

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen

The Arab-Israeli Accords: Legal Perspectives. Ed. by Eugene Cotran and Chibli Mallat. London, The Hague, Boston: Kluwer Law International (1996). 303 S. (CIMEL Book Series No. 1). Dfl. 175.-/ US \$ 117.-/ UK £ 79.-

Das Buch vereinigt die Beiträge arabischer und israelischer Experten zu einer Konferenz des Centre of Islamic and Middle Eastern Law der School of Oriental and African Studies der Universität London vom Dezember 1994. Die Bedeutung dieser Konferenz und der daraus entstandenen Veröffentlichung bringt am besten der Vorspann des Buches zum Ausdruck: "The book brings together, for the first time ever, independent and well-established lawyers and jurists from both sides of the century-old conflict, to reflect over matters of common interest."

Der Titel "Arab-Israeli Accords" umfaßt neben den Verträgen zwischen Israel und der PLO auch den israelisch-jordanischen Friedensvertrag vom 26. Oktober 1994. In sechs Kapiteln werden jeweils ein Beitrag aus israelischer und einer aus arabischer, überwiegend palästinensischer, Sicht abgedruckt. Im Anhang ist der Text des "Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip" vom September 1995 ohne die Annexe wiedergegeben.

Im ersten Kapitel ("History and Law") beschäftigt sich Shedad e h, Rechtsberater des palästinensischen Teams in der Anfangsphase der bilateralen Verhandlungen in Washington, mit den unterschiedlichen Verhandlungsstrategien der Opponenten. Er stellt dabei fest, daß sich die palästinensische Seite im Ergebnis auf die israelische Strategie eingelassen hat, als Ausgangspunkt der auszuhandelnden Regelungen für die fünfjährige Übergangszeit von dem im Laufe der israelischen Besatzung einseitig geschaffenen Zustand auszugehen, statt bis zuletzt auf sofortige Schaffung einer ausgeglicheneren Ausgangslage zu bestehen. Den Hauptgrund hierfür sieht Shedad e h in dem Fehlen eines klaren juristischen Verhandlungskonzepts auf palästinensischer Seite, das er teilweise auf personelle und historische Gründe zurückführt, vor allem aber auf eine völlige Verkenntung der Bedeutung des Rechts zum Erreichen politischer Ziele. Israel hingegen habe es stets verstanden, seine expansionistischen Ziele juristisch zu untermauern. Aus ihrer Position des Stärkeren heraus und durch eine konsistente und zielstrebige Verhandlungspolitik sei es der israelischen Seite auch jetzt gelungen, ihre Vorstellungen der anderen Seite zu diktieren. Shedad e h schließt daraus, daß die Ver-

träge die bisherige, von Subordination und Gewalt geprägte Beziehung zwischen beiden Völkern nicht geändert und folglich keinen wirklichen Frieden eingeleitet haben.

In dem anschließenden Beitrag behandelt G a v i s o n aus rechtsphilosophischer Perspektive Probleme des Übergangs von einem Konflikt zur Versöhnung anhand des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses. Sie exemplifiziert dies am Beispiel von Palästinensern und Israelis, die politisch motivierte Gewaltakte begangen haben, palästinensischen Kollaborateuren und jüdischen Siedlern in den besetzten Gebieten. Hervorzuheben ist die durchweg faire und verständnisvolle Haltung, die G a v i s o n bei der Frage nach dem gebotenen Umgang mit diesen "Opfern" des Versöhnungsprozesses einnimmt.

Unter dem Kapitel "The First Palestinian-Israeli Accords and their Implementation" setzt sich E. B e n v e n i s t i mit der zentralen Frage des Status der "Palestinian Authority" unter dem Gaza-Jericho-Abkommen auseinander. Dabei stellt er die Rechtslage "in the texts" der Rechtslage "in real life" gegenüber. B e n v e n i s t i kommt zu dem Ergebnis, daß Israel weder willens, noch in der Lage, noch befugt sei, das öffentliche Leben im Gaza-Streifen und in Jericho effektiv zu kontrollieren. Dennoch hielten die Verträge die Fiktion des Fortbestehens der israelischen Besetzung aufrecht. Dies ermögliche den Parteien die Einrichtung einer neuartigen Form von Autonomie ohne Beantwortung der Souveränitätsfrage. B e n v e n i s t i wendet sich anschließend der praktisch relevanten Frage zu, wer die völkerrechtliche Verantwortung für rechtswidrige Handlungen der "Palestinian Authority" in den betreffenden Gebieten trägt. Unter Zugrundelegung eines ausschließlich auf das Kriterium der effektiven Kontrolle gegründeten Verständnisses von völkerrechtlicher Verantwortung gelangt er zu dem Ergebnis, daß die Palestinian Authority für völkerrechtswidriges Verhalten in dem von ihr kontrollierten Territorium haften muß.

Der folgende Artikel von C o t r a n über rechtliche Aspekte der "Declaration of Principles" vermag das hohe Niveau des Beitrages von B e n v e n i s t i leider nicht zu erreichen. C o t r a n s bewußt parteiische Auslegungen sind teilweise zu oberflächlich, teilweise sogar eindeutig falsch. So verkennt er beispielsweise die von Israel bereits im Rahmenabkommen von Camp David nutzbar gemachte Doppeldeutigkeit des Ausdrucks "Palestinian people", wenn er allein aus diesem Begriff die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes durch Israel herleitet (S. 67 f.). Unhaltbar ist seine These, daß die internationale Gemeinschaft 1988 einen palästinensischen Staat anerkennt und sich Israel dem nun mit der Anerkennung der PLO als "representative of the Palestinian people" angeschlossen habe (S. 68 f.). Mit solchen Behauptungen verfehlt C o t r a n die *raison d'être* der Prinzipienerklärung, eine graduelle Lösung der Palästinafrage unter Hintenanstellung der schwierigsten Streitpunkte, zu denen gerade und vor allem die Frage nach der Errichtung eines palästinensischen Staates als eine der möglichen Optionen für eine endgültige Regelung gehört, zu erreichen.

Das ist um so bedauerlicher, als er andererseits einige interessante Argumente gegen die quasi-offizielle Erläuterung der Prinzipienerklärung durch den Rechtsberater der israelischen Regierung bei den Verhandlungen, Joel Singer, anführt.

Kretzmer eröffnet das nächste Kapitel über "The Structure of Domestic Developments" mit einer Erörterung der rechtsrelevanten innenpolitischen Hemmnisse in Israel auf dem Weg zum Frieden. Er untersucht dabei das Dilemma, in das die religiöse Shas-Partei die damalige Regierung Rabin mit ihrer Forderung, als Ausgleich für ihren Eintritt in die Friedenskoalition Garantien zur Bewahrung der religiösen Rechtsprivilegien gegen die als zunehmend bedrohlich empfundene Grundrechtssprechung des Supreme Court zu erhalten, gebracht hat. Ferner führt er die vielsagende Empörung an, die die erstmalige Anwendung von – bisher nur gegen Palästinenser eingesetzte – Notstandsmaßnahmen gegen jüdische Fanatiker hervorgerufen hat, und den schweren Stand der Justiz gegenüber einer Regierung, die Terrorakten mit rechtlich höchst bedenklichen Repressionsmaßnahmen begegnet und jede juristische Intervention als eine Art Sabotage brandmarkt. Kretzmers Fazit in bezug auf die Durchsetzungschancen des Rechts in solchen Situationen ist voller Skepsis.

Einen der interessantesten Beiträge des Buches stellt Al-Quasims Erläuterung des "Draft Basic Law for the Palestinian National Authority During the Transitional Period" dar. Der Plan zur Erstellung eines Grundgesetzes für ein im Entstehen befindliches palästinensisches Hoheitsgebilde entstand unmittelbar nach der Ausrufung eines palästinensischen Staates durch die PLO im November 1988 und wurde in die Osloer Verträge inkorporiert. Inzwischen gibt es den vierten Entwurf eines solchen Gesetzes, so daß die vorliegende Kommentierung des dritten Entwurfs bereits veraltet ist. Dies beeinträchtigt jedoch kaum den Wert der dargebotenen theoretischen Grundkonzeption eines zukünftigen palästinensischen Staates, zumal Al-Quasim selbst der Autor aller bisherigen Entwürfe ist. Eine der Bedeutung des Entwurfs angemessene Besprechung der insgesamt einhundertundacht Artikel ist hier aus Platzgründen nicht möglich. Beispielhaft soll nur der Artikel 1 erwähnt werden, dem gemäß in Widerspruch zur israelischen Auslegung der Osloer Verträge das palästinensische Volk als der Ursprung aller palästinensischen Jurisdiktionsgewalt angesehen wird, und der Einschuß eines Grundrechtskatalogs (Art. 8 bis 33), den Al-Quasim mit Recht als "Bill of Rights of the Palestinian People" bezeichnet. Zweifelsohne enthält der Entwurf die Grundpfeiler eines demokratischen und rechtsstaatlichen Regimes. Ob dies angesichts der aktuellen Menschenrechtslage in den von der Autonomiebehörde beherrschten Gebieten jemals der palästinensischen Wirklichkeit entsprechen wird, bleibt abzuwarten.

Im Kapitel "Economy and Law" setzen sich Wasserstein Fassberg auf der einen und Elmusa und El-Jaafari auf der anderen Seite mit den israelisch-palästinensischen Wirtschaftsbeziehungen im Gaza-Jericho-Abkommen auseinander. Während Wasserstein Fassberg einen allgemeineren, auch die

Bestimmungen des Protokolls über Rechtsangelegenheiten einbeziehenden Ansatz wählt, nehmen Elmusa und El-Jaafari eine konkrete Analyse der Bestimmungen über Handel und Arbeit und ihre Auswirkungen auf die palästinensische Wirtschaft vor. Gemeinsam ist beiden Beiträgen das Urteil, daß die Regelungen das wirtschaftliche Ungleichgewicht der Vertragsparteien aufrechterhalten und somit eher der Protektion der israelischen Wirtschaftsinteressen dienen als einer verstärkten Integration der beiden Regionen.

Elmusa ist auch der Autor des ersten Beitrages zum Kapitel "Water and Law" über die Regelung der Wasserverteilung im israelisch-jordanischen Friedensvertrag. Während er in bezug auf Jordanien zu einem zufriedenstellenden Ergebnis der Verhandlungen kommt, sieht er die Palästinenser in der undankbaren Position, sich ihren Anteil am bilateral aufgeteilten Wasservorkommen des Jordans von Israel auf dem Verhandlungsweg erkämpfen zu müssen.

Mit den Aspekten, die bei diesen Verhandlungen eine Rolle spielen sollten, beschäftigt sich Feitelson. Er spricht sich dabei für eine gemeinsame Bewirtschaftung der verfügbaren Ressourcen aus und unterbreitet dementsprechende Durchführungsvorschläge.

Im letzten Kapitel ("Creating Legal Institutions") zeichnet Levush die Entwicklung des israelischen Rechtssystems als einer Rechtsordnung nach, die aus historischen und kulturellen Gründen Ähnlichkeiten mit der in den palästinensischen Gebieten bestehenden aufweist und der insoweit bei der Weiterentwicklung palästinensischer Rechtsinstitutionen Beachtung geschenkt werden sollte. Insgesamt zieht sie eine sehr positive Bilanz, die durch die Verabschiedung einer geschriebenen Verfassung und das Verdrängen der Notstandsbestimmungen durch eine endgültige Normalisierung der Beziehung zu den Palästinensern ihren Höhepunkt finden könne.

Der Abschlußbeitrag von Rishmawi behandelt die richterliche Unabhängigkeit unter palästinensischer Herrschaft. Rishmawi, Direktorin des Instituts des Centre for the Independence of Judges and Lawyers der International Commission of Jurists, stellt die schwierigen Bedingungen für den Übergang von einem Zustand der Besetzung über einen Zustand der Beherrschung durch ehemalige Befreiungskämpfer hin zu einer stabilen rechtsstaatlichen Ordnung dar. Ihren kritischen Ausführungen stellt sie einen Maßnahmenkatalog hintenan, den die International Commission of Jurists anlässlich einer Ende 1993 durchgeführten Mission zur Untersuchung der Stellung der Justiz in den palästinensischen Gebieten erarbeitet hat.

Insgesamt stellt das Buch eine gelungene Mischung aus verschiedenen Aspekten des israelisch-arabischen Friedensprozesses dar. Wer allerdings kontroverse Auseinandersetzungen zwischen Vertretern beider Lager erwartet, wird trotz der Anlage des Buches enttäuscht. Dazu sind die Beiträge unter den jeweiligen Kapiteln zu wenig aufeinander abgestimmt. Außerdem zeigt die Teilnahme ausnahmslos gemäßigter Autoren die Grenzen eines akademischen Austauschs zwischen

Arabern und Israelis. Um so mehr ist das Verdienst der Verantwortlichen zu würdigen, überhaupt einen solchen Austausch zustande gebracht zu haben. Das daraus entstandene Buch sollte keiner, der sich mit dem israelisch-arabischen Friedensprozeß beschäftigt, unbeachtet lassen. Stephan Sina, Heidelberg

Böttcher, Hans Viktor: Die Freie Stadt Danzig. Wege und Umwege in die europäische Zukunft. Historischer Rückblick, staats- und völkerrechtliche Fragen. Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen. Bonn, 2. durchgesehene Aufl. 1997. 464 S. (Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 23).

