

Buchbesprechungen

Nikol, Ralph/Bernhard, Thomas/Schniederjahn, Nina (Hrsg.): **Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht**. Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht, Bd. 8. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2013. ISBN 9783848700813. 180 S. € 48.-

Der Tagungsband enthält sechs Beiträge eines Workshops (Herbst 2011) des Arbeitskreises junger VölkerrechtswissenschaftlerInnen zu einem (so der Mithrsg. *R. Nikol* im Vorwort, S. 5) “enger gefassten Thema”, das jedoch “genügend Raum für vielschichtige Abhandlungen” geboten habe. Bewusst habe man zwei Akteure gewählt, “die nicht zu den klassischen zählen”, denn “ihr Einfluss auf Völkerrechtssubjekte, auf die Herausbildung völkerrechtlicher Normen sowie deren Umsetzung” sei “gewachsen, die Evaluation und gegebenenfalls Revision der rechtlichen Rahmenbedingungen daher angezeigt” (ebd.). Wie aktuell die behandelten Themen sind, belegt die Entscheidung des U.S. Supreme Court vom 17.4.2013 (No. 10-1491) im *Kiobel*-Fall, dessen Vorgeschichte bereits von *S. Massoud* dargelegt (S. 48 f.) und der auch bei *R. Grabosch* (S. 82) erwähnt wird.

In der einleitenden Analyse stellt *Chr. Djeffal* eine “begriffsgeschichtliche Reflexion” über “neue Akteure und das Völkerrecht” an (S. 9 ff.), bewegt sich also durchaus “auf elementarer Ebene” (*R. Nikol*, S. 5). Beim genaueren Blick auf Termini wie “law of nations” oder “ius gentium”, aber auch “international law” zeige sich, dass “die Subjekte des Völkerrechts zu jeder Zeit eine zentrale Rolle für den Völkerrechtsbegriff spielten” (S. 15). Wenn auch die “neuzeitliche” Verwendung von “ius gentium” eine einschränkende Tendenz erkennen lasse (S. 20 ff.), so hätten sich andererseits neue, alternative Konzepte entwickelt, die (wieder) das Spektrum über das Recht zwischen souveränen Staaten hinaus erweiterten. Erläutert werden hier das Konzept von *Ph. Jessup* eines grenzüberschreitenden Problemen gewidmeten “transnational law” (S. 28) – leider ohne die im gleichen Zeitraum publizierten, anders gewichtenden Studien von *E. Langen* auch nur zu erwähnen –, sodann neuere Entwürfe von “Weltrecht”/“world law”, “global administrative law” und schließlich “postnationales Recht” sowie “humanity law of peoples”. In einer Synthese (S. 35 f.) wird angedeutet, durch diesen erneuten Wandel könnten auch “rechtsetzende Tätigkeiten nichtstaatlicher Akteure” einbezogen werden (S. 36).

Die drei nächsten Beiträge widmen sich dem Problemkreis der Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen: In Bezug auf “Unternehmen und Menschenrechte” diskutiert zunächst *S. Massoud* “überzeugende progressive Ansätze mit begrenzter Reichweite im Kontext

ZaöRV 74 (2014), 163-176

der Weltwirtschaftsordnung" (S. 37 ff.). Nicht zuletzt an die Arbeiten von *J. Ruggie* im UN-Kontext anknüpfend, soll eine "möglichst selbstkritische Auseinandersetzung mit der Tatsache" erfolgen, "dass die effektive Geltendmachung transnationaler Rechtsverletzungen durch Unternehmen bisher erfolglos geblieben ist" (S. 38). Zunächst werden Entwicklungen der letzten Jahrzehnte plakativ als "lebhafter Stillstand" bezeichnet. Aber auch zwei anderen Steuerungsansätzen, direkt über "transnationale Rechtsstreitigkeiten" vor den Gerichten der Heimatstaaten von Unternehmen, indirekt über extraterritoriale Schutzpflichten dieser Staaten (eher *de lege ferenda*, S. 49), misst sie aktuell wenig Bedeutung bei; wohl aber schreibt sie diesen – bei "einer resoluten Bereitschaft der Staaten" – künftig Potenzial zu (S. 61). Dieses Zwischenfazit veranlasst *Massoud*, nach "Strukturhindernissen" zu suchen: Die fehlende Einbeziehung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung in die Auseinandersetzung um "Unternehmen und Menschenrechte" begründe zugleich die begrenzte Diskussion (S. 66), und nur wenn sich dies ändere, könne "durch den sozialen wie politischen Kampf internationalen arbeitsrechtlichen Normen und nicht-erwerbsbezogenen Menschenrechten Geltung" verschafft werden, "in den Heimatstaaten als kapitalistische Zentren ebenso wie in den Gaststaaten" (S. 67). Wie dies rechtswirksam vonstatten gehen kann, lässt *Massoud* (bewusst) offen, sie erwähnt lediglich beispielhaft ein Einbeziehen (im Rahmen der WTO) in die Konstellationen "Internationales Investitionsschutzrecht und Menschenrechte" bzw. "Internationaler Handel und Menschenrechte". Bemerkenswerterweise wird dieser Vorschlag in den rechtsschutzorientierten Beiträgen (*Braun, Schniederjahn*) allenfalls gestreift!

