

Buchbesprechungen

Montt, Santiago: State Liability in Investment Treaty Arbitration. Global Constitutional and Administrative Law in the BIT Generation. Studies in International Law. Vol. 26. Oxford: Hart Publishing, 2009. ISBN 9781841138565. xliii, 416 S. GB£ 65.-

Der eher allgemeine, wenn nicht gar irreführende Titel der aus einer an der Yale Law School geschriebenen, von *Susan Rose-Ackerman*, von der auch das instruktive Vorwort stammt, betreuten Dissertation ist ein “understatement”, welches durch den Untertitel freilich schon etwas relativiert (und auf S. 4 dann erläutert) wird.

Der chilenische Autor, mit anwaltlichem Hintergrund, legt eine “ambitious and wide-ranging study of Bilateral Investment Treaties” (S. viii) – BITs – vor, die – “neither ‘pro-State’ nor ‘pro-investor’” ausgerichtet – ein “pro-appropriate equilibrium” (S. xi) anstrebt.

Seine Absicht besteht in einer Analyse von “investment treaty arbitration against the more well-established background of domestic constitutional and administrative law”, mit dem Ziel “to contribute to the development of an investment treaty jurisprudence characterized by moderation and deference, in which the interests and expectations of foreign investors will be properly balanced against the regulatory state’s exercise of its powers” (S. xii).

Zwischen Einleitung und “conclusions” zur “future of the BIT generation” liegen zwei Teile mit je drei Kapiteln. Eingangs hält er am (von *Reisman* und *Sloane* geprägten) Konzept der “BIT generation” fest, das Gros der derzeit über 2500 “investment treaties” stelle keine konkreten Regeln auf, sondern “only the most abstract and open-ended standards”. Daher spiele “case law” eine grundlegende Rolle, und dies wiederum verwandle die Verträge “into a form of global governance, which, moreover, to the extent that there is no central authority but only a constellation of arbitral panels, is private and decentralized” (S. 3). Für die Gedankenführung prägend ist auch die Perspektive, dass “investment arbitration” eine “form of public law adjudication” sei, deren Funktion sich nicht wesentlich von der von Verwaltungsgerichten in der westlichen Welt unterscheide: “public law courts ... must review state action for unlawfulness, and ascertain whether the political branches of government have achieved a proper balance between private and public interests” (S. 4). Schließlich unterstreicht der Autor, er habe versucht “to reflect the perspective of developing countries; specifically, those that are seriously committed to democracy, the rule of law, and regulatory capitalism”. Denn “given the current dimensions of foreign direct invest-

ZaöRV 72 (2012), 421-439

ment and its relevance to the developing countries' economies, investment arbitration can make considerable demands in terms of sovereignty and democracy, even more so than international trade regimes" (S. 4 f.). Der Darstellung des "warum" folgt das "worüber", von *Montt* als drei "building blocks" gekennzeichnet: (1) "regulatory state liability in investment treaty arbitration" als Gesamtheit "staatlicher Ersatzleistungen" (der Autor verwendet eben diesen deutschen Begriff, S. 9, 177), erwachsend aus "corrective" wie aus "distributive justice"; (2) "global constitutional and (global) administrative law" (GCL bzw. GAL), weil mehrere pragmatische Erwägungen (S. 13 ff.) dazu führten, die "BIT generation" als "global constitutional phenomenon" zu erfassen, mit der Konsequenz: "the principle of no expropriation without compensation, and its corresponding focus on the scope of property rights and investments, is defined here as the 'centre of gravity' of GCL; and the F(air and) E(qual) T(reatment) standard, with its focus on arbitrariness, as the corresponding center of GAL" (S. 17).

Drittens beziehe sich die "BIT generation" auf "the emergence of a common legal practice", die sich am besten mittels Abgrenzung zur früheren (völkergewöhnheitsrechtlichen) präzisieren lasse, als Überwindung der "rule of exhaustion of local remedies" und des "denial of justice age" (S. 18, 19). Nur auf den ersten Blick überraschend erachtet *Montt* daher die "BIT generation" als "a network of treaties in a more precise technical sense". Die mit diesem einhergehende Erwartung der Konsistenz und Kohärenz eines Systems begründe "a true 'network externality' – a positive demand-side externality, growing in magnitude with the number of existing treaties –" und damit ein "virtual network" (S. 20). Die Einleitung steckt schließlich noch die "main normative claims" – vor allem "judicial modesty" (S. 22) – und den "plan" des Werkes ab, beides hinreichend klar, gleichwohl kurz und bündig.

Teil 1 widmet sich unter der Überschrift "Framework of Analysis" vor allem folgenden Fragen: "How did developing countries end up as part of this network of treaties, after more than 150 years defending the idea of national treatment as the maximum? Why did they delegate sovereign powers to arbitral tribunals? Are these treaties convenient for developing countries? Are they legitimate?" (S. 24). Kap. 1 beginnt dann mit einer Darstellung der "Latin American position on state responsibility", die aus einem (Rück-) Blick in die Vergangenheit vor allem auf *Andrés Bello* "lessons on the future" ziehen will.

Die Überschriften zu den einzelnen Abschnitten klingen zwar zunächst etwas reißerisch (etwa "the *Calvo* doctrine and clause: two nineteenth century anti-diplomatic protection institutions" oder "the end of gunboat di-

plomacy” bis hin zu “international minimum standards strike back”); inhaltlich wird die lange Geschichte der “confrontation between developed and developing countries in the field of protection of aliens and their property” (S. 80) aber anschaulich nachgezeichnet und daraus eine “neue” *Calvo*-Doktrin hergeleitet, mit zumindest “two minimal conditions of legitimacy”.

Zum einen solle “investment treaty jurisprudence” bei Fehlen ausdrücklicher abweichender Vorschrift “not crystallise rules and norms for protection of property rights in terms more rigorous than those generally applied by domestic courts in developed countries”, zum andern (“nur” als innerstaatliche Bedingung für Entwicklungsländer) sollten die materiellen Standards von bilateralen Investitionsschutzverträgen “if crystallised at a reasonable level” sowohl auf “nationals” als auch auf “all investors doing business in developing nations” ausgedehnt werden (S. 81).

Kap. 2 befasst sich deskriptiv mit einem “collective action problem”, ob sich nämlich die “BIT generation” als “prisoner’s dilemma” (so *Andrew Guzman*) oder durch “network effects” erklären lasse. *Montt* zeichnet hier – für einen Juristen eher ungewöhnlich – zunächst ein formales Modell der “BIT generation” als “virtuelles Netzwerk” und führt dann Nachweise für seine Auffassung an, zunächst fünf strukturelle Argumente (am Beispiel Chiles) und in der Folge einige positive Externalitäten.