Danzig, eine der ältesten, bedeutendsten und schönsten Städte im Ostseeraum wird 1997 sein tausendjähriges Bestehen feiern. Die rechtliche Lage der Stadt und ihrer Umgebung, die nach dem zweiten Weltkrieg umstritten blieb, ist immer noch unsicher.

Die Freie Stadt Danzig wurde 1920 auf der Grundlage des Versailler Vertrags errichtet und unter den Schutz des Völkerbunds gestellt. Am 1. September 1939, dem Tag des Ausbruchs des zweiten Weltkriegs, wurde die Stadt ohne Zustimmung des Völkerbundes, Polens und anderer Mächte mit Deutschland wiedervereinigt. Das Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 (Abschnitt IX b der Amtlichen Verlautbarung) stellte das Gebiet der früheren Freien Stadt Danzig "bis zur endgültigen Festlegung der Westgrenze Polens" unter die Verwaltung des polnischen Staates. Der Status Danzigs und seiner Umgebung wurde vom 2+4-Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 nicht berührt. Obwohl Danzig von Polen beansprucht wird, ein Anspruch, der von Deutschland niemals anerkannt wurde, wurde diese Frage weder im Vertrag über die Bestätigung der zwischen Deutschland und Polen bestehenden Grenze vom 14. November 1990 noch im deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991 ausdrücklich behandelt. Bis jetzt sind zur Danzigfrage keine Verhandlungen unternommen worden. Eine vertragliche Regelung ist nicht in Sicht.

Hans Viktor Böttcher, der 1958 über dasselbe Thema seine Dissertation schrieb und seither zusätzlich zu einer vielbeschäftigten Berufslaufbahn als Jurist im Bundesverteidigungsministerium für Danziger Angelegenheiten gearbeitet hat, legt hier eine umfassende und wohlerrungene Studie über den Status der Stadt vor, die eine eingehende Auseinandersetzung durch jeden verdient, der versucht, politische Lösungen zu entwickeln, die auf historischer Einsicht, rechtlicher Würdigung und langfristigen Zukunftsperspektiven beruhen. Das Buch ist in drei Abschnitte gegliedert: einen historischen Rückblick, eine ausführliche rechtliche Würdigung und Schlußfolgerungen, in denen sich der Autor offen für kooperative Lösungen im europäischen Kontext zeigt. Der Anhang umfaßt alle wichtigen Dokumente über Danzig seit 1919, historische Karten und eine Bibliographie.

Der erste Abschnitt beschreibt die Geschichte der Stadt von der ersten Besiedlung der Region bis zur Gegenwart. Böttcher zeigt, daß das Gebiet um die Mündung der Weichsel seit der Mittleren Steinzeit von skandinavischen, baltischen und germanischen Stämmen bevölkert war. Die Besiedlung durch Pomoranen (maritime Stämme im Unterschied zu den Polen im Süden) wird als ein Schmelztiegel verschiedener Kulturen, Traditionen und Verbindungen beschrieben, der die Region seit jeher charakterisiert habe. Das Herzogtum Polen, das im X. Jahrhundert südlich von Pomoranien gegründet wurde, unternahm erfolglose Versuche, seine Herrschaft bis zur Ostsee auszudehnen. Als sich dort deutsche Kaufleute im XII. Jahrhundert in größerer Zahl friedlich ansiedelten, wurde die Stadt Danzig nach lübischem Stadtrecht gegründet. 1295 wurde das Magdeburger Recht eingeführt, das anschließend vom Recht des Deutschen Ordens abgelöst wurde, der in Kulm seine Hauptstadt errichtet hatte. Nachdem der Deutsche Orden 1410 bei Tannenberg von den vereinigten Litauern und Polen besiegt wurde, verband sich Danzig nach zögernder Abwägung mit der Krone Polen, behielt aber umfassende Privilegien als deutsche Stadt und Mitglied der deutschen Hanse. Das Danziger Schloß, 1454 vom Deutschen Orden verlassen, wurde unmittelbar danach von der Stadt abgerissen, um den polnischen Königen eine militärische Basis in der Stadt vorzuhalten. Danzig behielt seine weitgehende Unabhängigkeit bis 1793 und schloß sich dann mit förmlicher Zustimmung Polens und Rußlands Preußen an. 1807 von französischen Truppen besetzt, erhielt die Stadt im Frieden von Tilsit ihre Unabhängigkeit zurück, wurde aber 1813 infolge des Vertrags von Reichenbach wieder Preußen übertragen. Der Status Danzigs änderte sich nicht bis 1920, als Polen durch den Versailler Vertrag seinen "Korridor" zur Ostsee erhielt und Danzig mit Umgebung als Freie Stadt unter den Schutz des Völkerbunds gestellt wurde. Der Wiedervereinigung mit dem Deutschen Reich gleich zu Beginn des zweiten Weltkriegs folgte die fast vollständige Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus Danzig 1945. Die große Mehrheit der 400 000 Bürger floh in den Westen Deutschlands, ein Viertel wurde ermordet, viele wurden deportiert. 290 000 ehemalige Bürger Danzigs leben heute in Deutschland. Sie haben sich in einem Rat der Danziger organisiert, der eine Vertretung der Freien Stadt Danzig gewählt hat. Die politischen Organe dieser Vertretung sind noch heute aktiv.

Vor diesem historischen Hintergrund gibt die rechtliche Analyse im zweiten und hauptsächlichen Abschnitt des Buches (S. 76–306) eine detaillierte und überzeugende Antwort auf frühere Stellungnahmen, die Krzysztof Skubiszewski und andere polnische Autoren zum ehemaligen und gegenwärtigen Status der Stadt veröffentlicht hatten. Der Autor wendet sich gegen die drei Argumente Skubiszewskis, die 1920 gegründete Freie Stadt Danzig sei kein Staat, sondern ein Gebiet ohne Souveränität, sie sei nicht nur vom Völkerbund, sondern auch von Polen abhängig gewesen und habe ohne einen Eingriff in die Rechte eines anderen Staats von Polen einverleibt werden können. Böttcher

legt dar (S. 127), daß eine umfassende Betrachtung der Ereignisse von 1920 als überzeugende Grundlage für eine dauerhafte Lösung der Fragen notwendig sei, die seit 1945 offen geblieben sind. Dies erfordert einen hohen Grad an Bereitschaft, historische Tatsachen zu berücksichtigen, internationale Verpflichtungen zu honorieren und in einer komplexen Situation ausgewogene und dauerhafte Lösungen zu entwickeln.

Böttchers Stellungnahme wäre weniger überzeugend, wenn die Wiedervereinigung Danzigs mit dem Deutschen Reich 1939 rechtsgültig zustande gekommen wäre. Aber die Wiedervereinigung wurde von den Nationalsozialisten unter Bruch der geltenden Verfassung Danzigs erklärt. Sie verstieß gegen den völkerrechtlichen Status der Freien Stadt Danzig und wurde von den anderen Parteien des Versailler Vertrags und vom Völkerbund nicht anerkannt. Der zweite Weltkrieg verhinderte eine Lösung der offenen Frage und die anderen betroffenen Mächte haben die polnische Verwaltung Danzigs nicht als endgültige Regelung anerkannt.

Im kurzen dritten Abschnitt des Buches entwickelt der Autor seine Überzeugung, daß eine politische Situation entstehen könnte, die eine Fortsetzung der Geschichte sowie der Kultur und des Rechts der Stadt erlaubt (S. 313), um so den Teufelskreis der Gewalt und künstlich geschürter Mißverständnisse zu durchbrechen (S. 23). Während er sich in dieser Überzeugung von dem erfolgreichen Kampf der baltischen Staaten bestätigt fühlt, sind allerdings die Umstände und Interessen der beteiligten Mächte im Falle Danzigs grundlegend anders. Von den 400 000 ehemaligen Bürgern der Freien Stadt Danzig sind 1945 nur 10 000 dort geblieben. Lange Zeit hatten diese wenigen kaum eine Chance, ihre nationale Identität zu bewahren. Nach zwei Generationen leben ihre Kinder und Enkelkinder als Polen erzogen und unter polnischen Siedlern in der wachsenden Stadt Gdansk. Viele von ihnen haben sich nach 1990 in dem Bund der Deutschen Minderheit in Danzig organisiert. Zusammen mit den 290 000 ehemaligen Danzigern in Deutschland und den 360 000 polnischen Bürgern des heutigen Gdansk bezeugen sie die Tatsache, daß im Völkerrecht das Prinzip *ex iniuria ius non oritur* tatsächlich, wenn nicht sogar von Rechts wegen durch ein anderes Prinzip eingeschränkt wird: *ex factis ius oritur*. Böttchers Argument, daß der Status der Freien Stadt Danzig völkerrechtlich verankert war und von der einseitigen Erklärung vom 1. September 1939 nicht betroffen sein konnte (S. 148), ist sicherlich richtig. Die Meinung allerdings, daß dieselbe Bewertung für die 1945 einseitig vorgenommenen polnischen Entscheidungen zu gelten habe, hat vor dem Test der komplexen Wirklichkeit einen schweren Stand. Die Tatsache, daß die deutschen Bürger Danzigs nie ihr Recht auf Selbstbestimmung aufgegeben haben und tatsächlich ihren Rechtsstandpunkt geltend machen, bleibt erheblich; sie wird aber nicht ausschlaggebend dafür sein, die Danzig-Frage in der Zukunft offen zu halten.

Der weitere Zusammenhang europäischer Regionalisierung kann diese Frage in den kommenden Jahren in eine neue Perspektive rücken. Dabei wird es notwen-

dig bleiben, wie Bundespräsident Roman Herzog es am 1. August 1994 in Warschau ausdrückte, "sich den Schrecken der jüngeren Geschichte in voller Offenheit zu stellen, den Mut zu beweisen, die volle Wahrheit anzunehmen, nichts zu vertuschen und nichts aufzurechnen". Eine vollständige Bewertung der historischen Tatsachen und der bestehenden Rechtslage bleibt im Interesse der Deutschen wie auch der Polen erheblich. In diesem Sinne wird Böttchers gründliche Studie für alle beteiligten Seiten von großem Nutzen sein.

Dieter Fleck, Köln

Ercmann, Sevine: Pollution Control in the European Community. Guide to the EC Texts and their Implementation by the Member States. London [etc.]: Kluwer Law International (1996). XXXIII, 820 S.

Um einen einigermaßen umfassenden Überblick über die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft zum Umweltrecht in einem Band zu geben, bedarf es eines Bearbeiters, der hohe fachliche Kompetenz mit immensem Fleiß verbindet. Die Autorin der anzuzeigenden Publikation, langjährige Mitarbeiterin des Europarats und zugleich vielfältig wissenschaftlich und akademisch aktiv, hat dieses Buch in mühevoller Detailarbeit erstellt und damit dem Praktiker des Umweltrechts und dem Wissenschaftler einen außerordentlich hilfreichen Führer durch das Dickicht der relevanten Vorschriften zur Verfügung gestellt.

Dabei waren mancherlei Kompromisse unvermeidlich. Ein vollständiger Abdruck aller Texte würde jede Publikation sprengen und dem Benutzer die Orientierung eher erschweren. Um diese Nachteile zu vermeiden, bietet die Bearbeiterin eine Mischung von wörtlichem Abdruck vieler Texte, Wiedergabe bloßer Auszüge und Überschriften weiterer Vorschriften und eigene Zusammenfassungen und Informationen. Diese Kombination mag nicht immer befriedigen, aber sie war angesichts der Fülle des Materials kaum vermeidbar.

Der erste Teil des Buches (S. 1–353) enthält die Texte und Zusammenfassungen des Gemeinschaftsrechts. In den ersten beiden Kapiteln sind allgemeine Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zusammengestellt, vom EG-Vertrag bis zu den verschiedenen Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts, die sich allgemein mit dem Umweltschutz befassen. Hier findet man u. a. die verschiedenen Aktionsprogramme der Gemeinschaft sowie Entscheidungen und Direktiven zu materiellen und organisatorischen Fragen des Umweltrechts. In den folgenden Kapiteln sind die Texte zu den verschiedenen Umweltbereichen zusammengestellt: Wasser (Trinkwasser sowie Meeresverschmutzung), Luft, Lärm, Abfall, gefährliche chemische Substanzen. Nur der Experte für jeden Teilbereich wird ein abschließendes Urteil über die Vollständigkeit der Informationen abgeben können. Auch muß natürlich mit raschen Rechtsänderungen gerechnet werden. Aber das ist bei jeder Publikation über ein Rechtsgebiet, das einem so raschen Wandel unterliegt und sich zugleich mit zentralen Problemen

der internationalen Gemeinschaft befaßt, unvermeidlich. Die Fülle der Informationen und die ordnende Kraft der Bearbeiterin sind zweifellos bewundernswert.