R. Grabosch liefert hernach eine nüchterne Studie zu Möglichkeiten und Grenzen des "Rechtsschutz(es) vor deutschen Zivilgerichten gegen Beeinträchtigungen von Menschenrechten durch transnationale Unternehmen" (S. 69 ff.). Auch er nimmt immer wieder auf *J. Ruggies* Berichte Bezug und bezieht zudem die eher weichen Instrumente und Mechanismen der "corporate social responsibility" ein (worauf *Massoud* ergänzend hinweist, S. 42). Einen Schwerpunkt setzt er bei zwei Fragen der "zivilrechtlichen Verantwortlichkeit", zum einen der (internationalen) Zuständigkeit heimatstaatlicher Gerichte, die in Europa weithin unionsrechtlich harmonisiert ist, zum anderen beim Kollisionsrecht; als diesbezügliche "Schnittstelle der Menschenrechte" könnten nationale "Eingriffsnormen" dienen (wobei Arbeitsschutzvorschriften, aber auch das AGG genannt werden, S. 85 ff.), aber auch gewisse elementare Organisations- und Verkehrspflichten (S. 88 ff.). Darauf aufbauend stellt *Grabosch* schließlich anhand von drei Beispielen dar (S. 94 ff.), wie Völkerrecht und "soft law" für mehr Klarheit bei der

Anwendung ausländischen Deliktsrechts sorgen könne. Hier wäre zudem an ältere Entscheidungen des BGH zu erinnern, die bereits durchaus ähnliche Argumentationsmuster enthalten (etwa BGHZ 34, 169 und 59, 82). Zu solchem menschenrechtsfreundlichen Bemühen seien Staaten "verpflichtet – und zwar auch im transnationalen Wirtschaftskontext" (S. 100). Freilich wird dies im nächsten und letzten Satz als eher rechtspolitisches Postulat erkennbar, wenn das Fazit lautet: "Die gegenwärtige Rechtsunsicherheit kann jedenfalls weder Betroffene noch Unternehmen befriedigen."

N. *Schniederjahn* betrachtet bei der Frage nach einem "access to effective remedies for individuals against corporate-related human rights violations" (S. 101 ff.) einerseits verschiedene "judicial and non-judicial instruments", die Opfern "redress" gewähren können (und wirft ebenfalls einen Blick auf den Alien Tort Claims Act bzw. den *Kiobel* case, S. 103 f.), zum andern geht sie näher auf die "guiding principles" von *J. Ruggie* ein (S. 111 ff.), die letztlich positiv bewertet, aber für verbesserungsbedürftig erachtet werden. In ihrer "conclusion" plädiert sie für (mehr/besseren) Gerichtszugang, denn: "only courts are empowered to render enforceable judgments" (S. 114).

Mit (unterschiedlichen) Verfahren zur Durchsetzung individueller Interessen befassen sich die beiden letzten Abhandlungen. *T. Braun* erörtert die Rolle und Rechtsstellung des (privaten) Investors in internationalen Investitionsstreitigkeiten (S. 118 ff.) und wirft bereits im Titel die Frage auf, ob und wie weit der Investor als "partielles Subjekt im Völkerrecht" anzusehen sei, wobei er zugleich auf das Verhältnis zum Recht der Staatenverantwortlichkeit näher eingeht. Im Mittelpunkt seiner Betrachtung stehen drei (nur scheinbar?) divergierende Schiedssprüche im Rahmen des ICSID-Streitbeilegungsmechanismus gegen denselben Beklagten (Mexiko) und auf derselben völkervertraglichen Basis (NAFTA). *Braun* zeigt dabei auf, dass der Investor zwar über eigene Rechte verfüge, diese aber ihre Grenzen in den völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den jeweiligen Staaten fänden – auch und gerade im Falle der Tausenden von bilateralen "investment treaties". Zwar seien die individuellen Rechte des Investors keine "fundamental human rights" (S. 154) und daher nicht "repressalienfest" (S. 156), gleichwohl könne dieser bei Gegenmaßnahmen (des Gaststaates) einen angemessenen Ausgleich fordern (freilich nicht auch entgangenen Gewinn, S. 157 f.). *Braun* setzt so einen Kontrapunkt, indem sein Augenmerk nicht auf "Unternehmen und Menschenrechten" (anderer Personen) liegt, sondern auf (Grund-)Rechten der Unternehmen – hier hätte eine explizite Diskussion mit *Massoud* (s. S. 64) nahe gelegen.

Abschließend fragt *T. Bernhard* im Hinblick auf die "Beteiligung von Menschenrechts-NGOs an der Rechtsgestaltung der UN" nach der "demo-

kratischen Legitimation" (S. 161 ff.). Dabei wird erst die tatsächliche Bedeutung trotz offizieller Beschränkung auf ECOSOC (S. 162 f.) aufgezeigt und dann werden mögliche Quellen einer Legitimation (außerhalb von Wahlen) diskutiert, deren Dringlichkeit von Art und Maß der Einflussnahme abhängen (S. 172). Der in der Folge skizzierte Prozess der Entstehung des UN-Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen lässt sich mit herkömmlichen demokratietheoretischen Erwägungen nicht mehr rechtfertigen (S. 176 f.). Im Hinblick auf einen möglichen neuen Ansatz spricht sich *Bernhard* gegen den Rekurs auf die (auf internationaler Ebene generell zu lange) Legitimationskette aus, erachtet es hingegen für eher zielführend, "bei der Auswahl der zugelassenen NGOs mehr auf deren demokratische Struktur und die Kontrollmöglichkeiten der Mitglieder bzw. auch der Öffentlichkeit" zu achten und zudem "für eine ausgeglichene Beteiligung von Nord- und Süd-NGOs" zu sorgen (S. 180). Wie das geschehen könne und wie weit hier noch (indirekte) demokratische Legitimität erzeugt wird, bleibt freilich unbeantwortet.