Am Ende des Kapitels formuliert *Montt* Antworten auf die folgenden “kritischen Fragen”: “Developing countries have concluded BITs, all worded in closely similar terms, because of the network effects implicit to a system of such treaties” (S. 116). “Network effects and the concept of excessive inertia would explain ... why developing countries suddenly rushed to join the BIT network during the second half of the 1980s and early 1990s, more than 20 years after the program was first created ... Similarly, network effects explain why developing countries strongly opposed abandoning the standard of ‘domestic law plus customary international law’, and why they have rejected the idea of any multilateral investment treaty” (S. 120). “There were institutional arrangements more costly than BITs – tailor-made contracts with ICSID clauses or more demanding treaties, such as the US FCN program – which prove that BITs do not represent the worst possible case for developing countries” (S. 116). Gleichwohl sei noch nicht klar, welches Szenario sich durchsetzen werde – “the good case – BITs-as-developed-countries-constitutional-law-and-no-more” oder der schlechte (“BITs-as-gunboat-arbitration”, S. 123). Den zuvor konstatierten “trade-off” zwischen “sovereignty” und “credibility” und damit die Frage der “Legitimität” in vertikalen (BIT-)Netzwerken thematisiert dann Kap. 3. Nachdem die

ZaöRV 72 (2012)

“BIT generation” in den allgemeinen Kontext von Völkerrecht als “governance” eingeordnet und die spezielle Rolle von Richtern hierbei beleuchtet wird, kommt *Montt* zur These, “ad hoc international arbitral tribunals” üben eine “preservationist constitutional function” aus (S. 135 ff.). Da sich dies jedoch nur schwer mit “demokratischer Legitimität” vereinbaren lasse, geht der Autor verschiedenen möglichen “sources” hierfür nach, von “consent” über “output”, “exit”, “rule-of-law” bis hin zu “institution-building legitimacy”, der er große Bedeutung beimisst (S. 155).

Skeptisch steht *Montt* aber der Idee eines “appellate body” (wie bei der WTO) oder eines “international investment court” gegenüber, denn hier drohe ein Risiko von “coherence in the wrong direction” (S. 159).

Kap. 3 (und damit Teil 1) hat zum Fazit: “If the BIT generation is to continue to play any role in the future, capital-exporting countries should follow the examples set by the US and Norway, and refrain from pressing BIT protection beyond a reasonable level for protection of investments” (S. 161).

Teil 2 setzt sich das Ziel “to determine, from a pragmatic perspective, whether investment treaty jurisprudence is currently ensuring a higher protection of property rights than that provided by the constitutional and administrative courts of developed countries” (S. 25; ähnlich S. 163).

Kap. 4 untersucht dann auch den modernen “regulatory state and its power to harm citizens and investors”; die Lösung des “global puzzle” des Verhältnisses von “property rights” und “public interest” wird mittels eines rechtsvergleichenden Ansatzes angestrebt. *Montt* macht überaus deutlich, dass es dabei immer um ein “(complex) balancing” gehe, nicht nur im Umfeld, sondern auch im Kernbereich des Eigentumsgrundrechts. Den Schwerpunkt setzt er dann aber in der “periphery of property rights”, d. h. “the area of non-destructive limitations to pre-existing entitlements” (S. 198) und behandelt mehrere allgemein übliche Tests, als da sind “arbitrariness” als “illegality”, als “irrationality”, als “special sacrifice” (mit deutlichen Bezügen auf deutsche Literatur und Rechtsprechung, S. 199 f., 213 f.) oder als fehlende Verhältnismäßigkeit (in engerem Sinne), sodann die Relevanz von “legitimate expectations”.

Als Ergebnis des “comparative patchwork” (S. 227) formuliert der Autor drei Erkenntnisse: Erstens bestehe “an inherent tension between democracy and the protection of private rights and interests” (S. 227). Zweitens sei die hier allgemein übliche westliche richterliche Herangehensweise “restraint and deference to the political branches of government” (S. 228). Gleichwohl: “Even if the judicial protection of property is ‘troubled and limited’, it does provide certain defenses against illegal state action, appropriations and redistribution” (S. 229).

Kap. 4 hat die “comparative benchmarks” herausgearbeitet, Kap. 5 und 6 bereiten auf dieser Basis die zwei zentralen Problembereiche der aktuellen “treaty jurisprudence” auf: “investments, indirect expropriations and the regulatory state” legt das Augenmerk auf die Erörterung der “ewigen” Frage, wie “regulation” von “expropriation” zu unterscheiden sei. Die exakte Definition des “concept of investment” sei hier weniger wichtig als die vom Investor erlittene Schädigung (S. 253). Wann eine “substantial deprivation” anzunehmen sei und ob trotzdem keine (indirekte) Enteignung vorliegen könne, wird ausführlich diskutiert. Das Fazit ist eher nüchtern: “It is one thing to recognise that a certain amount of flexibility and balancing is unavoidable when resolving expropriatory clause cases, and yet a very different thing to celebrate the ad hoc nature of expropriatory adjudication”; denn letzteres schmälere die “rule of law legitimacy” (S. 290). Überdies habe sich das allgemeine Spannungsfeld zwischen privatem und öffentlichem Interesse von der “expropriatory clause” zur “FET clause” verlagert, so dass diese heute die “key provision of investment treaties” sei (S. 289).

Das abschließende Kap. 6 behandelt daher “controlling arbitrariness through the Fair and Equitable Treatment standard”. Die Hypothese des hier verfolgten “fresh and original approach” lautet: “If the expropriation clause is reserved for total or substantial deprivations ... then the most difficult cases, which involve non-destructive state interventions, are left to be resolved by application of the FET clause” (S. 26). *Montt* erachtet dabei den FET-Standard zumindest faktisch als dem internationalen Minimumstandard (IMS) entsprechend (S. 310 f.) und diskutiert verschiedene Dimensionen eines Global Administrative Law-Ansatzes, wie “the (domestic) legal system falling below IMS as the basis of international wrongfulness” und “domestic illegalities as the basis of international wrongful acts” und – erst wenn beides nicht zutrefte (S. 342) – “arbitrariness and the control of discretionary powers”. Bei der letzten kommt der Autor auf bereits in Kap. 4 erläuterte Aspekte zurück: “due process” in Form von “administrative denial of justice” und “arbitrariness” als “irrationality”, als “special sacrifice and lack of proportionality (stricto sensu)”, endlich “legitimate expectations” (mit und ohne Zusicherungen).

Seine Schlussfolgerung: “The BIT generation must define minimum thresholds that determine what is expected from a reasonably well-behaved regulatory state; state liability, as a central tenet, should only be the consequence of the failure to maintain the usual order which it is the duty of every state to maintain within its territory” (S. 367; zitiert wird hier *Reisman*).

ZaöRV 72 (2012)

Die "Konklusionen" zum Schluss postulieren eine "global legal order committed to the rule of law and human welfare". Zwar sei eine der größten Bedrohungen der Legitimität des BIT-Systems "the process of reviewing arbitrariness without the horizontal constraints of comparative law, and the vertical constraints of domestic law" (S. 373). Jedoch könnten die Vorteile eines "fair and equilibrated BIT network" für Entwicklungsländer beträchtlich sein, und darüber hinaus gelte: "The successful creation and refinement of a global constitutional and administrative law that is truly functional may represent a substantial advance for the rule of law. Imposing those standards top-down from the international level – one of the consequences of trading sovereignty for credibility – may be an efficient means of bypassing local elites and special interest groups, whose abuse of power is largely responsible for the weak institutional foundations of developing countries".