Die Publikation beschränkt sich nicht auf das genuine Gemeinschaftsrecht, sondern bietet in einem zweiten, nicht weniger umfangreichen Teil einen Überblick über das einschlägige nationale Recht von zwölf Mitgliedstaaten. Nicht aufgenommen wurden die zuletzt in die Gemeinschaft aufgenommenen Staaten Finnland, Österreich und Schweden. Für die übrigen Staaten wird regelmäßig eine kurze allgemeine Information über die Regeln zum Umweltrecht gegeben. Es folgen Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, die diesen Staat betreffen, und nähere Angaben darüber, ob und auf welche Weise der Staat Direktiven des Gemeinschaftsrechts im nationalen Recht umgesetzt hat. Hier dürfte Vollständigkeit kaum erreichbar gewesen sein, oft findet man auch nur kurze Hinweise auf einschlägige nationale Vorschriften. Trotzdem ist das Material, das die Autorin des Buches ausbreitet, mit einem Meer vergleichbar, in dem der Benutzer zu ertrinken droht, und vielleicht wäre ein Weniger an Detailinformation und eine Konzentration auf die Grundlinien vorzuziehen. Aber hier gibt es keine jeden zufriedenstellende Lösung. Die Bearbeiterin hat zweifellos ihr Ziel erreicht, nämlich dem am Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft interessierten Benutzer eine umfassende Vorschriftensammlung und entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen.

Es ist zu hoffen und zu erwarten, daß dieses Buch den Rang eines Standardwerks einnehmen wird.

Rudolf Bernhardt

Gehring, Thomas/Sebastian Oberthür (Hrsg.). Internationale Umweltregime – Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge. Opladen: Leske & Budrich 1997. 238 S. DM 44.–

In dem hier anzuzeigenden Sammelband werden die in der amerikanischen Literatur bereits seit einigen Jahren diskutierten internationalen Umweltregime erstmals von deutschsprachigen Autoren behandelt. Das Gemeinschaftsprojekt von Politikwissenschaftlern und Völkerrechtlern bot sich schon deshalb an, weil beide Wissenschaftszweige den Untersuchungsgegenstand der internationalen Umweltregime gemeinsam haben. Freilich wird die Zusammenarbeit dadurch erschwert, daß beide Wissenschaften denselben Gegenstand mit unterschiedlichen Methoden analysieren. Bereits der Titel des Sammelbandes spiegelt diese Problematik wider. Der Regimebegriff ist in der Lehre der internationalen Beziehungen sehr gebräuchlich. Allgemein werden darunter die Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld ausrichten, verstanden. In der Völkerrechtswissenschaft ist der Regimebegriff zwar bekannt, wird aber für völkerrechtliche Vereinbarungen weniger gebraucht und daher auch nicht allgemeingültig definiert.

Das Anliegen der beiden Herausgeber, zwei Politikwissenschaftler, ist nicht der Streit um Begrifflichkeiten, sondern die Darstellung der Entstehung, des Aufbaus und der Wirkungen der wichtigsten Umweltregime. Dies geschieht in elf Fallstudien, die fünf Völkerrechtler und sieben Politikwissenschaftler vorgelegt haben. Auch wenn eine Auswahl unter der Vielzahl der Regime immer selektiv bleiben muß, gelingt doch ein recht breiter Überblick. Zu Beginn des Bandes werden die beiden wichtigen Regime zum Schutz der Atmosphäre dargestellt. Dies ist zum einen das Regime zum Schutze der Ozonschicht, also das Wiener Übereinkommen und das Montrealer Protokoll, zum anderen das Regime über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, also das Genfer Übereinkommen mitsamt seinen Protokollen. Es folgt eine Untersuchung des Müllexportregimes des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Die nächsten vier Beiträge behandeln das Problem der Meeresverschmutzung: Dargestellt werden das gemeinsame System des Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl (OILPOL) und des Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL), weiterhin das Regime zur zivilrechtlichen Haftung für Ölverschmutzungsschäden, das Londoner Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfallstoffen und das Regime zum Schutz der Ostsee. Diese Untersuchungen der Regime zum Schutz der Meere werden durch einen Beitrag über ein Regime zum Schutz eines Binnengewässers, nämlich die internationalen Bemühungen zum Schutz des Rheins, ergänzt. Die beiden folgenden Beiträge befassen sich mit dem internationalen Artenschutz. Während das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) allein den Handel mit bedrohten Arten international kontrolliert, verfolgt das in Rio unterzeichnete Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt einen breiteren Regelungsansatz. Den Abschluß bildet eine Darstellung des ebenfalls auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio unterzeichneten Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Damit werden globale wie regionale, ältere wie neuere Instrumente untersucht. Vermissen mag man eine Darstellung des wichtigsten nach Rio unterzeichneten Instrumentes, des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung.

Alle Untersuchungen beruhen auf einem einheitlichen Konzept, welches die beiden Herausgeber in einem einführenden Kapitel vorstellen. Es erlaubt ihnen in einem abschließenden Kapitel, vergleichende Schlußfolgerungen zu ziehen.

Sämtliche Darstellungen beginnen mit einer Untersuchung der Entstehung und Entwicklung des jeweiligen Regimes. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie ein einzelnes Problemfeld auf die Agenda der internationalen Politik gelangt. Besonderes Augenmerk gilt dabei den beteiligten Akteuren und der Interessenkonstellation im Rahmen der Verhandlungen zur Ausarbeitung der betreffenden völkerrechtlichen Vereinbarung. Sodann wird ein Überblick über den Aufbau und die

Regelungen des jeweiligen Instrumentes gegeben. Für den Völkerrechtler von besonderem Interesse sind dabei die Bestimmungen über Institutionen, Entscheidungsverfahren sowie den Abschluß und die Änderung der völkerrechtlichen Vereinbarungen. Greift man den zuletzt angesprochenen Aspekt als Beispiel heraus, so lassen sich Hinweise auf einige interessante Innovationen finden. Umweltrechtliche Vereinbarungen sind durch einen besonders hohen Bedarf an Anpassung und Änderung gekennzeichnet, was nicht zuletzt durch den fortschreitenden naturwissenschaftlich-technischen Erkenntnisstand bedingt ist. Die traditionelle Methode der Änderung eines Vertrages mit anschließenden Ratifikationsverfahren durch die Vertragsparteien hat sich als zu langwierig erwiesen. Verfahren wie beispielsweise das sog. "opting out", nach dem Änderungen des Vertrages für alle Vertragsparteien verbindlich werden, soweit sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist ihre Ablehnung kundgetan haben, tragen zu der dem internationalen Umweltrecht inzwischen eigentümlichen Dynamik und Flexibilität bei. Am Ende der jeweiligen Darstellung des einzelnen Regimes wird der Versuch einer Einschätzung seiner Wirkungen vorgenommen.

Die von den Herausgebern zusammengestellten Schlußfolgerungen decken sich zum großen Teil mit den Ergebnissen anderer völkerrechtlicher und politologischer Studien. Das große Verdienst des Bandes besteht jedoch in der Zusammenstellung der sehr kenntnisreichen Fallstudien, die als Grundlage für weitere Untersuchungen dienen können. Durch einen Vergleich der verschiedenen Regime untereinander kommen die Erfahrungen mit den älteren Regimen und die Innovationen in den Regelungen der jüngeren Regime deutlich zum Vorschein.

Markus Ehrmann, Heidelberg

Guild, E.: The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions. Den Haag [etc.]: Kluwer 1996. XV, 528 S. Dfl. 275.-/US \$ 179.-/ UK £ 121.-

Der im Juli 1997 verabschiedete Amsterdamer Vertrag, der ein neues Kapitel im EG-Vertrag über die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorsieht, wird die Europäische Gemeinschaft in Zukunft ermächtigen, auch im Asylbereich sowie in Fragen der Zuwanderungspolitik tätig zu werden. Diese Entwicklung belegt, welche Bedeutung gerade auch diesen Problemen innerhalb eines zusammenwachsenden Europas zukommt. Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, daß es der vorliegende Dokumentenband unternimmt, die bislang außerhalb des eigentlichen Gemeinschaftsrahmens entwickelte harmonisierte Asylpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union anhand der zwischen 1990 und 1995 verabschiedeten Konventionen, Empfehlungen, Entscheidungen, Gemeinsamen Aktionen und Schlußfolgerungen nachzuzeichnen.

Die von J. Niesen verfaßte Einleitung (S. 3 – 67) schildert dabei zunächst die historische Entwicklung der Asyl- und Einwanderungspolitik innerhalb der

Europäischen Union und liefert so einen, auch für den kundigen Leser durchaus hilfreichen Überblick über die verschiedenen Foren, Gruppen und Ausschüsse, innerhalb derer die Politikabstimmung in der Vergangenheit stattgefunden hat. Allerdings fehlt hier eine detailliertere Analyse der rechtlichen Bedeutung und der Bindungswirkungen der einzelnen Handlungsformen gerade auch im Bereich des bisherigen dritten Pfeilers der Europäischen Union. Auch ist auffällig, daß – von einigen Ausnahmen abgesehen – fast ausschließlich auf englischsprachige Literatur Bezug genommen wird, obwohl gerade im deutschsprachigen Raum die Auseinandersetzung über die gemeinschaftliche oder doch zumindest gemeinschaftsweite Asyl- und Einwanderungspolitik im Schrifttum einen breiten Raum eingenommen hat.

Der eigentliche Dokumententeil (S. 68 – 510) stellt eine große Hilfe für jeden dar, der sich näher mit den dort angesprochenen Fragen beschäftigt, da die fraglichen Dokumente häufig nur schwer zugänglich sind. Insbesondere ist es auch begrüßenswert, daß mit den einzelnen Dokumenten (so etwa im Falle der Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren, S. 413 ff.) zugleich auch die zu Protokoll abgegebenen Erklärungen einzelner Mitgliedstaaten veröffentlicht werden, da nur so häufig die umstritten gebliebenen Fragen hervortreten und deutlich werden. Zu den einzelnen Dokumenten findet sich dann jeweils noch eine kurze, meist relativ kritisch gehaltene Analyse, die versucht, die einzelnen Regelungen in den Kontext der Genfer Flüchtlingskonvention beziehungsweise der EMRK zu stellen.

Bedauerlich ist es, daß die für die Einwanderungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten so bedeutsamen Assoziationsabkommen und die hierzu ergangenen Assoziationsratsbeschlüsse nur in der Einleitung kurz Erwähnung finden, während die fraglichen Dokumente selbst völlig fehlen. Da jedenfalls die fraglichen Assoziationsratsbeschlüsse mindestens genauso schwer auffindbar sind wie die in dem Band aufgenommenen Dokumente, und ihnen zum anderen gerade im Licht der Rechtsprechung des EuGH eine eminente rechtliche Wirkung zukommt, wiegt dieses Defizit schwer.

Ungeachtet dieser Kritik handelt es sich bei dem vorliegenden Band um eine wertvolle Arbeitshilfe, die darüber hinaus durch ihre Einleitung einen guten Einstieg in das Verständnis der zunehmend undurchschaubar werdenden Welt des europäischen Asylrechts bietet. Allein der Preis von umgerechnet ca. DM 260.– erscheint angesichts des Umstandes, daß es sich doch im wesentlichen um eine Dokumentensammlung handelt, als unangemessen hoch. Andreas Zimmermann

Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.): Österreich und das Recht der Europäischen Union. Wien: Manz 1996. 197 S. öS 420.–

In dem von Hummer und Schweizer herausgegebenen Band werden die Ergebnisse des XXI. Österreichischen Völkerrechtstages vom 6. bis 8. Juni 1996 veröffentlicht. Erstmals hat sich die Veranstaltung schwerpunktmäßig mit euro-

parechtlichen Themen beschäftigt, die durch den Beitritt Österreichs zur EU zum 1. Januar 1995 und die Regierungskonferenz von Turin aktuell wurden. Thematisiert wurden sowohl Fragen des Gemeinschaftsrechts als auch des Unionsrechts. Laut Vorwort der Herausgeber wurde in den einzelnen Darstellungen besonderer Wert auf den Bezug zu Österreich und die verfassungsrechtlichen Implikationen des Beitritts gelegt. Ziel der Tagung und des daraus entstandenen Buches sei es gewesen, "einen guten Überblick über die in Österreich im Zusammenhang mit den Europawahlen vom 13. Oktober 1996 neuerlich heftig diskutierten Auswirkungen des EU-Rechts auf die österreichische Rechtsordnung" zu geben.

Der Band ist in fünf Teile gegliedert. Der erste Teil beschäftigt sich mit der EU in ihrer Gesamtheit. Der zweite Abschnitt behandelt die erste Säule der Europäischen Union und wendet sich dort dem "Grundrechtsschutz als wesentliches Element einer Rechtsgemeinschaft" zu. Im dritten Teil wird die zweite Säule und im vierten Teil die dritte Säule der EU thematisiert. Der fünfte und letzte Teil wendet sich dann konkret den "Einwirkungen des Rechts der Europäischen Union auf die österreichische Rechtsordnung" zu.