Leider enthält der Band weder ein Personen- noch ein Sachregister.

Etwas störend sind einige Schreib- und Satzbaufehler, besonders "gelungen" hierbei "ius genitum" (S. 5) und "forum non convenience" (S. 102). Für die "Paris Principles" (S. 109) hätte sich der Leser eine Quellenangabe gewünscht.

Am Ende bleibt als zentrale Frage (nur für den Rezensenten?): Wäre es nicht eine vertiefte Untersuchung des Problems wert, wo genau die Schnittstelle von transnationalen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen auf der Ebene des Völkerrechts liegt bzw. welche Schnittmenge hier aufzufinden ist – etwa: wo und wie wirken sich bei der einen wie der anderen Gruppe von Akteuren die Themen (demokratische) Legitimation und (individuelle wie kollektive) Menschenrechte aus? Oder anders gewendet: Gibt es im Hinblick auf Stellung und Ziele aus (völker)rechtlicher Sicht eine kategorische Trennung zwischen beiden? Dass dem Leser solche Fragen in den Sinn kommen, spricht dafür, dass der Band viele weiterführende Anregungen zum Überdenken hergebrachter Positionen enthält.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Preisser, Maximilian M.: Sovereign Wealth Funds. Entwicklung eines umfassenden Konzepts für die Regulierung von Staatsfonds. Schriften zum Unternehmens- und Kapitalmarktrecht, Bd. 7. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. XXVII, 463 S. ISBN 9783161522109, € 109,-

Nicht nur der Umfang dieser Dissertation beeindruckt, sondern auch und noch mehr der Untertitel, die Ankündigung eines "umfassenden" Kon-

zepts – und dessen (zumindest versuchte) Einlösung in Form von zwei “ausformulierten Reformvorschlägen” im abschließenden siebten Teil (G.).

Kaum weniger Erwartungen weckt die Einleitung, in der konstatiert wird, die “junge wissenschaftliche Auseinandersetzung mit staatlichen Investoren” sei bisher “vor allem von einer unzureichenden Vernetzung der Rechtswissenschaft und der Volkswirtschaftslehre geprägt und oftmals zudem durch xenophobe Untertöne gefärbt” (S. 3). Daher ziele die Arbeit zunächst auf eine “Vernetzung der Erkenntnisse der unterschiedlichen Disziplinen” ab und wolle dazu beitragen, “Einzelbereiche der Diskussion auf ein sachliches Fundament zurückzuführen”, wobei “die Bedrohungsszenarien und realen Risiken erstmals systematisch geordnet und den Chancen im Umgang mit Staatsfonds gegenübergestellt werden” (ebd.) sollen.

Eine (wiederum) “umfassende Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen der Staatsfonds” könne aufzeigen, dass “die protektionistischen Beschränkungen der meisten Staaten an den eigentlichen Problemen vorbeigehen und im Falle Deutschlands sogar zu einer kapitalmarktrechtlichen Gegensteuerung führen” (S. 3 f.). Das daran anschließende Modell eines “einheitlichen Regulierungskonzepts für den Umgang europäischer Staaten mit ausländischen Staatsfonds” beabsichtige nicht nur, “einen Teil der Kontrolle von staatlichen Behörden an den Markt zurückzugeben und effiziente Regelungen zu etablieren, die gewährleisten, dass Risiken im Umgang mit Staatsfonds frühzeitig erfasst, zutreffend bewertet und bekämpft werden können”. Überdies eigne sich dieses Konzept auch “zum Abbau unbegründeter Ängste zahlreicher Empfangsstaaten und würde wesentlich zur Stabilität der europäischen Finanzmärkte beitragen” (S. 4).

Zwei für die Argumentation zentrale Annahmen werden ebenfalls schon in der “Einleitung” formuliert – zum einen das “Problem, dass Staatsfonds trotz ihrer formalen Stellung als private Investitionsgesellschaften durch ihre hoheitlichen Eigentümer politisch oder ökonomisch missbraucht werden könnten” (S. 2), zum anderen die angesichts verschwimmender Trennlinien zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor erkannte Notwendigkeit, “die Akteure in ihrer jeweiligen Funktion zu begreifen und sicherzustellen, dass sie in der vorgesehenen Rolle agieren und sich nicht durch einen Wechsel zwischen der privaten und der souveränen Ebene ungerechtfertigte Vorteile verschaffen” (S. 3). Beide Zitate belegen eine Tendenz zu bisweilen recht plakativen und damit nicht immer hinreichend exakten Formulierungen – ein Stil, der sich bereits in gleich fünf der Arbeit vorangestellten Zitaten andeutet, wovon nicht eines von einem Juristen stammt.