Um "equality among nations and equality among investors and citizens" zu sichern, müsse die "BIT generation" nicht gegen den "regulatory state", sondern "in tandem" mit ihm arbeiten, denn dieser sei "a fundamental dimension of modern life, ... a key player in the pursuit of collective goals that include, but also transcend, efficiency and maximization of wealth" (S. 374).

Die redaktionell mit mehreren Verzeichnissen, einer ausführlichen, auch deutsche Autoren erfassenden Bibliografie und einem soliden Index (Personen- und Sach-Register vereinend) vorzüglich ausgestattete Arbeit, die zudem trotz zuweilen üppigen Textes auch in zahlreichen Fußnoten flüssig geschrieben ist und einen klaren argumentativen "roten Faden" aufweist, bildet – darin ist *Rose-Ackerman* vollauf beizupflichten – nicht nur "a comprehensive and thoughtful contribution to the ongoing debates over foreign direct investment and bilateral investment treaties in particular". Vielmehr schlägt sie zugleich eine Brücke zur Entwicklung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht (vor allem, aber nicht nur) für "emerging democracies worldwide" (S. x). Gerade weil *Montt* keine konfrontative Haltung einnimmt (und damit seine Überlegungen kaum exemplarisch für alle Staaten der Dritten oder gar Vierten Welt, sondern eher für ein Schwellenland wie Chile typisch sein mögen), gelingt ihm eine durchaus konsistente und "ausgewogene" Erörterung. Nicht das geringste Verdienst der Untersuchung ist es, dass sie immer wieder davor warnt, vorschnell zu als "equitable", "just" oder "common sense" erscheinenden (Schiedsgerichts-)Ergebnissen zu gelangen "without having first taken into consideration the existing public law

traditions of developing countries” (S. 27) – ein gerade gegenüber den klassischen kapitalexportierenden (Industrie-)Ländern in der Tat schlagendes Argument!

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Ullrich, Gerhard: Das Dienstrecht der Internationalen Organisationen. Institutionelles Völkerrecht, Recht und Praxis. Berlin: Duncker & Humblot (2009). ISBN 9783428129478. 452 S. € 48,-

Zum Dienstrecht Internationaler Organisationen gibt es relativ wenige Publikationen. Dies liegt wohl vor allem daran, dass dieses Dienstrecht keine einheitliche Rechtsordnung bildet, sondern jede Internationale Organisation ihre eigenen Regelungen hat. Zudem ist dieses Rechtsgebiet schwer einzuordnen: Die Gestaltungsmaßnahmen einer Internationalen Organisation auf der Grundlage ihrer Organisationsgewalt sind ihrem völkerrechtlichen Wirkungsbereich zuzurechnen, denn das Recht zur Selbstorganisation einer Internationalen Organisation ist heute als Völkergewohnheitsrecht anerkannt. *Ullrich* spricht (S. 46, 385) unter Bezugnahme auf *Seidl-Hohenveldern/Loibl* von “partikulärem Völkerrecht”, das seine Wirkung nur für die jeweilige Internationale Organisation und ihre Mitgliedstaaten entfalte. Da die Beschäftigten der Internationalen Organisation aber keine Völkerrechtssubjekte sind, handelt es sich bei den Dienstbeziehungen selbst nicht um Völkerrecht. Trotz der geringen Beachtung in der Literatur ist das Dienstrecht Internationaler Organisationen ein für die Praxis wichtiges Rechtsgebiet. Je nachdem, welche Kriterien man zugrunde legt, gibt es 500 bis 1000 Internationale Organisationen mit insgesamt über 200 000 Bediensteten (S. 36 f.). Die vorliegende Studie deckt ein Informationsdefizit und hat zusätzlich noch den großen Vorteil, dass *Ullrich* als langjähriger Leiter des Justitiariats des Europäischen Patentamts die Praxis bestens kennt.

Angesichts der Zersplitterung der Rechtslage der Internationalen Organisationen scheint es auf den ersten Blick ein gewagtes Unternehmen zu sein, eine allgemeingültige Abhandlung zum Dienstrecht der Internationalen Organisationen zu schreiben. *Ullrich* weist darauf hin, dass es eine De-facto-Annäherung des Rechts der Internationalen Organisationen durch einen Erfahrungsaustausch zwischen den Rechtsabteilungen der Internationalen Organisationen gebe, insbesondere bei neuen Aufgaben wie dem Datenschutz und den Pflegeversicherungssystemen. Ferner stellt er fest, dass die internationalen Verwaltungsgerichte allgemeine Rechtsgrundsätze als notwendige Ergänzung des Dienstrechts aller Internationalen Organisationen herangezogen hätten. Insbesondere geht er auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation (Administra-

ZaöRV 72 (2012)

tive Tribunal of the International Labour Organization – ILOAT) ein, das diese allgemeinen Rechtsgrundsätze auf alle der Zuständigkeit des Gerichts unterworfenen Internationalen Organisationen ohne Berücksichtigung ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Dienstrechtskreis in gleicher Weise anwende. Es stelle dabei nicht auf die Rechtsgrundsätze ab, die in den Mitgliedstaaten der betreffenden Internationalen Organisation gelten, sondern wende für alle seiner Gerichtsbarkeit unterliegenden Internationalen Organisationen identische Grundsätze an (S. 47). Die Rechtsprechung der größeren internationalen Verwaltungsgerichte sei zudem über Datenbanken im Internet jedermann zugänglich, was die Rechtsangleichung begünstige (S. 41). An vielen Stellen bringt *Ulrich* daher Rechtsprechungsübersichten mit einschlägigen Urteilen des ILOAT und des EuGH. Der Urteilsinhalt wird dabei in ein oder zwei Sätzen zusammengefasst.

Der erste Teil des Buches trägt den Titel “Grundlagen”. Dort gliedert *Ulrich* die Internationalen Organisationen in vier Dienstrechtskreise: den der Vereinten Nationen, den der EG-Organisationen und Institutionen, den der Koordinierten Organisationen (Europarat, ESA, OECD, NATO, WEU und Europäisches Zentrum für mittelfristige Wettervorhersage) und den (heterogenen) Dienstrechtskreis der sonstigen Internationalen Organisationen, die über ein eigenständiges Dienstrecht verfügen. Bei den sonstigen Organisationen berücksichtigt *Ulrich* vor allem die EPO. Für diese Vorgehensweise spricht, dass die EPO die personalstärkste Organisation dieser Gruppe ist.