Der erste Teil des Bandes mit der Überschrift "Die Europäische Union – Das Ganze und seine Teile" wird von einem Aufsatz von W. Schroeder über "Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme" eingeleitet. Er wendet sich den Fragen nach dem rechtlichen Status, der Struktur und der Rechtsnatur der Union zu. Schroeder lehnt das gängige Säulenmodell als für die von ihm untersuchte Frage ohne praktische Auswirkungen ebenso ab wie die Annahme, daß die EG rechtlich in der Union aufgegangen sei. Er ordnet die EU als gestufte Internationale Organisation ein und spricht sich, im Gegensatz zu den anschließenden Referaten, dafür aus, auch der Union Rechtsfähigkeit zuzusprechen. An aktuellen Beispielen der Praxis (Beitritten zur Union, Verwaltung Mostars, Beteiligung an der Befriedung Ex-Jugoslawiens, Erklärung der Union zur Demokratie und zu den Menschenrechten) versucht Schroeder zu belegen, daß zwar noch nicht zwingend der Schluß einer Völkerrechtsfähigkeit gezogen werden müsse, eine entsprechende Deutung jedoch durchaus vertretbar sei.

In dem zweiten Beitrag dieses Abschnitts beschäftigt sich C. Thun-Hohenstein unter dem Titel "Eine Union ohne Eigenschaften" mit den Schwierigkeiten, denen die Union angesichts ihrer unscharfen Rechtsnatur und komplexen Konstruktion ausgesetzt ist. Ausgangsthese ist – im Gegensatz zum vorherigen Referat –, daß die Rechtsnatur der Union noch umstritten ist und sich die Annahme einer Rechtspersönlichkeit noch nicht durchsetzen konnte. Die Probleme, die sich aus der komplizierten Kompetenzverteilung zwischen der Union, der EG und den Mitgliedstaaten – bedingt durch das Säulenmodell – ergeben, verdeutlicht er unter anderem mit dem Beispiel, daß ein Beitritt zur EU erfolgt, die Assoziierung als engste Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unterhalb der Schwelle des EU-Beitritts dagegen mit der EG. Dies verdeutlicht er schon terminologisch durch das "Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwi-

schen den im Rahmen der Europäischen Union handelnden Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Slowenien andererseits". Bestehende Kompetenzprobleme zwischen EG und Union werden anhand des Versuchs der Union, eine sämtliche Tätigkeitsbereiche der EU umfassende Haltung für Ruanda zu entwickeln, exemplarisch dargestellt.

Der dritte Beitrag dieses Abschnitts von R. Bießer hat ausschließlich das auch schon im vorherigen Aufsatz angesprochene Thema der Vereinfachung der Verträge zur Errichtung der Europäischen Union zum Gegenstand. Der Autor widmet sich zunächst der Frage nach der Notwendigkeit einer Vereinfachung, die er bereits aus dem Anspruch der Vertragstexte, Grundnorm der EU mit der daraus resultierenden Symbolkraft zu sein, herleitet, um dann den Gegenstand einer solchen Vereinfachung darzustellen und die verschiedenen Alternativen zu beleuchten. Schon das Minimalkonzept eines solchen Projekts, das Herausfiltern des Kerngehalts der Verträge in einem Text, sieht er als die Transparenz vergrößern den Gewinn an. Grenzen einer Vereinfachung bildeten jedoch die Notwendigkeit, den europäischen Besitzstand zu wahren, und die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte.

Der zweite Teil des Bandes, der den Grundrechtsschutz als wesentliches Element einer Rechtsgemeinschaft innerhalb der EG behandelt, besteht aus vier Beiträgen, die durch den Aufsatz von W. Obwexer zum "Status quo des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union" eingeleitet werden. Ausgangspunkt seiner Analyse ist die Trennung des gemäß Art. F Abs. 2 EUV angeordneten Grundrechtsschutzes in dem Gemeinschaftsrecht mit der EG als Rechts- und Handlungsträger einerseits und dem neuen Grundrechtsschutz im Unionsrecht mit den Mitgliedstaaten als verantwortlichen Rechtssubjekten andererseits. In einem ersten Teil beschreibt er unter Einbeziehung der neueren Rechtsprechung des EuGH zunächst die Funktion und Bedeutung des Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht. Unter Beibehaltung der klassischen Einteilung der EG-Grundrechte in Grundrechte im engeren Sinne, Rechtsstaatsgrundsätze und vertraglich verbürgte Grundrechte und Grundfreiheiten ordnet er diesen Gruppen ihre jeweiligen Rechtsquellen, Rechtsträger und Adressaten zu, um anschließend auf das Schutzniveau und die Rechtswirkungen der verschiedenen Grundrechtsarten einzugehen. Leider nur sehr knapp ist Obwexer im zweiten Teil seiner Ausführungen, in dem er den Grundrechtsschutz im Unionsrecht behandelt. Aus der fehlenden Kontrollkompetenz des EuGH und der nationalen Gerichte bei grundrechtswidrigen Unionsrechtsakten leitet er ab, daß gegen die Grundrechte der Union verstoßende Inkorporationsakte der Mitgliedstaaten als absolut nichtig zu qualifizieren seien. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt Obwexer vor allem im Bereich des Grundrechtsschutzes in der Union einen Grundrechtskatalog oder zumindest einen Beitritt der EU oder der EG zur EMRK.

Zum zuletzt angesprochenen Thema nehmen die nächsten beiden Beiträge Stellung. M. Potacs widmet sich dem Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur

EMRK aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht. Der Autor geht zunächst kurz auf das Gutachten 2/94 des EuGH vom 28. März 1996 ein, in dem dieser die Zuständigkeit der EG für einen Beitritt zur EMRK verneint hat, um sich dann den Argumenten zuzuwenden, die für einen Beitritt und damit die Schaffung der entsprechenden Kompetenznorm durch die Regierungskonferenz von Turin sprechen. Dabei stellt er vor allem auf die Notwendigkeit der Gewährleistung eines einheitlichen Grundrechtsschutzes ab. Anschließend benennt er den Regelungsbedarf, der durch den Beitritt entstehen würde, wie z. B. die Abgrenzung der jeweiligen Verantwortlichkeiten für eine Grundrechtsverletzung zwischen EG und den Mitgliedstaaten.

W. Karl beleuchtet den Beitritt der EG zur EMRK aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention. Er beschreibt die Haltung der Straßburger Organe zu dieser Frage und die Erwartungen, die an den Beitritt geknüpft werden. Diese sind für ihn die Sicherung des "Acquis Humanitaire" auch für die Zuständigkeitsbereiche der EG, die Festigung einer "Europäischen Öffentlichen Ordnung" und der Impuls für eine Öffnung des Schutzkatalogs der EMRK in Richtung auf wirtschaftliche und soziale Rechte. Anschließend beleuchtet er einige technische Fragen, die durch den Beitritt entstehen. Dabei widmet er sich den schon von Potacs aufgegriffenen Fragen des formellen Beitrittsaktes und der Auswirkung des Beitritts auf die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die er in einer zumindest teilweisen Entlassung der Mitgliedstaaten aus der Verantwortung sieht, die sie nach der *Melchers*-Entscheidung der Menschenrechtskommission vom 9. Februar 1990 zumindest im Grundsatz für die Gemeinschaft zu tragen haben. Abschließend problematisiert er wie auch schon sein Vorgänger die Repräsentanz der EG in den Konventionsorganen.

In dem letzten Beitrag dieses Teils des Bandes beschäftigt sich M. Holoubek mit der Frage, in welchen Konstellationen im Gemeinschaftsrecht Grundrechtsschutz im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gewährleistet wird. Holoubek stellt zunächst den für diese Frage relevanten Anwendungsbereich der Gemeinschaftsgrundrechte dar. Dabei unterscheidet er zwischen indirektem unmittelbarem Vollzug, Richtlinienumsetzung und Gemeinschaftsgrundrechtsbindung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften, die Grundfreiheiten beschränken. Die in diesem Bereich bestehenden Probleme und das Zusammenspiel des EuGHs mit den österreichischen Gerichten stellt er anhand von zwei fiktiven Beispielsfällen (einer davon in Anlehnung an den EGMR-Fall *Jersild/Dänemark*, Serie A Nr. 298) dar. Damit geht er als erster Autor auf das Wechselspiel zwischen EG-Recht und österreichischem Recht ein.

Den dritten Teil des Bandes, der sich mit der zweiten Säule der EU beschäftigt, bildet der Aufsatz von G. Hafner über "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: eher Vorstellung denn Wille". Hafner stellt die Struktur der GASP, ihre Rechtsstellung, ihre Institutionen, die Handlungsformen und die Entscheidungsfindung und Finanzierung dar. Zudem zeigt er die Grenzen ihrer Kompe-

tenzen auf, die unter anderem im Subsidiaritätsprinzip liegen. Anschließend geht er auf das Problem des Demokratiedefizits ein. Er beleuchtet kurz das Verhältnis der GASP zur EG und zeigt mögliche Entwicklungen auf. Ferner stellt er heraus, daß es vor der GASP noch keine internationale Form der Zusammenarbeit zwischen Staaten gab, in deren Aufgabenbereich alle Bereiche der Außenpolitik fallen.

Der vierte Teil des Kompendiums besteht aus einem einzigen Beitrag von U. Brandl, der sich mit der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres beschäftigt. Sie beginnt ihre Ausführungen mit der Entstehung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet und stellt die Organe dieser Säule, darunter den Rat der EU als Organ der Mitgliedstaaten der Union und den Ausschuß der Ständigen Vertreter, und die fünfstufige Struktur der dritten Säule vor. Anschließend geht sie auf die Rechtshandlungsformen und deren innerstaatliche Umsetzung ein. Gemeinsame Maßnahmen hält sie nach dem Vorbild von Resolutionen des Sicherheitsrates der UNO im österreichischen Recht für sowohl speziell als auch generell transformierbar. Abgrenzungsprobleme sieht Brandl vor allem zu den Gemeinschaftskompetenzen.

Erst der fünfte Teil des Kompendiums behandelt mit dem Aufsatz von T. Öhlinger die interessante, sich nach dem Titel des Bandes aufdrängende Frage nach dem teilweise noch unbeantworteten Verhältnis des Rechts der Europäischen Union zur österreichischen Rechtsordnung. In seinem Beitrag "Verfassungsrechtliche Aspekte der Übernahme von Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht in die österreichische Rechtsordnung" analysiert Öhlinger zunächst die Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts. Das Prinzip des Anwendungsvorrangs hält er aus Sicht der österreichischen Verfassungslegistik für ohne weiteres akzeptiert, ohne diese These näher zu begründen. Die Grenzen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts sieht er in den leitenden Grundsätzen der Bundesverfassung in ihrem durch das Beitritts-Bundesverfassungsgesetz modifizierten Gehalt. Ob der österreichische Verfassungsgerichtshof, der sich zu diesem Thema bisher noch nicht geäußert hat, sich dieser Auffassung anschließen wird, bleibt abzuwarten. Öhlinger beschäftigt sich des weiteren mit den Auswirkungen des Beitritts auf das innerstaatliche Normenkontrollsystem, insbesondere dem Problem der Normenkontrolle durch andere staatliche Organe als dem Verfassungsgerichtshof und der Frage, ob der Verfassungsgerichtshof Gesetze auch auf Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht überprüfen kann. Aufgrund der besonderen durch das Beitritts-Bundesverfassungsgesetz geschaffenen Stellung des EG-Rechts in der österreichischen Rechtsordnung lehnt er letzteres ab. Abschließend geht er auf die Stellung des sekundären Unionsrechts ein, dessen unmittelbare Wirkung er bis auf den Sonderfall der explizit der Kontrolle des EuGH unterworfenen Übereinkommens grundsätzlich verneint.

Insgesamt ist der ein weites Spektrum abdeckende Sammelband eine Bereicherung der gegenwärtigen Diskussion über Fragen des Rechts der Europäischen

Union. Teilweise wäre statt bloßer Deskription der Rechtslage mehr eigene Analyse wünschenswert gewesen. Dies vermag den positiven Gesamteindruck jedoch nicht einzuschränken. Bedauerlich ist lediglich, daß nur ein Aufsatz sich ausschließlich mit der Integration des EU-Rechts in das österreichische Recht beschäftigt und die anderen Autoren nur sehr vereinzelt Bezüge zu dem österreichischen Recht herstellen. Damit wird das Buch seinem Titel und den einleitenden Bemerkungen nicht ganz gerecht.

Michaela Fries, Heidelberg

Kastanas, Elias: *Unité et diversité: notions autonomes et marge d'appréciation des Etats dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* (Unity and Diversity: Autonomous Notions and Margin of Appreciation of the States in the Case-law of the European Court of Human Rights). Brussels: Bruylant 1996. XII, 480 S.

Kastanas wrote his book as a doctoral thesis at the University of Geneva.

His subject is a beautiful and a challenging one: extensive, complex and never before systematically examined in its entirety.

He writes about two seemingly contradictory tendencies in the case-law of the European Court of Human Rights.

On the one hand there is the imposition of uniform standards on all the states parties to the European Convention of Human Rights. This is conform to the natural calling of a supranational convention, and particularly of a human rights convention, firstly because human rights are universal, which means that the same rights are to be enjoyed by all people everywhere, and secondly because human rights have a revolutionary calling, which means that they are not supposed to confirm a status quo, but rather to lead to improvements in legislation and practice. The most far-reaching expression of this tendency toward unity lies in the fact that the Court interprets some of the concepts used in the Convention in an autonomous way, meaning that these concepts have a different meaning and content in the European context than they do at the domestic level.

On the other hand the Court accepts a certain divergence of standards as a means to take into account the diversity of the member states. This is a consequence of the particular character of the European Convention, which is subsidiary to domestic law. The most significant technique used to this end is the so-called "margin of appreciation" of the member states, which the Court in a great number of cases includes in its evaluation of an asserted violation of the Convention.