Der erste der vier Hauptteile befasst sich mit der “wirtschaftlichen Einordnung der Staatsfonds”. Hier zeigt *Preisser* zunächst “alte Bekannte in neuem Gewand”, wenngleich die Beispiele aus dem 19. Jahrhundert nur bedingt passen, skizziert er die drei Gründungswellen während des letzten halben Jahrhunderts und nennt Namen, Transaktionen sowie Anlagevolumina (mit Stand Mitte 2011). Im Rahmen der Darstellung von Strukturen werden die beiden größten Sovereign Wealth Funds (SWFs), nämlich Abu Dhabi Investment Authority und der (norwegische) Government Pension Fund Global, beleuchtet; knapp erörtert, aber mit Tabellen im Anhang (1, 2) verzahnt werden zentrale rechtliche Strukturen und Typen, weiterhin wird die oft wenig transparente (externe) Rechnungslegung kurz gestreift. Dem folgen eine Definition (S. 23 ff.) und Klassifikation (nach Herkunft des Kapitals bzw. nach Anlagestrategie) unterschiedlicher Fondstypen und schließlich werden Staatsfonds von “ähnlichen Marktteilnehmern” abgegrenzt, nicht zuletzt von Hedgefonds.

Nach einem eher überleitenden Abschnitt zu (wirtschaftlichen) “Gründungsanreizen” und “Investitionsstrategien” unternimmt *Preisser* eine “ökonomische Analyse der Investitionen” von SWFs: Einander gegenübergestellt werden Chancen und Risiken (bzw. Risikofaktoren), indem sie zunächst systematisch geordnet und sodann – allerdings in etwas veränderter Reihenfolge – kritisch analysiert werden. Als wichtigstes Zwischenergebnis hält er fest: “Aufgrund der Größe und wachsenden Bedeutung der Staatsfonds können unökonomische Investitionen die Preisbildung der Märkte stören und fatale Spekulationsblasen und Nachahmungseffekte anstoßen”, und “als gemeinsamer Nenner und strukturelles Defizit lässt sich die fehlende Transparenz dieser Investoren ausmachen” (S. 79 f.).

Nachdem so zumindest dem Grunde nach Regelungsbedarf besteht, liegt es auf der Hand, die aktuelle “Regulierung” von Staatsfonds näher zu betrachten und deren (etwaige) Defizite aufzuzeigen. *Preisser* widmet dieser Thematik insgesamt mehr als 150 Seiten, ohne allerdings den nicht eben eindeutigen Terminus “Regulierung” näher oder exakt zu bestimmen; Fn. 785 ff. (S. 147) beziehen “Regulierungsrecht” lediglich auf Infrastruktur-/Grundversorgung.

Der dritte Teil ist in eine Bestandsaufnahme nationaler Regelungen und europa- bzw. völkerrechtlicher “Grenzen” gegliedert, beide getrennt durch ein Zwischenergebnis zum deutschen Recht und mündend in ein (Gesamt-)Fazit, das – nicht ganz überraschend – ein “dringendes Regulierungsbedürfnis” vor allem mit den Risiken begründet, “die sich aus der Intransparenz staatlicher Investmentfonds ergeben” (S. 240 und S. 212 f.). Das primäre Augenmerk wird allerdings zunächst (der Missbrauchsbekämpfung dienen-

den) “Erwerbsverboten sowie Eingriffs- und Untersagungskompetenzen auf nationaler Ebene” geschenkt. Überaus detailliert und sachkundig werden hier nacheinander Außenwirtschaftsrecht (AWG i. d. F. v. 2009 und AWV) einschließlich der durchaus zweifelhaften Unionsrechtskonformität (dazu noch eingehender und differenzierter *Clostermeyer*, Staatliche Übernahmeabwehr und die Kapitalverkehrsfreiheit zu Drittstaaten, 2011, S. 151 ff., den *Preisser* nicht mehr berücksichtigt), kartellrechtliches Kontrollregime (nach EU- wie deutschen GWB-Vorschriften), sektorspezifisches “Regulierungsrecht” (S. 160) am Beispiel des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) sowie “gesellschafts-, konzern- und kapitalmarktrechtliche Grenzen eines möglichen SWF-Missbrauchs” untersucht; auch mit den Instrumenten der letztgenannten Regelwerke könne einem politischen Missbrauch kaum begegnet werden (S. 177).

Preisser betrachtet zudem (pars pro toto für die Finanzbranche?) die Erwerbskontrolle (nach dem KWG) im Bankensektor, die ebenfalls wenig passenden allgemeinen gewerbepolizeilichen Befugnisse und schließlich “strafrechtliche Grenzen der Einflussnahme” (im Hinblick auf Nötigung, Erpressung, Betrug – und Untreue des Vorstands). Insgesamt reichten hier die bestehenden Gesetze weithin aus, d. h.: “Sollte der Gesetzgeber das verbleibende politische Risiko anders bewerten, bietet sich eine Überarbeitung des AWG, als sachnächster Materie, an, damit die verbleibenden Lücken geschlossen werden und das Gesetz im Ernstfall bei einer ersten Anwendung der Überprüfung durch den EuGH standhielte” (S. 186).