Dann beschäftigt sich *Ulrich* mit dem Verhältnis zwischen dem Dienstrecht der Internationalen Organisation und dem nationalen Recht. Meist werde das Dienstrecht schon im Gründungsübereinkommen geregelt (S. 49). Nur kurz spricht *Ulrich* den Umstand an (S. 50), dass Internationale Organisationen zahlreiche Personen auf Grund von Dienstleistungsverträgen mit Unternehmen oder von Einzelverträgen mit Selbständigen beschäftigen. Auf S. 226 erwähnt er noch einmal die sonstigen Vertragsverhältnisse, bei denen es schwierig sei, Verträge mit Selbständigen von Arbeitsverträgen abzugrenzen. Dieser Punkt wäre es durchaus Wert gewesen, dass er eingehender untersucht wird, da er in der Praxis oft zu Streitigkeiten führt. In jüngster Zeit wurde z.B. dem früheren Arbeitgeber des Autors, dem Europäischen Patentamt, der Vorwurf gemacht, Scheinselbständige zu beschäftigen. Seine frühere berufliche Tätigkeit könnte ein Grund für seine Zurückhaltung in dieser Frage sein.

Im Kapitel über die Vorrechte und Befreiungen der Bediensteten Internationaler Organisationen erläutert *Ulrich* (S. 52), dass viele Staaten von sich aus oft zusätzliche Privilegien gewähren, um andere Vertragsstaaten aus

dem Wettbewerb um den Sitz einer neuen Internationalen Organisation zu drängen. Ferner informiert er über die fiskalischen Privilegien der Bediensteten (S. 57) und weist darauf hin, dass die Internationalen Organisationen zum Ausgleich eine interne Steuer auf die Gehälter und sonstigen Bezüge erheben würden. Die Pensionen unterlägen im Gegensatz zu den Gehältern oft der nationalen Einkommensteuer; viele Internationale Organisationen würden diese Steuer dann aber (zumindest teilweise) ihren Pensionären erstatten (S. 63). Behandelt wird auch die Freistellung von der Sozialversicherungspflicht (S. 67) und sonstige Privilegien.

Im zweiten Teil des Buches werden die Rechtsquellen des Dienstrechts der Internationalen Organisationen untersucht. Nachdem der Autor festgestellt hat, dass umfassende grundrechtliche Gewährleistungskataloge in den Gründungsübereinkommen und den Personalordnungen weitgehend fehlen würden (S. 78), erörtert er die – ungeschriebenen – allgemeinen Rechtsgrundsätze für den internationalen öffentlichen Dienst. Dazu stellt er auf die Rechtsprechung der internationalen Verwaltungsgerichte ab. Nach deren Rechtsprechung zählten u. a. die in der EMRK und der Grundrechtscharta der EU niedergelegten Rechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen (S. 81). Als problematisch sieht es *Ulrich* an, dass internationale Verwaltungsgerichte zumeist nur apodiktisch die Existenz eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes feststellen (S. 82, 181). Er analysiert dann die Rechtsprechung nationalstaatlicher Gerichte und des EGMR zur Frage, ob internationale Verwaltungsgerichte einen Rechtsschutz gewähren, welcher dem internationalen Standard an Verfahrensgerechtigkeit entspricht.

Im Kapitel über die Geltung der Grund- und Menschenrechte in den Dienstverhältnissen der Internationalen Organisationen betont *Ulrich* mehrfach, dass Rechtsgrundsätze, welche die Vereinten Nationen für das Recht ihrer Mitgliedstaaten anmahnen, auch im internen Organisationsbereich der VN gelten müssten. Angesprochen wird ferner der Datenschutz (S. 101), die Koalitionsfreiheit und die Tätigkeit der Personalvertretungen und Gewerkschaften (S. 113 ff.). *Ulrich* erwähnt, dass die Aussperrung durch den Arbeitgeber, ein in vielen nationalen Rechtsordnungen anerkanntes Arbeitskämpfungsmittel, bei Internationalen Organisationen unbekannt sei (S. 123). Bei der Bewertung der Tätigkeit der Personalvertretungen und der internationalen Gewerkschaften hebt *Ulrich* hervor, dass diese beiden Interessenvertretungen deswegen besonders wichtig seien, weil Internationale Organisationen über keine Gewaltenteilung im klassischen Sinn verfügen würden. In der Regel bestehe eine Machtkonzentration in Form einer Alleinentscheidungsbefugnis beim Leiter der Internationalen Organisation. Die Kontrollfunktion des legislativen Plenarorgans werde durch die geringe

Frequenz der Tagungen (in der Regel ein bis zwei Sitzungen pro Jahr) und bisweilen sogar durch Interessenkollisionen eingeschränkt (S. 125). Interessant ist der Hinweis, dass bei den meisten Internationalen Organisationen Personenidentität zwischen den Funktionären der Gewerkschaft und der Personalvertretung bestünde. Durch einen "Kappenwechsel" könnten die Interessenvertreter der Belegschaft die Befugnisse der Gewerkschaft und der Personalvertretung de facto kumulieren (S. 347 f.).

Im Kapitel über "Spezifische Allgemeine Rechtsgrundsätze des internationalen öffentlichen Dienstes" wird u. a. untersucht, ob der Grundsatz der wohlerworbenen Rechte auch für den internationalen öffentlichen Dienst gilt (S. 173). Breiten Raum nimmt die Frage der Besoldung ein. Zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des internationalen öffentlichen Dienstes zählen – so *Ullrich* (S. 189) – der *Noblemaire*- und der *Flemming*-Grundsatz. Nach dem *Noblemaire*-Grundsatz, der weder im Primär- noch im Sekundärrecht der Internationalen Organisationen ausdrücklich genannt werde, wird den international rekrutierten Bediensteten ein Gehaltsniveau garantiert, das demjenigen der bestbezahlten Bediensteten des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten entspricht. Eine aussagekräftige und nachhaltige Gerichtspraxis außerhalb des VN-Dienstrechtskreises fehle zu diesem Grundsatz allerdings (S. 297 f.). Für den allgemeinen Dienst der VN wurde der so genannte *Flemming*-Grundsatz entwickelt. Den Bediensteten des allgemeinen Dienstes sind danach Beschäftigungsbedingungen zu gewähren, die – unter Beachtung ihrer Qualifikation – mit zu den besten am jeweiligen Dienort zählen. Obwohl sich das ILOAT bislang noch nicht dazu geäußert hat, qualifiziert *Ullrich* diesen Grundsatz als allgemeinen Rechtsgrundsatz und will ihn auch auf Internationale Organisationen außerhalb des VN-Dienstkreises anwenden (S. 190).