The tension between unity and diversity is a constant presence in the Court's case-law and a major factor determining the outcome of cases.

The author has divided his work into two parts: first he discusses the respect for diversity, then the imposition of uniformity. As is the case with all dualist structures, the separate treatment of two perspectives which in practice are constantly interacting obscures the continuum which in fact exists between those two, as well as some of the complexities of the issue.

The first part is structured on the basis of the model of the limitation clauses contained in several Convention articles. These clauses allow for restrictions on human rights on condition that they are in accordance with the law, that they further a legitimate goal and that they are proportionate to that goal. In a first title, the respect of diversity is examined with regard to the first two conditions, in a second title it is analysed in the context of the proportionality test.

As the Court does not normally use margin of appreciation rhetoric with regard to the requirements of legality and of a legitimate purpose, the subject of the first title is one that has rarely been examined in this context. Wrongly, so it appears, because the author arrives at some interesting conclusions: Concerning the legality condition, the Court leaves a very large freedom to the member states to determine the form of the law, but imposes European standards with regard to its quality. As for the criterion of the legitimate purpose, the Court's control is so restricted that in *Kastanas*' eyes it approaches the zero degree, and that its ultimate function is one of respect for the diversity and autonomy of domestic legal systems.

The analysis of the proportionality of the limitation of a right is where the margin of appreciation doctrine is most frequently encountered. *Kastanas* organizes this voluminous chapter around the sources and functions of the doctrine. For practitioners of human rights law though, a structure based on either the different articles of the Convention or the different factors influencing the scope of the margin of appreciation, might have been more useful.

As sources of the doctrine, the author identifies a factor of a principled nature, the subsidiarity of the Convention, and one of a practical nature, the fact that the international judge does not always have standards at his disposal that would allow him to limit the states' power of appreciation. With regard to the subsidiarity, it is stressed that its essence consists in the development of a real dialogue between the national and international courts responsible for protecting the rights contained in the European Convention. The international organs maintain a certain discretion in two categories of situations: "exceptional" situations (referring to the state of necessity as well as to terrorism and other crisis situations and to persons in a special authority relationship) and situations where legitimate differences of policy or ideology exist among the states parties, exemplified by the policy on property rights. With regard to positive obligations under Convention articles, a large margin of appreciation is upheld on the level of the choice of means. In the section devoted to the second source of the margin doctrine, an analysis is undertaken of the comparative method in the Court's evaluation. The scope of the margin of appreciation often depends on the existence or absence of a consensus in the domestic systems of the member states. This is a rather ambiguous criterion that carries the risk of conservatism and of an unambitious standard reflecting the lowest common denominator. Like in several other parts of the book, the author reports the most frequent criticisms, yet concludes that the way the present

system works is irreproachable. Where he does criticize the Court however, and very rightly so, is where he discusses the cases (*Müller, Otto-Preminger-Institut*) in which the Court allows a local conception of morality to prevail on the freedom of expression.

All in all, the analysis of the margin of appreciation doctrine is a very thorough one, in the course of which the author develops a lot of interesting lines of thought. Yet the structural subdivision of the subject is sometimes not entirely adequate. Using the limitation clause as a structural starting point results in difficulties to fit in other situations, such as positive obligations, or the role of the margin at the level of the qualification of facts. The function of the doctrine in some articles that do not have a limitation clause, remains insufficiently examined.

The first chapter in the “uniformity” part of the book deals with situations in which the scope of the margin of appreciation is particularly restricted. This is a continuation of the interesting analysis begun in the first part. Instead of factors expanding the scope of the margin, here factors restricting it are discovered. It might have been more logical to examine the whole issue of the margin of appreciation doctrine together.

When he comes to the concept of “autonomous notions” in the European Convention, the author chooses not to provide us with a list of all such notions, but rather to focus on the concepts (mainly “civil right” and “criminal charge”) determining the field of application of article 6 of the Convention. This results in an interesting study which illustrates very well how far the autonomy of concepts can go. Yet the interrelationship between autonomous notions and margin of appreciation remains underdeveloped. The choice of article 6 for the examination of autonomous notions, an article which has hardly been discussed in the part on the doctrine of margin of appreciation, suggests that those two concepts each have their own separate field of application, rather than interacting. Also, in the first part the author noted that the function of the autonomous concept of “law” in the Convention is one of respect for the differences of domestic legal systems. This ambiguity of autonomous notions, which makes that they do not only play a role in the “uniformity” field, but can equally be a “diversity” factor, deserves further examination in the context of a thorough analysis of the subject.

In spite of the dualist structure of his study, the author takes care not to exaggerate the opposition between unity and diversity in the case-law of the European Court of Human Rights. Though the margin of appreciation doctrine is often harshly criticized, the author is right to defend it for its inevitability in the logic of the Convention and for the several useful functions it fulfills.

This book is one of the first thorough analyses of this subject. There is room for more research in this field, as several questions which are tantalizingly hinted at in the course of this study remain unanswered.

One important question is how the accession of new member states from former communist countries will influence the issue of unity and diversity in the Eu-

ropean human rights system. The governments of these countries are likely to invoke the margin of appreciation doctrine as an excuse for not immediately conforming their legal systems to the Convention. To what extent should this argument be given credit? Another question is what the impact of the institutional reforms of the 11th Protocol will be on the same issue. One of the reasons for which the Court exhibited a certain reticence was the fact that it did not want to lose the confidence of the states parties, because of the risk that these would decide not to renew their declaration under article 25 of the Convention, recognizing the jurisdiction of the Court. Under the new system, this recognition will no longer be limited in time and so this risk will disappear ...

Finally, there is the challenging question to what extent the European solution to the uniformity-diversity dilemma can be exported to other contexts or extrapolated to the world level. In his first chapter, KASTANAS compares the wide "material" conception of law in the European Convention to the strict "formal" conception in the inter-American human rights protection system. He concludes that the European organs, in contrast to the inter-American ones, can afford to respect diversity, because they have no reason to fear that the states parties will abuse the latitude granted them. This conclusion can be extended to the entire issue. The margin of appreciation doctrine is in many respects easier to apply in the European context than anywhere else. It presumes not only good faith of the states parties, i.e. a fundamental and real willingness to respect human rights, but also a strong commonality in background, tradition, culture and legal systems. KASTANAS notes for instance that the near absence of European control on the criterion of the "legitimate aim" rests on a presumption that national authorities do not pursue any objectives outside the scope of the Convention. Likewise, the Court's comparative approach only makes sense if not only the domestic legal systems are not too divergent, but also if it can be assumed that the existing systems generally respect human rights standards. Though the margin of appreciation doctrine looks at first sight very promising as an approach to the universality-cultural diversity conflict that dominates the international human rights scene, its application outside the European context will require careful consideration.

Eva Brems, Leuven (Belgium)

Lorinser, Barbara: Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates. Baden-Baden: Nomos-Verlag (1996). 165 S. (Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 50). DM 55.-

Die Konstanzer Dissertation von Barbara Lorinser befaßt sich mit dem Verhältnis von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof im System der Vereinten Nationen und der Frage nach den Rechtsfolgen fehlerhafter Sicherheitsratsbeschlüsse. Die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Internationalem Gerichtshof und Sicherheitsrat ist spätestens seit dem *Lockerbie*-Verfahren deutlich geworden: In welchem Umfang muß der Internationale Gerichtshof in seinen

Entscheidungen Beschlüsse des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta berücksichtigen? Und vor allem: Darf er sie auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen?

In ihrer Einleitung löst die Verfasserin die Problematik von der konkreten Fallgestaltung des *Lockerbie*-Verfahrens ab. Sie arbeitet überzeugend heraus, daß die Frage nach einer gerichtlichen Kontrolle des Sicherheitsrats eine notwendige Konsequenz aus dessen steigender Aktivität im Rahmen des Kapitels VII der Charta ist. Die einschneidenden Sanktionsmaßnahmen, welche der Sicherheitsrat mit Bindungswirkung für alle Mitgliedstaaten verhängen kann, beunruhigen manche Staaten und werfen die Frage nach Umfang und Grenzen des Ermessens auf, welches der Sicherheitsrat bei seinen Entscheidungen ausübt. Dem Thema der Arbeit von Barbara Lorinser liegen damit zwei große Problemkreise zu Grunde: Zum einen geht es darum festzustellen, inwieweit der Sicherheitsrat bei seinen Entscheidungen nach Kapitel VII der Charta rechtlichen Bindungen unterliegt. Und zum zweiten stellt sich die Frage einer gerichtlichen Überprüfbarkeit dieser Bindungen durch den Internationalen Gerichtshof und nach den Rechtsfolgen fehlerhafter Sicherheitsratsbeschlüsse.

Im ersten Teil ihrer Arbeit widmet sich die Verfasserin den Voraussetzungen verbindlicher Entscheidungen des Sicherheitsrats auf der Grundlage des Kapitels VII. Sie gelangt dabei zu dem Ergebnis, daß der Sicherheitsrat ein breites Ermessen sowohl bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 39 der UN-Charta als auch hinsichtlich des Ob und des Wie eines Einschreitens hat. Trotz dieses erheblichen Ermessensspielraums unterliege der Sicherheitsrat aber rechtlichen Bindungen sobald die Grenzen des Ermessens erreicht seien. Der Sicherheitsrat könne daher sein breites politisches Ermessen nur innerhalb des von der Charta gezogenen rechtlichen Rahmens ausüben. Die Verfasserin betont, daß angesichts der politischen Bedeutung der Entscheidungen des Sicherheitsrats weniger der Umfang des Ermessens erstaunlich sei als vielmehr die Tatsache, daß der Sicherheitsrat überhaupt rechtlichen Bindungen unterliege.

Mit dem Ergebnis, daß der Sicherheitsrat rechtlichen Bindungen unterliegt, wird es möglich, die Frage nach einer gerichtlichen Kontrolle des Sicherheitsrats durch den Internationalen Gerichtshof zu stellen. Die Abschnitte zwei bis sechs der Arbeit bieten hierzu eine Zusammenstellung und Analyse des vorhandenen Materials (Vorarbeiten der Charta und Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs) sowie eine intensive Auseinandersetzung mit der von Thomas Franck vertretenen konstitutionellen Sicht des UN-Systems, in der dem Internationalen Gerichtshof die Funktion eines Verfassungsgerichts zukommt. Die Verfasserin gelangt bei ihrem Vergleich zwischen dem Recht der Vereinten Nationen und nationalem Verfassungsrecht zu dem Ergebnis, daß ein grundlegender Unterschied zwischen dem System der Gewaltenteilung im nationalen Verfassungsrecht und dem auf internationale Kooperation angelegten kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen bestehe. Der Internationale Gerichts-

hof könne deshalb weder als "World Supreme Court" ein Prüfungsrecht im Sinne der Entscheidung *Marbury v. Madison* des US Supreme Court in Anspruch nehmen, noch als "Constitutional Court of the United Nations" und damit als Hüter der Charta fungieren.

Damit bleibt das Prüfungsrecht des Internationalen Gerichtshofs auf die Fälle beschränkt, in denen sich inzident die Frage nach der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung des Sicherheitsrats stellt. Hier sieht die Verfasserin keine ernsthaften Gründe, die gegen ein solches Prüfungsrecht sprechen könnten. Im Gegenteil lege es das institutionelle Gleichgewicht der UN-Organe nahe, daß dem Internationalen Gerichtshof ein solches inzidentes Prüfungsrecht zustehe, da ansonsten die Entscheidungen des Gerichtshofs vom Sicherheitsrat steuerbar würden. Dieser könnte je nach gewünschtem Ausgang eines anhängigen Verfahrens mit einer Resolution eingreifen. Da der Internationale Gerichtshof die Resolutionen des Sicherheitsrats als maßgebliche Rechtssätze anzuwenden habe, gehe mit dieser impliziten Überprüfungskompetenz des Internationalen Gerichtshofs zugleich dessen Befugnis einher, Resolutionen des Sicherheitsrats auszulegen. Die Autorin betont allerdings die Notwendigkeit eines behutsamen Umgangs des Gerichtshofs mit seiner Auslegungs- und Überprüfungskompetenz. Die politische Bedeutung der Sicherheitsratsresolutionen mache ein "judicial self-restraint" des Gerichtshofs erforderlich. Ausgangspunkt müsse deshalb grundsätzlich die Vermutung der Rechtmäßigkeit einer Sicherheitsratsresolution sein.