Die zuvor gezeigten Monita – fehlende inhaltliche Konkretisierung der ordre public-Rechtfertigungsgründe nach Art. 52 bzw. 65 AEUV sowie mangelnde Beschränkung der Kontrolltatbestände auf Investitionen von herausgehobener volkswirtschaftlicher Bedeutung (S. 115), damit letztlich eine “Überregulierung” (S. 214) – hat der Bundesgesetzgeber freilich in der grundlegenden AWG-Novelle 2013 nicht weiter beachtet; § 7 Abs. 1 Nr. 4 bzw. Abs. 2 Nr. 6 finden sich inhaltlich unverändert in § 4 Abs. 1 Nr. 4 und § 5 Abs. 2 AWG 2013 wieder (s. BT-Drs. 17/11127, S. 22, 23)!

Der Überblick über geltende “Transparenzregelungen für Staatsfonds auf nationaler Ebene” fällt demgegenüber (mangels Masse notgedrungen) erheblich kürzer aus.

Preisser behandelt hier zunächst die “flankierende” Regelung in § 27a des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG), die dem jeweiligen Investor eine Mitteilung über die Herkunft der Erwerbsmittel und die Investitionsziele bei Überschreitung einer Schwelle von 10 % der Stimmrechte abverlangt, und erachtet diese im Wesentlichen als bloße “Symbolgesetzgebung” (S. 200). Meldepflichten nach dem Aktiengesetz (AktG), dem Wertpapiererwerbs-

und Übernahmegesetz (WpÜG) sowie allgemeine Mitteilungspflichten des WpHG (§§ 21 ff.), wenn sie denn überhaupt Anwendung fänden, seien nicht hinreichend effektiv, ebenso wenig Vorschriften der AWW, zumal hier Angaben lediglich in allgemeiner Form veröffentlicht werden (S. 212).

Ähnlich knapp gerät die Erörterung zum Unions- und zum Völkerrecht: Zu jenem wird außer der Kommissions-“Mitteilung” zur Behandlung von Staatsfonds (2008) als verbindlicher Rechtsakt allein die Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM) von 2011 angesprochen, die sich zwar nicht auch auf Staatsfonds erstreckt (S. 217 Fn. 1188), aber gleichwohl “wertvolle Ansätze” für ein Regulierungskonzept liefern könne (S. 218).

Etwas eklektisch mutet in der Folge die Darstellung “allgemeiner völkerrechtlicher Rahmenbedingungen” an, die von der Frage nach “Autonomie” – gemeint ist freilich staatliche Immunität – über Schnittmengen mit WTO-/GATS-Recht bis zu eher weichen Bestimmungen seitens der OECD und des IMF reichen. Wenn *Preisser* hier inhaltliche Vorgaben auch aus den OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (S. 224 f.) entnehmen will (S. 227), so wäre zumindest ein Wiederaufgreifen der Diskussion der eingangs erfolgten Abgrenzung gegenüber “ähnlichen Marktteilnehmern” angezeigt gewesen. Etwas ausführlicher wird schließlich ein von IMF und OECD “unter Mitwirkung der größten Fonds gemeinsam” (S. 228) 2008 entwickeltes, auf zwei Säulen ruhendes Modell mit “soft law”-Charakter dargestellt, die in Santiago de Chile von Vertretern der größten SWFs verabschiedeten “Generally Accepted Principles and Practices for Sovereign Wealth Funds” (Text in Anhang 4). Sodann folgt eine komplementäre, sich an die Empfängerstaaten richtende Erklärung der OECD, die auch von einigen Nichtmitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Trotz wichtiger Inhalte eigneten sich auch diese Dokumente “mangels Verbindlichkeit bzw. aufgrund der unzulänglichen freiwilligen Compliance der größten Regelungsadressaten nicht zur Behebung der Transparenzdefizite” (S. 240).

Um hier Besserung zu erreichen, sucht *Preisser* im vierten Teil (D.) nach bereits vorhandenen Alternativkonzepten.

Ausgangspunkt ist hier ein Rechtsvergleich unter Heranziehung der USA und Frankreichs (da dort jüngst sehr unterschiedliche Wege bei Gesetzesnovellen beschritten wurden, S. 242) sowie des “liberalen” Vereinigten Königreichs, um die Bandbreite möglicher Reaktionen zu verdeutlichen (S. 243, 264 ff.). Zwar fehle überall ein “stimmiges Gesamtkonzept”, dennoch ließen sich wichtige Erkenntnisse für die Entwicklung eines “geschlossenen Regulierungsmodells” ableiten (S. 266, 267). In einem weiteren Schritt wer-

den “Regulierungsvorschläge aus Wissenschaft und Politik” beschrieben und bewertet. Diese reichen von einem Deutschlandfonds als “weißer Ritter” über Modifikationen der Gesellschafterrechte und dem Einsatz “externer Fondsmanager” bis zu einer Fortentwicklung der Santiago-Prinzipien (GAPP) – allerdings ohne die Prüfung einer möglichen juristischen “Härtung” (S. 281) – bis zu diversen Möglichkeiten des “Selbstschutzes” betroffener Unternehmen, die freilich jedenfalls im Hinblick auf deutsche Aktiengesellschaften als beschränkt und zudem Haftungsrisiken bergend gewertet werden (S. 293).