Dann geht er auf die typischen Strukturen und Elemente des normierten Dienstrechts ein. Bei den rechtlichen Rahmenbedingungen der Stellenbeschreibung orientiert sich *Ullrich* am EU-Recht. Um eine Diskriminierung wegen des Alters zu vermeiden, verzichte die EU mittlerweile bei Ausschreibungen auf die Angabe einer Altersgrenze; die von anderen Internationalen Organisationen nach wie vor praktizierte Angabe eines Höchstalters dürfte – so *Ullrich* (S. 233) – "daher auf rechtliche Bedenken stoßen". Eine zunehmende Zahl von Internationalen Organisationen errichte – in vielen Fällen ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage im Primärrecht der Internationalen Organisation – eigene Pensionsfonds (S. 322). *Ullrich* erläutert die verschiedenen in der Praxis anzutreffenden rechtlichen Strukturen der Versorgungssysteme Internationaler Organisationen (S. 323) und prüft, ob die Pensionszahlungen auch nach der Auflösung der Internationalen Organisa-

tion sichergestellt sind (S. 326 f.). Viele Staaten würden mit den Internationalen Organisationen keine Abkommen über die Übertragung der Versorgungsansprüche aus dem nationalen Sozialversicherungssystem auf den Pensionsfonds der Organisation abschließen, was zu einer ungleichen Behandlung der Bediensteten führe, da einige Bedienstete die Beiträge übertragen bekämen, andere nicht (S. 315).

Der dritte und letzte Teil des Buches ist dem Rechtsschutzsystem Internationaler Organisationen gewidmet. Insgesamt sei festzustellen, dass das ILOAT seine Rechtsprechungskompetenz weit auslege. Dies treffe insbesondere für den Bereich des Schadensersatzes zu (S. 389). *Ulrich* erläutert, dass das ILOAT bei Schadensersatzansprüchen gegen die Internationale Organisation auch Strafschadensersatz (*punitive damages*) zuspreche (S. 213). Allerdings seien Verbesserungen im Bereich der Mündlichkeit des Verfahrens nötig; die internationalen Verwaltungsgerichte sähen in ihren Satzungen zwar die Möglichkeit einer mündlichen Verhandlung vor, in der Praxis beschränkten sich die Gerichte nahezu ausnahmslos auf das schriftliche Verfahren (S. 423).

Einstweiliger Rechtsschutz werde durch das EUGöD und die meisten internationalen Verwaltungsgerichte gewährt. Lediglich das ILOAT sehe sich nicht als befugt an, eine einstweilige Anordnung zu erlassen, was *Ulrich* (S. 422 f.) für eine bedenkliche Verkürzung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes hält, dass jeder ein Recht auf Rechtsschutz hat. *Ulrich* fordert ferner, dass das ILOAT externen Stellenbewerbern Rechtsschutz gewähren und dass beim ILOAT eine Revisionsinstanz eingerichtet werden sollte (S. 391). Bezüglich der anderen internationalen Verwaltungsgerichte bestehe das Problem, dass diese keine Datenbanken mit Gerichtsentscheidungen ins Internet gestellt hätten. Zudem gebe es sehr kleine internationale Verwaltungsgerichte; so habe etwa UNIDROIT in Rom für ihre 21 Bediensteten ein eigenes Verwaltungsgericht (S. 401). Die Kosten der dienstrechtlichen Gerichtsverfahren vor den internationalen Verwaltungsgerichten müssten durchweg die Internationalen Organisationen bezahlen; einzige Ausnahme sei die Missbrauchsgebühr bei rechtsmissbräuchlichen Klagen (S. 406).

Ein Literaturverzeichnis, eine Liste mit einschlägigen Internetadressen und ein acht Seiten langes Stichwortverzeichnis beschließen das Werk. Man merkt dem Buch an, dass der Autor das Dienstrecht internationaler Organisationen aus jahrzehntelanger Praxis kennt. Das betrifft praktische Dinge, z.B. die Hinweise, wo Gehaltstabellen im Internet zu finden sind (S. 258), dass in Einzelfällen das Krankenversicherungssystem der Internationalen Organisationen zu unsolidarischen Ergebnissen führen kann (S. 301), dass Internationale Organisationen bei politisch delikaten Beschwerden gele-

gentlich das interne Beschwerdeverfahren vermeiden, indem sie die Beschwerde nicht fristgerecht an den internen Beschwerdeausschuss weiterleiten (S. 413), aber auch Fundstellen, auf die man sonst nur nach langen Recherchen stoßen würde (z.B. S. 309: Annual Report 2005 des CERN Pensionsfonds).

Das Buch weist auf viele interessante, ungelöste Probleme hin. So stellt *Ullrich* zu Recht mehrfach fest (u. a. S. 46), dass es an der Ausrichtung des normierten Dienstrechts an einem übergeordneten verfassungsrechtlichen Wertesystem fehle. Er versucht – aus der Sicht des Praktikers berechtigt – diese Lücke durch die Rechtsprechung des ILOAT zu füllen. Durch Anwendung dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze übten die internationalen Verwaltungsgerichte, so *Ullrich* (S. 433), eine quasi verfassungsrechtliche Kontrollfunktion aus. Dogmatisch befriedigt dies nicht. Problematisch ist dabei, dass sich in der Satzung des ILOAT kein Hinweis auf allgemeine Rechtsgrundsätze findet.

Besonders anschaulich wird die Vermischung der Regelungskompetenzen bei der Besoldung. Das ILOAT hat den *Noblemaire*-Grundsatz zunächst auf den VN-Rechtskreis beschränkt. So heißt es im Urteil Nr. 986 vom 23.11.1989 unter Rz. 7: “Le principe Noblemaire est un principe général qui n’a jamais fait l’objet d’un texte positif. Il a été conçu par la Société des Nations en 1920 et repris par les Nations Unies. Aucune organisation, aucun document officiel ne l’ont remis en cause et il constitue une règle coutumière qui s’impose aux organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies.” Die Ausweitung dieses Grundsatzes erfolgt dann im Urteil Nr. 1912 vom 3.2.2000, in dem es um Bedienstete des Europäischen Labors für Molekularbiologie ging. Dort heißt es (Rz. 18): “... ne porte pas atteinte à la vocation reconnue aux agents des organisations internationales d’obtenir – dans l’intérêt même du service public international – un niveau de rémunération égal à celui des pays où, à qualification comparable, le niveau de salaire est le plus élevé.”

Wieso soll man den VN das Recht zubilligen, dass sie festlegen, wie z.B. die EPO, eine auf Europa begrenzte und von den EU-Staaten dominierte Internationale Organisation, ihre Dienstverhältnisse zu gestalten hat? Zudem ergibt sich der Eindruck, dass der Blick hier zu sehr auf die großen Organisationen geworfen wird, denn dass auch die kleineren Internationalen Organisationen sich an den *Noblemaire*-Grundsatz gebunden fühlen, scheint zweifelhaft. Gegen diese Annahme spricht die Aussage eines der tiefsten Kenner dieser Materie, *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, der im Jahr 1993 (Die internationalen Beamten und ihr Recht auf den gesetzlichen Richter, in: Verfahrensgarantien im nationalen und internationalen Prozeß-

recht. Festschrift Franz Matscher zum 65. Geburtstag, Wien 1993, S. 441, 442) schrieb: "Inzwischen hat die Finanznot der meisten internationalen Organisationen und die Neidgenossenschaft der Staatenvertreter aus den Entwicklungsländern die Arbeitsbedingungen und das Gehaltsschema der Organisationen meist unter das Niveau vergleichbarer Posten im öffentlichen Dienst der westlichen Länder heruntergeschraubt."