Der letzte Abschnitt der Arbeit ist den Rechtsfolgen einer Kompetenzüberschreitung des Sicherheitsrats gewidmet. Folgt aus der Rechtswidrigkeit der entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen auch deren Nichtigkeit? Die Verfasserin verdeutlicht zunächst den Interessenkonflikt, welcher der Rechtsfolgenentscheidung zu Grunde liegt: Eine absolute Bindungswirkung auch rechtswidriger Sicherheitsratsbeschlüsse würde den Funktionsmechanismus des UN-Systems gewährleisten, aber die Mitgliedstaaten einer absoluten Herrschaft des Sicherheitsrats unterwerfen. Die Nichtigkeit rechtswidriger Beschlüsse und die aus ihr folgende fehlende Bindungswirkung solcher Entscheidungen würde andererseits zwar sicherstellen, daß nur rechtmäßige Resolutionen befolgt werden müssen, dafür aber das System gefährden, da die Mitgliedstaaten unter Berufung auf eine angebliche Rechtswidrigkeit jedem Sicherheitsratsbeschluß die Gefolgschaft verweigern könnten. Die Verfasserin schlägt vor dem Hintergrund dieses Gegensatzes eine differenzierende Lösung vor. Sie unterscheidet zwischen verfahrensrechtlichen Fehlern einerseits und Verstößen gegen Kompetenznormen der Satzung andererseits. Verstöße gegen das Verfahren im Sicherheitsrat oder ein Überschreiten der Kompetenzen der Vereinten Nationen insgesamt seien hinreichend offensichtlich, um eine absolute Nichtigkeit anzunehmen, die es jedem Staat erlaube, entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrats nicht zu befolgen. Resolutionen des Sicherheitsrats, deren Rechtswidrigkeit sich aus einem Verstoß gegen eine Kompetenznorm für den Sicherheitsrat ergebe, seien zwar ebenfalls nichtig. Für sie

spreche aber eine Vermutung der Rechtmäßigkeit, die eine Befolgung so lange verlange, als die Vermutung der Rechtmäßigkeit nicht widerlegt sei. Der Internationale Gerichtshof, der zunächst ebenfalls von der Vermutung der Rechtmäßigkeit auszugehen habe, könne in einem zwischenstaatlichen Verfahren die Rechtmäßigkeit der Resolution im einzelnen überprüfen und gegebenenfalls mit Wirkung für die Zukunft die Vermutung beseitigen. Im Anschluß an diese Entscheidung wären die Mitgliedstaaten dann nicht mehr an die Resolution gebunden.

Die Arbeit von Barbara Lorinser enthält insgesamt nicht nur eine gründliche und Zustimmung hervorrufende Auseinandersetzung mit der These vom Internationalen Gerichtshof als Verfassungsgericht der Vereinten Nationen, sondern vor allem in bezug auf die Rechtsfolgen von fehlerhaften Sicherheitsratsbeschlüssen interessante Anregungen für einen Ausgleich zwischen dem Interesse an einem effektiven Sicherheitssystem einerseits und strikter Gewährleistung von Legalität andererseits. Nach der gewinnbringenden Lektüre der Arbeit bleibt nur eine kleine Sorge: Ihr Titel verleitet zu der fälschlichen Annahme, daß es der Verfasserin im wesentlichen um das Verhältnis des Sicherheitsrats zu den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gehe. Man kann nur wünschen, daß die Arbeit auch überall dort gründlich zur Kenntnis genommen wird, wo man sich mit dem institutionellen Verhältnis von Internationalem Gerichtshof und Sicherheitsrat beschäftigt.

Christian Walter

Picone, Paolo: Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale.
Milano: CEDAM 1995. XVI, 578 S.

Im vorliegenden Band werden die friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen nach dem Zusammenbruch des Blocksystems analysiert. Sie stellen eine neue Dimension der Tätigkeit der Vereinten Nationen dar. Die Beiträge folgen alle dem gleichen Muster, nämlich zunächst eine detaillierte Darstellung des Sachverhalts und der einzelnen Maßnahmen der Vereinten Nationen, Generalversammlung und Sicherheitsrat, zu geben, der dann eine rechtliche Bewertung des Vorgehens im konkreten Fall folgt. Dabei ist festzustellen, daß fast alle Autoren gewisse Schwierigkeiten haben, die Aktionen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der Charta einzuordnen. Zwar gibt es keinen Beitrag, der die konkreten Maßnahmen des Sicherheitsrates für kompetenzwidrig hält, aber es wird doch deutlich, daß das bestehende Sicherheitssystem den heutigen Erfordernissen offensichtlich nicht gerecht wird. Nur einige Autoren äußern sich im Sinne einer gewohnheitsrechtlichen Fortentwicklung des Systems bzw. einer neuen Aktionsbasis für den Sicherheitsrat, Äußerungen, die im abschließenden Beitrag von P. Picone weiterentwickelt und als einzig tragfähige Rechtfertigung angesehen werden.

Die Zusammenschau dieser unterschiedlichen Auffassungen und die umfassende Darstellung der neuen UN-Praxis im Bereich des Kapitels VII machen den vorliegenden Band so außerordentlich interessant. Sie bieten ausreichend Stoff für

die weitere Diskussion: Die Unzulänglichkeit des bestehenden Systems und die nicht immer überzeugenden Bemühungen, die Aktionen des Sicherheitsrats als systemkonform zu rechtfertigen, machen deutlich, daß neue Wege gesucht werden müssen, die sich vor allem dann als schwierig erweisen werden, wenn es um eine Änderung der UN-Charta geht.

In seinem einleitenden Beitrag über die Tätigkeit des Sicherheitsrats zur Aufrechterhaltung des Friedens stellt B. Conforti die erweiterten Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrates seit 1989 dar. Er konzentriert sich dabei im wesentlichen auf die nach Kapitel VII der Satzung möglichen nichtmilitärischen und militärischen Zwangsmaßnahmen, deren Anwendung vor 1989 die absolute Ausnahme war. Die nachfolgenden Beiträge behandeln dann jeweils einen konkreten Fall der Intervention der Vereinten Nationen, letztendlich immer nur solche des Sicherheitsrates. U. Villani greift den ersten Fall auf, nämlich die Golf-Krise. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere die Ermächtigung der Staaten, speziell der USA, durch den Sicherheitsrat zur Anwendung militärischer Gewalt kritisiert, da Kapitel VII nur Maßnahmen des Sicherheitsrats selbst gestatte. Der Autor setzt sich mit diesem Einwand intensiv auseinander und gelangt zu dem Ergebnis, daß die Resolution 678 des Sicherheitsrats durchaus rechtmäßig war, wenn man sie als eine an die Staaten gerichtete Empfehlung nach Art. 39 versteht, die Invasion Kuwaits mit militärischen Mitteln zu beenden. Wollte man unter Kapitel VII nur Aktionen des Sicherheitsrats selbst fassen, so würde dies leerlaufen, weil Art. 43 bisher "toter Buchstabe" geblieben ist und wohl auch bleiben wird. Seine Auffassung findet der Autor in den wenigen Beispielen von Zwangsmaßnahmen vor 1989 sowie all denen der Folgezeit bestätigt. Daher kann er auch keinen Zusammenhang zwischen Resolution 678 und Art. 51 der Satzung, dem Recht auf kollektive Selbstverteidigung, feststellen: Zwar seien die Voraussetzungen von Art. 51 im konkreten Fall erfüllt gewesen, der Wortlaut der Resolution spreche aber nicht dafür, daß auf der Grundlage von Art. 51 gehandelt worden sei. Abschließend setzt er sich mit der in ihrer Detailliertheit ungewöhnlichen Resolution 687 auseinander, die den Frieden im Golf herbeiführen sollte und praktisch die Stelle eines Friedensvertrages einnimmt. Der Autor rechtfertigt auch diese Resolution zu Recht unter Kapitel VII, wenn auch einige Regelungen kritikwürdig seien, wie z. B. die Demarkationsbestimmungen und die Einrichtung der Compensation Commission. Die Schaffung der letzteren hält er für eine Kompetenzüberschreitung (S. 57). Insgesamt sind die Aktionen des Sicherheitsrats seiner Auffassung nach aber von Kapitel VII gedeckt.

Die Maßnahmen des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit dem Abschuß des Flugzeugs über dem schottischen Lockerbie nimmt G. Ziccardi Capaldo zum Anlaß, der Frage des Ranges der UN-Organen untereinander nachzugehen. Zentral ist hier vor allem die Frage nach der Rechtmäßigkeit von Resolution 748 des Sicherheitsrats, mit der die Auslieferung der beiden mutmaßlichen Verursacher des Flugzeugabschusses gefordert wurde. Sie fragt, ob diese Resolution einen

völkerrechtswidrigen Eingriff in die staatliche Souveränität Libyens dargestellt hat oder ob dieser Eingriff deshalb gerechtfertigt gewesen ist, weil eine Verletzung einer *erga omnes*-Verpflichtung vorlag, so daß die Resolution als Aktion *uti universi* verstanden werden kann. Dies bejaht sie, weil die Frage der Bestrafung der Täter durch Libyen nicht zufriedenstellend gelöst gewesen sei. Schwierigkeiten sieht sie dann aber bei der Frage der Zuordnung der Resolution zu Art. 41 oder 42. Sie hält beide Vorschriften für nicht anwendbar, weil diese Resolution keine Sanktions-, sondern eine Schutzmaßnahme beinhaltet habe. Daher leitet sie deren Rechtfertigung nicht aus den Kompetenzen des Sicherheitsrats als Organ der Vereinten Nationen, sondern als oberstes Organ der Staatengemeinschaft her: Der Sicherheitsrat habe hier wegen Verletzung einer *erga omnes*-Verpflichtung für die Staatengemeinschaft bzw. einzelne Staaten gehandelt. Damit teilt sie die im letzten Beitrag des Bandes von P. Picone vertretene Auffassung. Abschließend nimmt Ziccardi Capaldo zur Ablehnung des Antrags auf Erlass einstweiliger Maßnahmen durch den IGH Stellung. Die vom IGH gegebene Begründung, die Vertragspflichten würden durch die Resolution des Sicherheitsrats gemäß Art. 103 der Charta überlagert, hält sie für unvereinbar mit der Selbständigkeit des IGH und der Gleichrangigkeit von Sicherheitsrat und IGH; letzterer könne durchaus Resolutionen des Sicherheitsrats überprüfen, wenn auch nicht annullieren, was gegebenenfalls eine Legitimation der Staaten zur Nichtbeachtung der Resolution mit sich brächte. Der Beitrag ist deshalb besonders interessant, weil er versucht, die Grenzen des Handelns des Sicherheitsrats aufzuzeigen, dessen Gebundenheit an das Völkerrecht, insbesondere das *ius cogens*, darlegt und das Verhältnis von Sicherheitsrat und IGH als gleichrangig beurteilt.

G. Guarino untersucht die Maßnahmen der Generalversammlung im Palästina-Konflikt, die diese zu Zeiten des Kalten Krieges getroffen hatte, obwohl grundsätzlich der Sicherheitsrat zuständig gewesen wäre. Während dieser Konflikt in seiner ersten Phase wesentlich durch Fragen der territorialen Souveränität geprägt worden war, wurde er ab 1967 mehr durch Fragen der Selbstbestimmung der betroffenen Bevölkerungen und der Souveränität bestimmter Gebiete (Gaza, Westbank, Golan) gekennzeichnet. Nach Auffassung des Autors ist es Sache der Staatengemeinschaft festzustellen, ob die Bedingungen für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der arabisch-palästinensischen Bevölkerung erfüllt sind. Die bloße Gewährung einer verwaltungsmäßigen Autonomie stellt nach seiner Meinung keineswegs eine endgültige Antwort auf die Frage dar (S.141). Positiv beurteilt er aber zu Recht die spätestens seit dem Vertrag von Washington 1993 anerkannte Qualität der PLO als eines für die Bevölkerung international verantwortlich handelnden Organs.

Der sehr komplexen Thematik der Jugoslawienkrise ist der Beitrag von V. Grado gewidmet. Sie untersucht die neue weite Auslegung des Art. 39 der Satzung durch den Sicherheitsrat und analysiert detailliert die zahlreichen Resolutionen zur UNPROFOR, die für die verschiedenen Einsatzgebiete, Kroatien, Bos-

nien-Herzegowina und Mazedonien, getrennt betrachtet werden müssen (S. 172 ff.). Das Spektrum dieser Resolutionen reicht von reinen *peace-keeping*-Aktionen über eher untypische Maßnahmen wie die Einrichtung von Schutz-zonen und humanitären Aktionen bis hin zu eindeutigen *peace-enforcement*-Aktionen. Das Fazit der sehr detaillierten Untersuchung ist die Feststellung, daß der Sicherheitsrat zunehmend in Bereichen tätig geworden ist, die traditionell dem Nichteinmischungsgebot nach Art. 2 Abs. 7 zuzuordnen wären, die aber nunmehr grundlegende Werte der internationalen Gemeinschaft berühren und daher aus der Sphäre der rein innerstaatlichen Angelegenheiten herausgehoben werden. Andererseits zeigt der Jugoslawienkonflikt nach Auffassung der Autorin aber auch, daß der Sicherheitsrat es vermied, den Aggressor klar zu benennen, wohl weil er, so vermutet sie, eine Ausweitung des Konflikts unter Berufung auf Art. 51 verhindern wollte.