Preisser ist im letzten, wieder recht breiten fünften Hauptteil (E.) bestrebt, “die bisherigen Regelungsansätze miteinander zu verknüpfen und zu erweitern”. Vorgeschlagen wird ein “dualer Regelungszugriff mit einem Schwerpunkt auf der Herstellung hinreichender Transparenz der SWFs und einer möglichen flankierenden Ergänzung um Modifikationen im Außenwirtschaftsrecht”, wobei drei Hauptziele verfolgt werden: “Ängste der Empfangsstaaten vor ausländischen Fonds abzubauen, erforderliche Modernisierungsimpulse für diese Investorengruppe zu setzen und ein klares Signal an den Kapitalmarkt zu senden, sodass SWFs die EU langfristig als attraktiven und sicheren Investitionsraum wahrnehmen können” (S. 296). Dies stimme mit der Stoßrichtung der Kommissions-Mitteilung von 2008 überein (Fn. 1592).

Die Konzeptentwicklung erfolgt sodann überaus schulmäßig: Einer allgemeinen Rechtfertigung regulatorischer – hoheitlicher – Eingriffe in den SWF-Markt, bei dem auch die prognostizierbaren Kosten des Konzepts diskutiert werden (S. 316 ff.), folgt die Bestimmung der geeigneten Regelungsebene(n), nämlich der unionsrechtlichen in puncto Transparenz und der nationalen in Bezug auf eine AWG/AWV-Modifikation, die dann freilich nur noch nachrangig einbezogen wird, nämlich bei der Behandlung der Regelungsadressaten und (etwas ausführlicher) hinsichtlich der “Untersuchungsbefugnis in Missbrauchsfällen” (S. 369 ff.).

Das Hauptaugenmerk liegt bei der Ausgestaltung der Transparenzregelung. Hier will *Preisser* institutionell beim Anfang 2011 geschaffenen European System of Financial Supervision ansetzen, speziell bei der Kapitalmarktaufsichtsbehörde ESMA; trotz der eingehenden Darstellung von Status und Aufgaben bleibt allerdings deren Umsetzungseignung etwas vage, während zutreffend bei der Wahl des passenden Rechtsaktes nicht weiter begründet wird, dass hier nur eine Verordnung in Betracht kommen dürfte.

Differenziert dargelegt werden die prozeduralen und materiellen Anforderungen an eine Transparenz von SWFs am Kapitalmarkt als einer “Kernkomponente”, aus denen sich überdies auch “ein sanfter Druck zur Selbst-

kontrolle und Modernisierung der Corporate Governance- und Risikomanagementstrukturen” (S. 369) ergebe. Gleichwohl bleibe das (nationale) Außenwirtschaftsrecht als “flankierende ultima-ratio-Regelung” unverzichtbar “zur Bekämpfung denkbarer Missbrauchsfälle” (S. 376). Letztlich gehe es insoweit um eine politische Einschätzung, wobei sich *Preisser* für eine “klare Positionierung des Gesetzgebers” ausspricht. Diese könne auch darin bestehen, die “Kontrolle ausländischer Investitionen (außerhalb des Rüstungsbereichs) im Vertrauen auf die übrigen Kontrollmechanismen und ein Ausbleiben der” im zweiten Teil (B.) geschilderten “Missbrauchsszenarien gänzlich” abzuschaffen (S. 378). Die Alternative hierzu sei eine “inhaltliche Modifikation”, damit “im Falle einer erforderlichen Intervention die nötigen Eingriffskompetenzen zur Verfügung stehen” (ebd.).

Erst am Ende des zweisprachigen Summary (deutsch/englisch) lässt *Preisser* dann eine gewisse Präferenz für das Vorhalten von Missbrauchsbekämpfungsinstrumenten erkennen (S. 382, 385).

Im einem dem Fazit folgenden letzten Abschnitt (und nicht, wie auf S. 296 vermerkt, in Anhängen) werden die “ausformulierten Reformvorschläge” wiedergegeben; erst dann kommen fünf Anhänge mit Auflistung und rechtlichen Strukturen der größten Staatsfonds, dem Abdruck eines Mailverkehrs mit dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Text der GAPP und schließlich einer Übersicht “über die neue europäische Finanzarchitektur” (S. 414), die allerdings auf einer Quelle basiert, die noch nicht die endgültige Fassung (Ende 2010) berücksichtigt.

So enorm der in Text und Fußnoten des Werks steckende Aufwand ist, so dürftig und wenig transparent ist leider das Sachverzeichnis ausgefallen.

In dem umfangreichen, auch zahlreiche englischsprachige Beiträge erfassenden Literaturverzeichnis fehlen Studien von *Bernstein/Lerner/Schoar* (etwa: *The Investment Strategies of Sovereign Wealth Funds*, Harvard Business School, Working Paper 09-112); dass auch der Beitrag des Rezensenten zu einem möglichen “international normative framework” für Staatsfonds (EYEL 2011, 43 ff.) nicht erwähnt wird, dürfte am etwa gleichzeitigen Redaktionsschluss des Werkes liegen.