Der zweite grundsätzliche Einwand betrifft die Vorgehensweise *Ullrichs*, das EU-Dienstrecht – zumindest sinngemäß – auf die Internationalen Organisationen außerhalb der EU zu erstrecken. *Ullrich* selbst weist nach, dass bei einigen Fragen das ILOAT und der EuGH unterschiedliche Standpunkte vertreten. So verlange der EuGH im Gegensatz zum ILOAT keinerlei Begründung für die Beendigung befristeter Verträge (S. 254); während der EuGH fordere, dass die Organisation die Einhaltung der in der Dienstrechtsordnung normierten Rahmenregelungen bei der Wahl der Personalvertretung überwachen müsse, stelle das ILOAT nur auf das Statut der Personalvertretung ab (S. 349); der EuGH räume externen Stellenbewerbern eine Klagebefugnis ein, das ILOAT nicht (S. 402 f.).

Zudem stellt *Ullrich* immer wieder fest, dass das ILOAT mehr Urteile zu einem bestimmten Problem gefällt hat als der EuGH (z. B. bezüglich wohl-erworbener Rechte [S. 178] und bezüglich des Grundsatzes der Stabilität und Vorhersehbarkeit der Ergebnisse einer Gehaltsanpassungsmethode [S. 181]). Einen möglichen Grund dafür nennt *Ullrich* selbst: Den nationalen Beamtenverhältnissen ähnliche Beschäftigungsverhältnisse haben – für den weit überwiegenden Anteil der Beschäftigten – nur die EU und die EPO (S. 222), die anderen Organisationen kennen als Regelfall die Bediensteten auf Zeit (S. 223 f.). Die Gerichtsbarkeit der ILOAT erstreckt sich daher – im Gegensatz zum EuGH – nur (wenn man von der EPO einmal absieht) auf Internationale Organisationen mit Bediensteten im Anstellungsverhältnis, was sich, so *Ullrich*, auf die Ableitung der allgemeinen Rechtsgrundsätze auswirke (S. 200).

Ferner problematisiert *Ullrich* nicht ausreichend, dass die EU – im Gegensatz zu den Internationalen Organisationen – einen hohen Grundrechtsstandard hat, der unmittelbar auch für die Beschäftigungsverhältnisse gilt. *T. Oppermann/D. Classen/M. Nettesheim* (Europarecht, 4. Aufl. 2009, S. 141) bemerken daher zu Recht: "Insgesamt gesehen steht der 'europäische Beamte' seinem nationalen Kollegen näher als einem Angehörigen der 'Fonction Publique Internationale'."

Es fehlt schließlich eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob Internationale Organisationen, die auf dem Gebiet der EU tätig sind, unmittelbar dem Europarecht unterliegen. Derzeit ist ein Verfahren vor dem EuGH an-

hängig (Rs. C-196/09, *Miles u. a.*; dazu *S. Gruber*, Europarecht verdrängt das Völkerrecht: Das Beispiel der Europäischen Schulen, EuR 45 (2010), S. 453-463), in welchem der EuGH zur Frage der Vorlagepflicht von Personalgerichten Internationaler Organisationen Stellung nehmen muss. Es ist zu erwarten, dass der EuGH erklären wird, dass (zumindest) diejenigen Internationalen Organisationen, die ausschließlich aus EU-Mitgliedstaaten bestehen, dem EU-Recht unterliegen.

Die ergänzenden Hinweise stellen keine Kritik am Werk von *Ullrich* dar – angesichts des beschränkten Raumes und der im Vordergrund stehenden praktischen Nutzbarkeit seines Buches ist seine Vorgehensweise (zumindest) vertretbar –, sondern sind als Anregungen für zukünftige, vertiefende Studien gedacht. Wer im Völkerrecht nach einem Promotionsthema sucht, findet bei *Ullrich* nämlich eine Vielzahl von Anregungen. Sein Werk lädt geradezu dazu ein, dass auf ihm aufbauend weitere, Einzelproblemen gewidmete Untersuchungen verfasst werden.

Fazit: Insgesamt ist das Buch von *Ullrich* ein fundiertes und interessantes Werk. Es eignet sich vorzüglich als Ausgangspunkt für weitergehende Detailstudien. Aber auch dem Praktiker hilft das Buch, in diesem bislang wissenschaftlich noch wenig erschlossenen Rechtsgebiet einschlägige Rechtsprechung oder zumindest Hinweise auf die Verwaltungspraxis bei anderen Organisationen zu finden.

Joachim Gruber, Zwickau

Zimmermann, Andreas/Hobe, Stefan/Odendahl, Kerstin/Kieninger, Eva-Maria/König, Doris/Maraubn, Thilo/Thorn, Karsten/Schmalenbach, Kirsten (Hrsg.): Moderne Konfliktformen: Humanitäres Völkerrecht und privatrechtliche Folgen. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 44. Heidelberg: C.F. Müller, 2010. ISBN 9783811477254. VIII, 422 S. € 109,95

Die Gesellschaft für Internationales Recht feierte 2009, noch unter ihrem damaligen Namen Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, ihr sechzigjähriges Bestehen. Auf ihrer Jubiläumstagung in München befasste sich die Gesellschaft mit “Modernen Konfliktformen: Humanitäres Völkerrecht und privatrechtliche Folgen”. Die dort vorgetragenen Referate sind nunmehr in dem hier besprochenen Band erschienen.

Zu Beginn fasst *Rudolf Bernhardt* die Geschichte der Gesellschaft von 1989 bis 2009 zusammen. Der Autor setzt damit die Berichterstattung von *Hermann Mosler* fort, der die ersten vierzig Jahre der Gesellschaft in einem früheren Beitrag beleuchtet hatte. *Bernhardt* ruft die weltpolitische Lage im Jahr 1989 in Erinnerung, die gerade für die Entwicklung der Staaten Euro-

pas und des Völkerrechts von großer Bedeutung war. Erstaunlicherweise hatte die Öffnung nach Osten zunächst keine unmittelbaren Folgen für die Gesellschaft und weder Auswirkungen auf deren Mitgliederstruktur noch auf die Themen ihrer Tagungen. Erst auf der Tagung 1995 in Leipzig beschäftigte sich die Gesellschaft mit Fragen der Staatensukzession. *Bernhardt* betont aber die langfristigen Änderungen, die die Wende für den Ausbau der ostdeutschen Universitäten und damit für eine Erweiterung des Mitgliederkreises gebracht hat.