Den Konflikt, der wohl am stärksten von den üblichen Einsatzbereichen des Sicherheitsrats abweicht, nämlich Somalia, behandelt C.M. Pontecorvo. Ihre Darlegung des Ursprungs dieses Konflikts bis zum Eingreifen des Sicherheitsrats macht deutlich, daß es sich fraglos um einen internen Konflikt handelt, in dem die Intervention der Staatengemeinschaft allein aus humanitären Gründen erfolgte. Insbesondere die Rolle der USA im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Sicherheitsrats wurde herausgearbeitet, ebenso die Abänderung des Auftrags der UNOSOM-Truppe nach dem Angriff auf die Blauhelme. Die fehlende Einigkeit der Staaten, die die Truppen für UNOSOM II bereitstellten und die sich daraus ergebende ernste Krise innerhalb der Truppen, die zum Abzug der Amerikaner führte, besiegelten schließlich das Scheitern der Mission, was der Sicherheitsrat in Res. 954 von 1994 bestätigen mußte. Die Autorin zieht wohl zu Recht daraus den Schluß, Somalia habe deutlich gezeigt, daß die Vereinten Nationen in den wichtigsten Bereichen, *peace-keeping* und *peace-making*, zu stark von der Initiative und dem Interesse der Großmächte, insbesondere der USA, abhängig sind.

Einem eher erfolgreichen Kapitel der Interventionen der Vereinten Nationen, nämlich dem Einsatz in Kambodscha, gilt der Beitrag von G. Cellamare. Dieser Konflikt, der bereits seit 1979 die Generalversammlung beschäftigte und trotz mehrerer Konferenzen auf Initiative von Generalversammlung und Sicherheitsrat nicht befriedet werden konnte, führte schließlich zur Einsetzung der UN-Mission UNAMIC, die der Beachtung des Framework Document von 1990, insbesondere der Feuereinstellung und Entminung des Gebiets, dienen sollte. 1991 wurde eine Übergangsbehörde, die UNTAC, eingesetzt, deren Mandat mehrmals verlängert wurde, um die Garantie der Menschenrechte zu sichern und die Wahlen zu überwachen. 1993 fanden dann endlich Wahlen statt; ebenfalls 1993 wurde eine demokratisch geprägte Verfassung angenommen. Die Tätigkeit der UNTAC kann somit fraglos als erfolgreich bewertet werden, auch wenn eingeräumt werden muß, daß deren Einsetzung einen Eingriff in innerstaatliche Angelegenheiten darstellte,

der aber, so der Autor, zumindest nach der weiteren Entwicklung der UN-Aktivitäten als *peace-keeping*-Maßnahme zu akzeptieren ist (S. 320). Zudem hatte der als Organ zur Vertretung Kambodschas geschaffene Oberste Nationalrat, in dem alle Parteien vertreten waren, dem Einsatz von UNTAC zugestimmt, so daß sich die Frage der Rechtmäßigkeit nicht stellte. Bei der Suche nach der genauen Rechtsgrundlage für die Einsetzung von UNTAC kommt der Autor zu dem Ergebnis, daß UNTAC als *peace-keeping*-Mission auf Grund einer gewohnheitsrechtlichen Fortbildung der UN-Charta gerechtfertigt war.

Die Maßnahmen des Sicherheitsrats in Haiti, die in engem Zusammenhang mit denen in Somalia zu sehen sind, behandelt S. Negri. Nachdem sie die Entwicklung in Haiti, insbesondere die unterschiedlichen Bemühungen regionaler sowie internationaler Organisationen, nämlich der OAS und UN, den Widerstand gegen die ersten Friedensmissionen der UN und die aufgrund der Vermittlung einer Troika letztlich friedlichen Invasion im Jahre 1994 nachgezeichnet hat, kommt sie zur rechtlichen Beurteilung dieser Maßnahmen. Sie hebt besonders hervor, daß Art. 2 Abs. 7 der Satzung keine Barriere mehr für ein Eingreifen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII zwecks Durchsetzung eines demokratischen Regierungssystems darstellt. Drei neue Gesichtspunkte prägen nach Ansicht der Autorin die Tätigkeit des Sicherheitsrats in diesem Bereich: die weite Auslegung der Befugnis zur Feststellung einer Gefahr für Frieden und Sicherheit, die Delegation der Durchführung von Aktionen an einzelne Staaten sowie die Rechtmäßigkeit einer Ermächtigung von Staaten, anstelle der Vereinten Nationen militärisch einzuschreiten (S. 374). Allerdings lassen die Resolutionen oft einen klaren Hinweis auf ihre Rechtsgrundlage vermissen. Auch Negri sieht hier eine gewohnheitsrechtliche Weiterentwicklung von Art. 42, der nur den Sicherheitsrat selbst zur Vornahme von militärischen Zwangsmaßnahmen ermächtigt, die in der Praxis nunmehr unter seiner mehr oder weniger direkten Leitung stattfinden. Konkret zu der in Haiti anstehenden Frage der Durchsetzung der Demokratie als Aufgabe des Sicherheitsrats nach Kapitel VII kommt die Autorin zu dem Ergebnis, daß die Demokratie heute die einzig zulässige Staatsform sei. Sie spricht von einem „*diritto emergente al governo democratico*“, also einem im Entstehen begriffenen Recht auf eine demokratische Staatsform, das allerdings noch nicht zu einer Völkerrechtsnorm erstarkt sei.

Ein weniger erfolgreiches und auch noch nicht abgeschlossenes Kapitel der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen behandelt G.C. Bruno, nämlich den Fall Angola. Auch hier griff die UNO in eine im wesentlichen innere Angelegenheit ein, als sie sich um die Einhaltung des Friedensabkommens zwischen den beiden Befreiungsorganisationen UNITA und MPLA bemühte. In diesem Fall ging die UNO sogar so weit, Zwangsmaßnahmen nicht gegen einen Staat, sondern eine der Befreiungsorganisationen, die UNITA, zu verhängen, was allenfalls mit den Maßnahmen in Kambodscha vergleichbar ist. Die Tätigkeit der UN-Missionen UNAVEM I und II ist insgesamt nicht als besonders erfolgreich ein-

zustufen. Die UNAVEM III-Mission kann noch nicht beurteilt werden, da sie noch nicht beendet ist; ihr Mandat ist, wie in letzter Zeit üblich, weit gefaßt, nämlich "das Erforderliche" zu tun, um den Frieden herzustellen. Mit Recht hebt der Autor jedoch abschließend hervor, daß im Fall Angola der Friedenswille im Innern des Landes wachsen müsse, andernfalls habe die Staatengemeinschaft den Frieden vor Ort weiterhin durchzusetzen, wozu sie kaum in der Lage sein werde.

In dieselbe Kategorie von Konflikten wie Angola reiht sich der Fall Ruanda ein, mit dem sich der Sicherheitsrat bereits seit 1993 befaßte. G. Cataldi analysiert die einzelnen Schritte des Sicherheitsrats und die Schwierigkeiten, auf die die Missionen der UN stießen. Der Autor hebt in seiner rechtlichen Beurteilung die Ähnlichkeit dieser Aktivitäten der UN mit derjenigen in Somalia hervor. Er spricht von "Friedensmissionen der zweiten Generation", die in der Regel in drei Phasen ablaufen: Beobachtermissionen, Verstärkung durch Militärpräsenz und schließlich militärisches Eingreifen nicht der UNO selbst, sondern der hierzu besonders ermächtigten Mitgliedstaaten. Gerade in Ruanda hat sich gezeigt, daß die Übernahme einer derartigen Ermächtigung nicht immer völlig unparteiisch erfolgt. Nach Auffassung des Autors ist aus der Erfahrung in Ruanda die Lehre zu ziehen, daß das in der Charta niedergelegte System der kollektiven Sicherheit dringend einer Revision bedarf.

Eine völlig neue Maßnahme des Sicherheitsrats zur Wiederherstellung des Friedens behandelt G. Carella, nämlich die Einsetzung des internationalen Strafgerichts für Jugoslawien. Nachdem die Autorin die langjährigen Bemühungen der UN zur Schaffung eines internationalen Strafgerichts dargelegt hat, untersucht sie die Rechtsgrundlage für die Einsetzung des Gerichts. Sie schließt dabei von vornherein aus, das Jugoslawiengericht als Hilfsorgan des Sicherheitsrates nach Art. 29 anzusehen, da ein Hilfsorgan nicht mehr Befugnisse haben könne als das Hauptorgan. Daher wendet sie sich Kapitel VII als Rechtsgrundlage zu. Sie hält Art. 41 für nicht einschlägig, weil Maßnahmen auf Grund dieser Vorschrift mit Wiederherstellung des Friedens enden, was für das Gericht nicht zutrifft; dasselbe gilt ihrer Auffassung nach für Art. 42. Die Rechtsgrundlage entnimmt sie vielmehr dem allgemeinen Völkerrecht, das die vom Jugoslawiengericht abzuurteilenden Taten als allgemein strafbare Taten dem Weltrechtsprinzip unterstellt und die Strafbarkeit damit jedem Völkerrechtssubjekt, auch internationalen Organisationen, überträgt. Nach Auffassung der Autorin sind Internationale Organisationen nicht unbedingt auf die ihnen in ihrem Statut übertragenen Befugnisse beschränkt (S. 481). Zwar gebe es durchaus gewisse Beschränkungen, für die Strafgerichtsbarkeit für die in Jugoslawien verübten Taten sei die UNO aber durchaus zuständig. Im folgenden werden dann vor allem die einzelnen Straftatbestände und die wesentlichen Fragen der Kompetenzen des Gerichts sowie dessen Verfahren dargestellt. Dieser eher beschreibende, aber sehr informative Beitrag stellt eine neue Kategorie von Maßnahmen des Sicherheitsrats vor und vervollständigt somit die Untersuchung von Aktionen des Sicherheitsrats.

Der letzte Beitrag von P. Picone kann als eine völkerrechtliche Auswertung der Beiträge des Bandes angesehen werden. Sein Titel "Interventionen der Vereinten Nationen und *erga omnes*-Verpflichtungen" zeigt schon an, daß er über den Rahmen der UNO als Internationale Organisation hinausweist. Anders als die Autoren der übrigen Beiträge, die überwiegend bemüht waren, die einzelnen Maßnahmen des Sicherheitsrates auf der Grundlage von Kapitel VII zu rechtfertigen, allenfalls dieses Kapitel evolutiv im Sinne des Entstehens neuen Gewohnheitsrechts auszulegen – was Picone allerdings für unzulässig hält (S. 541) –, sieht Picone die Aktivitäten des Sicherheitsrates nicht mehr durch die in der Charta niedergelegten Befugnisse, sondern direkt durch das Völkerrecht gerechtfertigt. Grundlage für das Handeln des Sicherheitsrats sei der Schutzgedanke der *erga omnes*-Verpflichtungen. Die Interdependenz der Staaten habe dazu geführt, daß einzelne Staaten *uti universi* zum Schutz allgemeiner Güter handeln könnten, deren Verletzung andererseits als internationales Verbrechen zu betrachten sei. Damit stellt er die Verbindung zwischen *erga omnes*-Verpflichtungen und der Haftung wegen internationaler Verbrechen her. Er zeigt dann die Behandlung der *erga omnes*-Verpflichtungen insbesondere im Rahmen der ILC auf. Picone spricht sich im Ergebnis sehr zu Recht dafür aus, daß eine kollektive Durchsetzung von *erga omnes*-Verpflichtungen der individuellen vorzuziehen sei und sieht insbesondere internationale Organisationen, allen voran die UNO, als hierfür geeignet an. Dabei handelt die UNO aber dann nicht auf der Grundlage ihres Organisationsstatuts, sondern als "materielles Organ" der Völkerrechtsgemeinschaft. Zwar sei vorrangig der Sicherheitsrat nach Kapitel VII aufgerufen, *erga omnes*-Verpflichtungen zur Durchsetzung zu verhelfen; falls er aber nicht handle, könne das nicht heißen, daß diese Verpflichtungen gar nicht durchgesetzt würden. Zudem kenne die UN-Charta nur eine *erga omnes*-Norm, nämlich das Aggressionsverbot. *Erga omnes*-Normen des allgemeinen Völkerrechts könnten jedoch auch durch den Sicherheitsrat, allerdings nur mit Ermächtigung der Staaten, durchgesetzt werden; eine entsprechende Fortentwicklung der Kompetenzen des Sicherheitsrats könne man hingegen nicht rechtfertigen. Deswegen seien auch die Versuche, die jüngsten Aktionen des Sicherheitsrats mit der Charta in Einklang zu bringen, nicht akzeptabel. Der These des Entstehens eines satzungsinternen Gewohnheitsrechts stünden deutliche Proteste entgegen; die Notwendigkeit allein, die Charta für neue Interpretationen zu öffnen, sei kein systemkonformer Grund, denn neue Aufgaben könnten der Organisation nur durch die Staaten übertragen werden. Daher beruht nach Auffassung des Autors die Kompetenz des Sicherheitsrats für die betreffenden Maßnahmen auf der durch ihn möglichen Koordination der grundsätzlich zulässigen einzelstaatlichen Maßnahmen. Er handle dabei *uti universi* zur Durchsetzung von *erga omnes*-Rechten, nicht als Organ der UNO. Diese Charakterisierung der Tätigkeit des Sicherheitsrats spiegelt sich auch im Riphagen-Entwurf der ILC wider: Unter Art. 4 des Entwurfs ist der Sicherheitsrat als Organ der UN angesprochen, wenn die Verletzung von *erga om*-

nes-Verpflichtungen zugleich eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit darstellt; unter Art. 14 hingegen, wenn eine Bedrohung des Friedens nicht vorliegt, solle dennoch das Verfahren des Sicherheitsrats angewendet werden, um die Legitimation der Gegenmaßnahmen zu gewährleisten.