Wenn bei der immensen Materialfülle der eine oder andere kleine Fehler auftritt, so war das wohl kaum vermeidbar: So ist auf S. 103 Fn. 552 nicht die Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern die Niederlassungsfreiheit relevant; auf S. 128 Fn. 673 wird die Novellierung der Gruppenfreistellungsverordnungen 2010 übersehen; auf S. 170 ist offensichtlich Art. 87e GG gemeint, auf S. 172 Fn. 949 das “*Lüth*“-Urteil, BVerfGE 7, 198. “Außenwirtschaftsrecht” unterfällt Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG, nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (so S.

328 Fn. 1738); in Fn. 1799 (S. 339) ist “rule”, nicht “rool” gemeint, und der Querverweis in Fn. 1850 (S. 346) führt ins Leere.

Inhaltlich kommen aus Sicht des Rezensenten die verfassungs-, speziell grundrechtlichen Aspekte etwas (zu) kurz, auch wenn im Hinblick auf ausländische Staatsfonds hier allenfalls objektiv-rechtliche Überlegungen sowie Fragen der (Nicht-)Diskriminierung relevant werden mögen. Relativ knapp wird zudem auf europa- und vor allem auf allgemeine völkerrechtliche Themen eingegangen; unter der überdies irritierenden Überschrift “Völkerrechtliche Autonomie der Staatsfonds?” (S. 219) wird etwa die Immunitätsfrage allenfalls angerissen – die etwa mit der Lage bei Zentralbanken hätte abgeglichen werden können –, und die “Santiago Principles” werden zwar näher erläutert, ihre rechtliche Wirkung aber lediglich mit dem Hinweis auf “soft law” und “freiwillige Unterwerfung” (S. 229) gekennzeichnet, ohne den größeren prozedural-institutionellen Kontext (des IMF) vertieft zu analysieren.

Mit diesen kritischen Bemerkungen soll allerdings der Wert der Arbeit nicht geschmälert, sondern eher gezeigt werden, dass der Anspruch eines “umfassenden” Konzepts an Grenzen stößt, ja, stoßen muss. Jedoch wird dadurch, dass ein derartiges Ziel ein Zusammentragen, Sichten und Systematisieren der vielfältigen und vielzähligen Probleme von Staatsfonds voraussetzt, auch dort, wo Lösungen nur angedeutet werden, jedenfalls der Blick auf neue, wichtige Forschungsfragen geöffnet oder doch geschärft. Presseberichten im Mai 2013 zufolge werden sich die Staatsfonds aus Katar, Aserbeidschan und Norwegen substantziell an der zweitgrößten russischen Bank (VTB) beteiligen, ohne dass dabei freilich der russische Staat seine Mehrheit aufgeben will – eine weitere auch juristisch höchst spannende Konstellation!

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Schoppa, Katrin: Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen. Schriftenreihe der Hochschule Speyer (HS), Bd. 216. Berlin: Duncker & Humblot, 2013. ISBN 9783428137619. IV, 435 S. € 99,90

Das mit 435 Seiten recht umfangreiche Werk ist in vier Abschnitten übersichtlich gegliedert und führt den Leser dabei vom Allgemeinen zum Besonderen, so dass es gleichsam geeignet ist, sich in das Fachgebiet und die Feinheiten der Materie einzuarbeiten.

Zu Beginn wird dem Leser eine Orientierung im Überblick angeboten, gleichzeitig werden aber auch konkrete Fakten etwa bezüglich der Anzahl terroristischer Anschläge in Europa genannt. Dies ist ein gelungener Einstieg, der dem Leser die wichtigsten Eckdaten vermittelt und Beispiele

ZaöRV 74 (2014)

nennt. Zudem wird anhand von konkreten Beispielen wie etwa dem Attentat auf *Kaiserin Elisabeth* (S. 34) ein gelungener Bogen zwischen den historischen und gegenwärtigen Formen des Terrorismus und der Bekämpfung durch die Vernetzung des polizeilichen Handelns auf internationaler und europäischer Ebene gespannt.

Die Autorin stellt dann einerseits die wichtigsten Stationen in der Entwicklung der EU-Zusammenarbeit im Bereich Innen- und Justizpolitik und andererseits Handlungsformen und Institutionen (z. B. nach dem AEUV) kurz und prägnant dar, bevor sie die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit als Teil der Sicherheits- und Polizeizusammenarbeit erläutert. Sie beginnt mit dem Vertrag von Schengen und bezieht hier auch praktische Fragen wie die Fortentwicklung des Schengener Fahndungssystems SIS mit ein. Ausführungen zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung OLAF (Office Européen de Lutte Antifraude) und zum europäischen Drogenbekämpfungskomitee CELAD (Comité Européen de la Lutte Antidrogue) sowie zu bi- und multilateraler Zusammenarbeit werden jedoch aufgrund des Schwerpunktes des Werks richtigerweise nicht übermäßig ausgebreitet.