Andreas Zimmermanns Beitrag "Die Wirksamkeit rechtlicher Hegung militärischer Gewalt – Ausgewählte Aspekte der Anwendbarkeit und Systemkohärenz des humanitären Völkerrechts" eröffnet den fachlichen Austausch. *Zimmermann* betont, dass es sich bei der Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts nicht um eine akademische Frage handelt, sondern dass mit der Antwort die Wirksamkeit des humanitären Völkerrechts an sich steht oder fällt. Besonderes Augenmerk richtet der Referent auf den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, den *Zimmermann* als "klassisch nicht-international" bezeichnet, und auf den transnationalen bewaffneten Konflikt, in dem ein Staat gegen einen nichtstaatlichen Akteur auf dem Gebiet eines anderen Staates kämpft. Der Referent spricht sich dafür aus, die Anwendungsschwelle für den Bereich des nicht-internationalen bewaffneten Konfliktes zu senken und die Angleichung der Regelungen für den internationalen und den nicht-internationalen Konflikt weiter voranzutreiben – in der späteren Diskussion (s. u.) rief diese Forderung Widerspruch hervor.

Stephan Hobe stellt seinem Beitrag "Das humanitäre Völkerrecht in asymmetrischen Konflikten: Anwendbarkeit, modifizierende Interpretation, Notwendigkeit einer Reform?" die Bemerkung voran, dass die Staaten den Regelungsbedarf für nicht-internationale bewaffnete Konflikte nicht gesehen hätten und sich die Völkerrechtswissenschaft daher vor die Herausforderung der Herausarbeitung tragender Prinzipien gestellt sehe. Der Referent versucht eine solche Ausarbeitung dann für den Bereich der asymmetrischen Konflikte. Diese sind, wie *Hobe* darstellt, zwar in aller Munde, aber der Begriff werde unterschiedlich verwendet. Aus einigen Fallkonstellationen destilliert er Charakteristika asymmetrischer Konflikte, um dann zu überprüfen, ob das Regelwerk des humanitären Völkerrechts auf eben diese Konstellationen passe. Die Charakteristika sieht *Hobe* erstens in der Ungleichartigkeit der Kontrahenten, wobei eine Partei in der Regel ein nichtstaatlicher Akteur sei, und zweitens in der Auflösung der Waffen-gleichheit. Die Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts spielt auch in diesem Referat eine entscheidende Rolle, denn das humanitäre

ZaöRV 72 (2012)

Völkerrecht ist nicht anwendbar bei lediglich vereinzelt auftretenden Gewalttaten, wie sie in asymmetrischen Konflikten jedoch häufig sind. Hat die Gewalt aber eine gewisse Intensitätsstufe erreicht, so zeigt laut *Hobe* die Staatenpraxis, dass damit nicht automatisch ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt vorliege, sondern, je nach Einzelheiten des Konflikts, ein asymmetrischer Konflikt auch ein internationaler bewaffneter Konflikt sein könne. Zu Recht findet *Hobe*, dass mit der Anwendungsfrage des humanitären Völkerrechts nicht alle Rechtsfragen asymmetrischer Konflikte beantwortet sind. Das humanitäre Völkerrecht müsse sich vielmehr gerade vor den Problemen der unmittelbaren Teilnahme von Zivilisten an den Feindseligkeiten und den vermehrten Einsätzen sog. *private military contractors* beweisen.

Sowohl *Zimmermann* als auch *Hobe* betonen die Wechselwirkungen zwischen dem humanitären Völkerrecht und anderen Regelungsbereichen, insbesondere dem Völkerstrafrecht, das durch Sekundärregelungen auf die Primärnormen des humanitären Völkerrechts Einfluss zu nehmen vermag.

Über den "Schutz von Kulturgütern bei militärischen Konflikten auch aus privatrechtlicher Sicht" berichtet *Kerstin Odendahl*. Gleich zu Beginn legt sie dar, dass Kulturgüter, unter denen sie von Menschen geschaffene oder veränderte, bewegliche oder unbewegliche Gegenstände von historischem, künstlerischem oder sonstigem kulturellem Wert versteht, selten aus militärischen Gründen angegriffen werden, sondern meist aus kulturkämpferischen oder wirtschaftlichen Gründen. Insbesondere in nicht-internationalen Konflikten, die häufig ethnisch oder religiös bedingt seien, erfolgten Zerstörungen von Kulturgut nicht aus militärischen Gründen. Der Kulturgüterschutz gerade in diesen Konflikten sei aber wenig ausgeprägt. Hier sieht *Odendahl* den größten Verbesserungsbedarf. Dazu könne beitragen, dass die Staaten sich ihrer Präventionspflichten bewusst seien und vermehrt bereits in Friedenszeiten den Kulturgüterschutz für den Fall der Fälle konzipierten. Daneben stelle die vermehrte Teilnahme neuer Akteure im bewaffneten Konflikt eine Herausforderung dar. Die Referentin verweist insbesondere auf die Teilnahme von *private military contractors* im bewaffneten Konflikt sowie auf die Verwaltung eines Gebiets durch die Vereinten Nationen. *Odendahl* fordert ein "völkerrechtliches Polizei- und Ordnungsrecht für die modernen Friedensmissionen zu schaffen".

Mit dem Verweis auf den wirtschaftlichen Aspekt des Kulturgüterschutzes wurde die Brücke zu dem Referat von *Eva-Maria Kieninger* geschlagen, die sich mit der "Beschlagnahme durch Besatzungsmächte und internationales Sachenrecht" befasste. Der Bericht legt dar, dass ausländische Enteignungen durch Gerichte am Maßstab des Territorialitätsprinzips geprüft werden. Als

Begrenzung für die Anerkennung von Enteignungen von Gegenständen, die sich auf dem Territorium des enteignenden Staates befinden, komme der *orde-public*-Vorbehalt in Betracht. Dieser sei freilich nur betroffen, wenn Staatsangehörige des überprüfenden Staates von der ausländischen Enteignung betroffen sind. Nach den grundlegenden Bemerkungen wendet sich die Referentin dann dem Sonderfall der Beschlagnahme durch eine Besatzungsmacht zu. Nach herrschender Meinung zieht eine humanitär-völkerrechtswidrige Enteignung kein Anerkennungsverbot eben dieser Enteignung durch dritte Staaten nach sich. Dieser Ansicht tritt die Referentin unter Verweis auf Art. 25 GG, den *orde-public*-Vorbehalt aus Art. 6 EGBGB und den Territorialitätsgrundsatz entgegen: die völkerrechtliche Bewertung werde umgangen, wenn eine völkerrechtswidrige Enteignung aufgrund innerstaatlicher Gesichtspunkte anerkannt werden würde. Daraus folgert *Kieninger* eine Nichtanerkennungspflicht von Enteignungen, die dem humanitären Völkerrecht widersprechen.

