquellen nennend, S. 226), Aufbau und Struktur der Judikative in Deutschland (mit Blick auch auf Laienrichter), ihre konstitutionellen Funktionen, die GG-Garantien (Art. 97, 98, 101), sodann die “demokratische Legitimation” von Urteilen (wofür die “*judicial independence*” ein “*prerequisite*” sei, S. 238). Am Ende schließlich geht er auf Auswahl, Wahl und Bestellung von Richtern ein, mit einem Schwerpunkt auf die bei der Wahl von Mitgliedern des BVerfG relevanten politischen Erwägungen (S. 236 f.) – pikanterweise gestützt auf Überlegungen von Horst Dreier! Ebenfalls der Situation in Deutschland, freilich einem speziellen Thema, widmet sich Cancik: Sie zeichnet die Rolle der Verfassungsgerichte (auch der Bundesländer) nach, Parlamentsrechte effektiver zu machen (S. 239 ff.). Zu der (in Deutschland durchaus vorhandenen) “Verrechtlichung” komme eine “Justizialisierung” hinzu (S. 241). Cancik beleuchtet nicht nur einige Konstellationen (und Ergebnisse) von Organstreiten, sondern bietet auch Daten einer empirischen Studie und wirft Fragen auf, die daraus resultieren (S. 248 f.). Letztlich scheine die “*judicialisation*” die Rolle der Parlamente bzw. der dortigen Opposition zu stärken (S. 252).

Der letzte, 14. Beitrag – “*Parliamentary Protection of Human Rights*” (Ewing, S. 253 ff.) – bezieht sich auf die Lage im Vereinigten Königreich und befasst sich mit drei zentralen Problemen: Was sollte die Rolle von Parlamenten beim Schutz von Menschenrechten sein, und was ist sie wirklich? Welche Techniken und Verfahren stehen den Parlamenten dabei zu Gebote, und wie effektiv erfüllen sie ihre Aufgaben? Was sollte und könnte ggf. zur Verbesserung oder Verstärkung dieser Rolle unternommen werden? (S. 254). Ewing weist auf die Schaffung von Rechten der Arbeiter/Gewerkschaften hin, sieht andererseits die (Vorab-)Kontrolle der

Beachtung von Grundrechten bei der Gesetzgebung durch das "Joint Committee on Human Rights" als wenig wirksam an (S. 261), so dass die Verabschiedung des Human Rights Act of 1998 letztlich das Paradox schaffe, dass insoweit gerichtliche Kontrolle wichtiger werde als die parlamentarische (S. 266). Das Beispiel Schweden lehre, dass "*the ability of Parliament to protect human rights is only as good as the ability of Parliament to hold the executive to account generally*" (S. 266). Die parlamentarische Kontrolle sei jedoch wesentlich, weil sie auf demokratischer Legitimation beruhe (S. 269); diese erwartet Ewing von einem (reformierten, gewählten) House of Lords als zweiter Kammer (S. 267 f.).

Der Ertrag dieses (nicht eben preisgünstigen) Bandes liegt vor allem in der Konzentration der Mehrzahl der Beiträge auf einen von drei europäischen Verfassungsstaaten, wobei meist aber zumindest ansatzweise auch auf einen oder beide anderen geblickt wird. Damit treten nationale Besonderheiten deutlich hervor, und der tiefere Grund für Gemeinsamkeiten wie für Unterschiede wird einsichtig. Dazu dient – leider keine Selbstverständlichkeit – ein zwar kurzes, aber systematisch konzipiertes Sachregister mit Querverweisen, in dem unter den Hauptstichworten "*France*", "*Germany*" und "*United Kingdom*" die wesentlichen Themen aufgelistet und damit leicht aufzufinden (und miteinander abzugleichen) sind. Dies sollte auch dem Wunsch der Herausgeber, die Diskussion über die Rolle der Parlamente "*in an era of constitutionalism*" zu stimulieren, nachhaltig dienen können.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

ZaöRV 68 (2008), 541-573