Anschließend versucht die Autorin die zersplitterten und komplexen Strukturen der polizeilichen Kooperation zu entflechten und widmet sich dabei zunächst Grundlegendem wie den bestehenden Netzwerken, dem Kooperationsprinzip und den verschiedenen Strukturen von Informationssystemen (z. B. zentral oder dezentral), bevor sie spezielle Merkmale der europäischen Polizeikooperation (z. B. gemischte Streifen) und die damit verbundenen Probleme und Defizite dargestellt. Eine Möglichkeit zur Behebung dieser Defizite sieht die Autorin in der organisatorischen Institutionalisierung, z. B. durch die Schaffung von Agenturen, im Bereich der europäischen Sicherheitspolitik. Die Organisationsform "Agentur" auf europäischer Ebene wird einer systematischen Analyse unterzogen, wobei mehrere Kategorien mit unterschiedlichen Merkmalen gebildet werden (z. B. nach Rechtsbereichen, Regulierungs- oder Exekutivtätigkeit oder Funktion). Neben der Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen werden auch Kritikpunkte nicht vergessen und sogar praktische Aspekte (z. B. Verkehrsanbindung) mit einbezogen.

Die Behandlung der bestehenden Sicherheitsagenturen im europäischen Verwaltungsverbund bildet den thematischen Schwerpunkt des Werkes. Die Autorin versteht darunter "Agenturen, die im Bereich der inneren Sicherheit tätig sind" (S. 174) und untersucht neben dem schon im Titel angekündigten Europäischen Polizeiamt (Europol) unter anderem Agenturen wie European Agency for the Management of Operational Cooperation at the

External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), European Union's Judicial Cooperation Unit (Eurojust), die Europäische Polizeiakademie (CEPOL), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) und die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA).

Bei der Erläuterung der Rechtsgrundlagen, der Organisationsstruktur und der parlamentarischen Kontrolle Europol's wird konsequent zwischen alter und neuer Rechtslage getrennt – so beruhte Europol zunächst auf den Bestimmungen aus dem Vertrag von Nizza und der Europol-Konvention vom 1.10.1998, nun auf dem Europol-Beschluss vom 6.4.2009 und hat eine Grundlage in Art. 88 AEUV – was der Übersichtlichkeit dienlich ist.

Ziele, Aufgaben und Befugnisse werden kurz angesprochen, bevor der sogenannte "Intelligence"-Bereich näher beleuchtet und auch die Datenschutzproblematik richtigerweise mit einbezogen wird. Die alte und neue Rechtslage wird im Hinblick auf den Rechtsschutz ausführlich gegenübergestellt. Speziell in Bezug auf die Zuständigkeit des EuGH und der nationalen Gerichte hinsichtlich einer gerichtlichen Kontrolle Europol's werden alte und neue Rechtslage kürzer, aber durchaus prägnant dargestellt. Dies gilt auch für die Darstellung der finanziellen Grundlagen Europol's. Konsequenz bleibt die Autorin bei dieser Methode, um die Befugnisse von Europol zu erläutern. Am Ende gibt sie – wenn auch kurz – eine Vorschau auf die mögliche Entwicklung von Europol.

Im Anschluss wird die für den Schutz der EU-Außengrenzen wichtige Einrichtung Frontex mit ihrer Geschichte, Rechtsgrundlage, Organisationsstruktur und auch etwaigen Problemen in Bezug auf die Menschenrechte – etwa dem Flüchtlings- und Seerecht oder dem Datenschutzrecht nach der Grundrechtecharta und der EMRK – aufbereitet. Auch ein interessanter Vergleich zu Europol fehlt nicht.

Etwas kürzer kommt die Autorin dann auf Eurojust zu sprechen, bevor ganz kurz CEPOL, EASA und weitere Agenturen sowie als Exkurs Interpol vorgestellt werden.

Dies gibt dem interessierten Leser die Möglichkeit sich in kurzer Zeit einen guten Überblick über die vorhandenen Agenturen im Bereich Sicherheit zu informieren, wobei die Autorin am Ende klarstellt, dass sie im Weiteren nur Europol, Frontex, Eurojust, CEPOL, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) sowie die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) in ihre weitere Bearbeitung einbezieht (S. 327).

ZaöRV 74 (2014)

Sie behandelt das wichtige Thema der Kooperation zwischen diesen Agenturen. Dabei zeigt sie die "Einbettung" in einen Verbund und geht ausführlich auf Netzwerkstrukturen ein. Europol wird als Zentrum dieses Verbunds herausgearbeitet. Besonderes Augenmerk wird auf den im EU-Recht oft kritischen Bereich der Legitimation – hier durch Kooperationsabkommen – gelegt.

Die Autorin schließt eine interessante Analyse des Netzwerks der europäischen Sicherheitsagenturen an und wagt sich sogar an eine graphische Darstellung der Kooperationen der Sicherheitsagenturen untereinander (S. 382) sowie eine mathematische Analyse des "degree", d. h. der Anzahl der Beziehungen eines im Netzwerk Beteiligten und des "cluster-coefficient", also der Dichte der Vernetzung (S. 382 ff.).

Zum Schluss zieht die Autorin Schlüsse aus der Verortung Euopols im Zentrum dieses Netzwerks der Sicherheitsagenturen und stellt tendenziell eine Zunahme der Macht Euopols fest.

Am Ende des Buches befindet sich eine übersichtliche und kompakte Zusammenfassung der Untersuchungen aus den einzelnen Kapiteln.

Insgesamt handelt es sich bei diesem Werk um die sehr gelungene Darstellung einer durchaus komplexen Materie, die den Leser nicht nur durch ihre gute Lesbarkeit, sondern auch durch die Verwendung eines innovativen Ansatzes (z. B. mathematische Analyse) erfreut.

Judith Köbler/Heidelberg