Doris König zeigt sich gegenüber Interdiktionsmaßnahmen auf Hoher See, die zur Terrorismusbekämpfung, Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Pirateriebekämpfung ergingen, äußerst kritisch. Einzig die Pirateriebekämpfung sieht sie am Schluss ihres Berichts "Der Einsatz von Seestreitkräften zur Verhinderung von Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie zur Bekämpfung der Piraterie: Mandat und Eingriffsmöglichkeiten" als zulässig an. In dieser Konstellation sei zwar das humanitäre Völkerrecht nicht anwendbar, aber das vertragliche und gewohnheitsrechtliche Seerecht sehe Interdiktionsrechte vor. Erst nach der Ingewahrsamnahme von Piraten stellten sich zahlreiche Probleme: Noch immer ungeklärt sind die Fragen der Grundrechtsbindung deutscher Seestreitkräfte und der zulässigen Strafverfolgungsmaßnahmen. Dagegen seien nicht-einverständliche Interdiktionsmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf Hoher See und zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht zulässig. *König* sieht das Recht auf Selbstverteidigung als Rechtsgrundlage für die Terrorismusbekämpfung zumindest als bedenklich an. Daneben seien Interdiktionsmaßnahmen weder verhältnismäßig, noch nach dem *ius in bello*, das nicht anwendbar sei, oder nach den Sicherheitsratsresolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001), die restriktiv ausgelegt werden müssten, oder als Repressalie oder Maßnahme des SUA-Protokolls von 2005 zulässig.

Thilo Marauhn beschäftigt sich in dem Beitrag "Streitkräfte zur Friedenssicherung im Ausland: Zwischen militärischem und polizeilichem Einsatz" mit einem Komplex, der nicht nur völkerrechtliche, sondern auch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. In Anbetracht der Tatsache, dass kaum

noch anhand der hergebrachten Unterscheidung zwischen polizeilichem und militärischem Einsatz differenziert werde könne, spricht sich *Marauhn* dafür aus, eine Schwerpunkt Betrachtung nach materiell-rechtlichen Kriterien vorzunehmen. Dabei gelte es, unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts "normative Synergien" zu erzielen und vor allem im innerstaatlichen Recht Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen in Friedensoperationen zu schaffen. Internationale Maßnahmen wie Sicherheitsratsresolutionen, Verträge oder Völkergewohnheitsrecht lehnt *Marauhn* aufgrund ihrer Unbestimmtheit ab. Nur mit einer ausreichend bestimmten Eingriffsermächtigung könnten die universellen Menschenrechte auch weiterhin gewährleistet werden.

Verletzt ein Staat seine Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht, so nehmen die verletzten Individuen bzw. deren Erben den handelnden Staat vermehrt in Anspruch. In dem Referat "Schadensersatzansprüche der Zivilbevölkerung gegen ausländische Besatzungsmächte" befasst sich *Kirsten Thorn* mit den damit verbundenen Fragen. Im Wege des deliktischen Gerichtstandes könnten die Gerichte des Tatortstaates zuständig für die Entscheidung über eine solche Klage sein. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Einsatz von Streitkräften ein hoheitlicher Akt ist, für die gewohnheitsrechtliche Immunität bestehe, die auch für schwere Menschenrechtsverletzungen gelte, sogar wenn diese im Forumsstaat begangen worden sind. Daher bleibe den Klägern der Rechtsweg im beklagten Staat selbst; vor diesem kann keine staatliche Immunität geltend gemacht werden. Ist der Zugang zu den Gerichten eröffnet, richtet sich das Bestehen von Haftungsansprüchen nach dem Recht des haftenden Staates. *Thorn* begründet seine Ansicht mit dem Grundsatz der Staatensouveränität. Daher könne auch ein ausländisches Urteil, dass die Haftung eines Staates feststellt, nicht im haftenden Staat selbst vollstreckt werden – zur Entscheidung über das Urteil war dieser Staat eben nicht zuständig. Abschließend verweist der Referent darauf, dass die Beteiligung eines Staates im Rahmen internationaler Militäreinsätze dem Komplex neue Dimensionen hinzufüge. Die Enthftung des Staates muss *Thorn* zufolge als *actus contrarius* dem Recht des truppenstellenden Staates unterliegen, während die internationale Organisation nach völkerrechtlichen Grundsätzen hafte.

Den Abschluss des Bandes bildet das Referat von *Kirsten Schmalenbach* zu dem Thema "Wiederherstellung von Staatlichkeit nach militärischen Konflikten – Mögliche Funktionen von Besatzungsmächten, Internationalen Organisationen und dritten Staaten". Die Referentin zeigt das Spannungsverhältnis zwischen politisch gewollten Neuanfängen nach einem bewaffneten Konflikt und dem rechtlich gebotenen Bewahrungsprinzip gem. Art. 43

Haager Landkriegsordnung auf. Erfahrungsgemäß seien die Staatsfunktionen der Sicherheitsgewährleistung, Existenzsicherung und Repräsentation entscheidend für den Erfolg von *state and nation building*. Von der rechtlichen Perspektive betrachtet zeige sich jedoch, dass das Besatzungsrecht vor allem vom Gedanken der militärischen Notwendigkeit bestimmt ist. Die Maßnahmen der Besatzungsmacht ergingen daher vor allem aus militärischen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Verpflichtungen. Ihr besonderes Augenmerk richtet die Referentin auf die Frage demokratischer Wahlen. Bei einer langen und stabilen Besatzung sieht die Referentin die Besatzungsmacht in der Pflicht, die politische Partizipation der Bevölkerung zumindest auf lokaler Ebene zu ermöglichen. Mitnichten sei das heutige Besatzungsrecht allerdings zu einem *ius post bellum* verdichtet, die Referentin zeigt sich aber aufgeschlossen für die kommenden Entwicklungen. Die Fragestellung werde verkompliziert, wenn internationale Organisationen eine Besatzung beeinflussen.

Jeder einzelne Bericht in dem Band ist überaus lesenswert und bringt einen großen Erkenntnisgewinn mit sich. Die Referate zeigen ein breites Spektrum an Problemen auf, die sich in modernen Konfliktformen finden – und bieten dafür interessante Lösungsansätze an. Einen exemplarischen Einblick in die Deutsche Gesellschaft für Internationales Recht und den Stand der deutschsprachigen Forschung zeigt die Diskussion über die ersten beiden Referate: Diese war nicht bloß auf das aktuelle Thema im engeren Sinne konzentriert, sondern spiegelte die Rechtsentwicklung an den Grundlagen des Völkerrechts, vor allem der Rechtsquellenlehre. Nebenbei entwickelte sich eine rechtstheoretische Diskussion um die Methodik, wobei der praktische Bezug zur Staatenpraxis stets deutlich war. Zugute kam der Tagung dabei die Teilnahme von Praktikern unterschiedlichster Profession, sei es aus der Ministerialverwaltung, sei es aus der internationalen Rechtsprechung. So bewegte sich die Diskussion zwischen akademischer Analyse und praktischer Anwendung und zeigte damit, dass die deutschen Völkerrechtler auf der Höhe der Zeit sind, ohne dabei Kompromisse in den Grundlagen einzugehen.

Robert Frau, Frankfurt/Oder