Abschließend betont Picone jedoch, daß es sinnvoll wäre, diese Funktionen des Sicherheitsrats zu institutionalisieren und klare Strukturen zu schaffen, damit in jedem Fall ein direktes Tätigwerden zum Schutze von *erga omnes*-Rechten möglich wird und die Staaten bei ihrem Handeln einer effektiven Kontrolle unterstellt werden. Offen läßt der Autor in diesem Zusammenhang die Frage, ob diese Institutionalisierung im Wege einer Änderung der UN-Charta und damit doch über eine Erweiterung der Funktionen des Sicherheitsrats als Organ der UN oder unabhängig von der Charta erreicht werden soll. Im letzteren Fall bleibt wohl vor allem das Problem der Finanzierung der Aktionen zu klären, die dann sicher nicht aus dem UN-Haushalt erfolgen kann. Karin Oellers-Frahm

Public Law in Israel. Ed. by Itzhak Zamir and Allen Zysblat. Oxford: Oxford University Press (1996). 444 S.

Das öffentliche Recht Israels hat, wie das der meisten ehemals britisch beherrschten Staaten, seine Wurzeln im Common Law. Bedingt durch die besondere politische und soziale Lage des Landes hat es sich jedoch unter maßgeblicher Beteiligung des Supreme Court zunehmend von seinem Ursprung gelöst und stellt heute ein höchst eigenständiges und interessantes Rechtsgebiet dar. Um so bedauerlicher ist es, daß es wegen der hebräischen Sprache im Ausland nahezu unbekannt ist. Diesem Zustand abzuhelpfen, bezweckt der vorliegende Sammelband. Er enthält Übersetzungen von Gesetzen und Entscheidungen des Supreme Court zu ausgewählten Bereichen des israelischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, denen jeweils eine kurze Einführung aus der Feder eines Spezialisten vorangestellt ist. Dabei stellen die wiedergegebenen Entscheidungen, wie die Herausgeber im Vorspann betonen, nicht einfach nur israelisches Recht dar. Sie sind Kapitel in der Geschichte und Entwicklung des Landes.

Das Buch ist in drei Teile gegliedert. Diesen vorangestellt ist eine Einleitung mit Einführungen in das Regierungssystem und in das Verwaltungsrecht. Der erste Teil beschäftigt sich mit den Menschenrechten. Dabei geht es zunächst um die Gewährleistung dieser Rechte in Abwesenheit entsprechender Verfassungsgarantien. In dieser Phase hat der Supreme Court in großzügiger richterrechtlicher Rechtsfortbildung eine ganze Reihe menschenrechtlicher Garantien entwickelt. Vier der wichtigsten Urteile aus dieser Rechtsprechung werden wiedergegeben. Anschließend werden die beiden 1992 eingeführten ersten schriftlichen Grundrechtsverbürgungen, das "Basic Law: Human Dignity and Liberty" und das "Basic Law: Freedom of Occupation", vorgestellt und abgedruckt.

Der zweite Teil, der das Handeln der Verwaltung zum Gegenstand hat, beginnt mit einem Abschnitt über Interessenkonflikte und die im *Likud*-Fall entwickelten

Maßstäbe. Dem folgen drei Abschnitte über Verwaltungsgerichte, Verwaltungsentscheidungen und Ordnungswidrigkeiten mit Wiedergabe der relevanten Gesetze. Den Abschluß bilden eine Einführung und zwei Urteile des Supreme Court zu Verträgen und Versprechen der Verwaltung.

Der dritte Teil des Buches gilt dem besonders aktuellen Gebiet der richterlichen Rechtskontrolle ("judicial review"). Nach der Beschäftigung mit den richterrechtlich zunehmend ausgeweiteten Voraussetzungen der Klagebefugnis und der Justiziabilität einer Klage wird die Entwicklung der Rechtsprechung zur Frage der Überprüfbarkeit von Gesetzen und Verfahren der Knesset vorgestellt. Besonders bei dieser – in jedem Rechtssystem zentralen – Frage des Letztentscheidungsrechts wird die zunehmende Hinwendung des israelischen Verfassungsrechts von einem ursprünglich strengen Common Law-System mit entsprechender Vormachtstellung des Parlaments zu einer verfassungsgerichtlich bestimmten Ordnung nach dem Modell der Vereinigten Staaten oder Deutschlands deutlich. Leider konnte der bisherige Höhepunkt dieser Entwicklung, nämlich die Feststellung der Überprüfbarkeit von Parlamentsgesetzen anhand der als Verfassungsbestimmungen anzusehenden "Basic Laws" durch die *Gal*-Entscheidung des Supreme Court vom 9. November 1995, nur noch im Vorwort des Präsidenten des Supreme Court Barak berücksichtigt werden. Der nächste Abschnitt behandelt allgemeine Entscheidungsdefizite als Gründe für eine richterliche Rechtskontrolle. Dabei zeigt Zamir in seinem interessanten Einführungsbeitrag, daß das israelische Recht einen für den auswärtigen Beobachter überraschenden Unterschied zwischen "unreasonableness", "balance of interests" und "proportionality" macht. Den Abschluß des Buches bildet ein Abschnitt über die Überprüfung von Handlungen der israelischen Armee in den besetzten Gebieten durch den Supreme Court samt Wiedergabe der wichtigsten Urteile.

Mit diesem Sammelband ist es den Herausgebern gelungen, einen beeindruckenden Überblick über das israelische öffentliche Recht zu vermitteln. Die Einführungen sind bis auf die Einleitungsbeiträge bewußt knapp gehalten, was den in den wesentlichen Passagen wiedergegebenen Entscheidungen des Supreme Court das ihnen gebührende Gewicht beläßt. Die geschickte Auswahl der behandelten Bereiche ermöglichte die Berücksichtigung sowohl von Grundlagen als auch von neuen Entwicklungen. Als einziges Manko des Buches ist das Fehlen eines Verzeichnisses der wichtigsten englischsprachigen Quellen über das israelische öffentliche Recht zu beklagen. Dem Werk ist eine weite Verbreitung innerhalb des ausländischen Fachpublikums zu wünschen. Stephan Sina, Heidelberg

Schachtschneider, Karl Albrecht unter Mitarbeit von Olaf Gast:
Sozialistische Schulden nach der Revolution – Kritik der Altschuldenpolitik. Ein Beitrag zur Lehre von Recht und Unrecht. Berlin: Duncker & Humblot (1996). X, 224 S. (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 692). DM 88.–/öS 687.–/sFr 88.–

Die Schrift erörtert, ob die ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) eine Rechtspflicht trifft, die Kredite zu tilgen, die sie in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) von der staatlichen Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft (BLN) erhalten hatten. Im Zuge der Wiedervereinigung unterblieb eine ausdrückliche Regelung des rechtlichen Schicksals der Altkredite der LPG, der sogenannten Altschulden. Die Schrift wendet sich gegen die Altschuldenrechtsprechung des Bundesgerichtshofs, insbesondere das Urteil des 11. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs vom 26. Oktober 1993 (BGHZ 124, 1 ff.), das einer Klage der Deutschen Genossenschaftsbank (DG Bank), Rechtsnachfolgerin der BLN, gegen die LPG (T) "Einheit" Schlanstedt stattgab und der Klägerin einen Kreditrückzahlungsanspruch einschließlich Zinsen von DM 2 821 012,83 zuerkannte. Verf. war Bevollmächtigter des Gesamtvollstreckungsverwalters über das Vermögen dieser LPG in dem Verfahren über deren Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des BGH, die das BVerfG mit Urteil vom 8. April 1997 als unbegründet zurückwies (1 BvR 48/94). Er erhob den verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelf am 7. Januar 1994, schloß freilich seine Schrift erst im Dezember 1995 ab. Diese dürfte demnach den Inhalt der Begründung der Verfassungsbeschwerde widerspiegeln, während die Stellungnahme der Monographie zu Anliegen der Rechtsphilosophie und ihrer erkenntnistheoretischen Durchdringung den Aufgabenkreis eines Prozeßschriftsatzes eher eindeutig überschreitet. Auch steht für den Verf. beim Auftakt fest:

"Recht ist nur insoweit zu erhoffen, als es die Gerichte hervorbringen. Die Gerichte jedoch wenden die Vorschriften des Einigungswerks positivistisch an, wenn sie auch dem Unrecht, das sie für unerträglich erachten, mit der Radbruchschen Formel und mit einem fernen Blick auf die Menschenrechte begegnen. Die sozialistische (fremdbestimmte) Despotie der DDR ist durch die Einigungspolitik nicht bewältigt worden ... Die sozialistischen Schulden waren ein Teil des Unrechtssystems DDR und sind es noch heute. Die Währungsumstellung hat die ökonomische Lage und die ökonomische Theorie ignoriert, die Altschuldenpolitik zudem das Recht. Sie hat die sozialistische Willkür, das grobe Unrecht revolutionswidrig in den Staat des Rechts und die Wirtschaft des Marktes transportiert" (S. VII-VIII).

Aus solcher Sicht versteht sich der Angriff auf das LPG-Altschuldenurteil des Bundesgerichtshofs zwar auch als Bemühen um das Berichtigen eines der Schrift zufolge fehlsamen juristischen Ergebnisses, vor allem aber als ein umfassendes Plädoyer für die Wiederherstellung von Recht und Gerechtigkeit im Bereich der ehemaligen DDR. Diesem Anliegen geht die Monographie vorab bei der Kritik des "Radbruchschen Positivismus" anhand erkenntnistheoretischer und ontologischer Einsichten Kants sowie bei der Würdigung des Verhältnisses von Recht und Gesetz nach, die in der Wiedergabe des Ausspruchs von Heinrich Triepel gipfelt: "Heilig ist nicht das Gesetz, heilig ist nur das Recht; das Gesetz steht unter dem Recht" (S. 28), mag die Sentenz freilich auf einen hier eher nicht einschlägi-

gen Anlaß zurückgehen. Ähnliche Nachdrücklichkeit kennzeichnet die Verurteilung der Rechtlosigkeit der DDR, als deren Angelpunkt die Schrift moralphilosophische Einsichten Kants heranzieht. Die juristische Folgerung, daß die DDR "kein (eigener) Staat war, kein Recht kannte und keine Rechtsverhältnisse hervorbringen konnte", ergibt sich für Verf. aus dem Fehlen "(wirksamer) Verfassung und (wirksamen) Verfassungsgesetzes (im formalen und materialen Sinne)" (S. 45). Dem Lobpreis der friedlichen und demokratischen Revolution im Sinne der Präambel des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 sowie der Präambel des Verfassungsgrundsatzgesetzes der DDR vom 17. Juni 1990 folgt das Eingehen auf die "materiale Willkürhaftigkeit der Altschuldenpolitik" (S. 94), die in der Absage an die "willkürliche Aufwertung der Nonvaleurs" (S. 113) sowie deren "apersonale Insichverbindlichkeit" (S. 118) gipfelt. Verf. macht sich die finanzjournalistische Bezeichnung "Nonvaleurs" zu eigen, weil er "die sozialistischen Forderungen der BLN" für "wertlos" hält. Mit dieser Einordnung folgt die Schrift insbesondere einem Autor, dessen Tätigkeit an der Spitze der Hessischen Landesbank am Platze Frankfurt am Main in wacher Erinnerung blieb, setzt sich freilich in Widerspruch zu der Altschuldenjudikatur der mit einschlägigen Vorgängen befaßten deutschen Höchstgerichte unter Einschluß des BVerfG. "Apersonale Insichverbindlichkeit" soll als Wortschöpfung topischen Bezugs auf die wirtschaftliche Identität zwischen Gläubigern und Schuldern als Untereinheiten der Wirtschaftseinheit DDR hinweisen, durch deren Anerkennung "als Rechtsverbindlichkeiten ... die Altschuldenpolitik ... tatsächliche Verhältnisse sozialistischer Willkür" verrechtlichte (S. 120). Des weiteren geht die Schrift auf die Überforderung der betroffenen LPG durch die Zinsanpassung, die willkürliche Währungsumstellung diesbezüglicher Geldbestände und Konten sowie das Ermitteln der Sanierungsfähigkeit als willkürliche Entschuldungsvoraussetzung des Unternehmens ein.

Der Einigungsvertrag hat den Art. 232 § 1 in das EGBGB eingefügt:

"Allgemeine Bestimmungen für Schuldverhältnisse

Für ein Schuldverhältnis, das vor dem Wirksamwerden des Beitritts entstanden ist, bleibt das bisherige für das in Art. 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet geltende Recht maßgebend."

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge gilt diese Norm auch für DDR-Recht, dessen Weitergeltung im vereinigten Deutschland der Einigungsvertrag nicht angeordnet hat (BVerfG, Typoskript des Urteils des 1. Senats vom 8. April 1997, S. 16, – 1 BvR 48/94 –). Anhand der Annahme der Verfassungswidrigkeit des Art. 232 § 1 EGBGB, die die Monographie freilich auf die Anwendung der Vorschrift durch das *Altschuldenurteil* des BGH vom 26. Oktober 1993 beschränkt, gelangt sie zur Bejahung des Wegfalls der Geschäftsgrundlage mit der Folge, daß "die kreditären Schuldverhältnisse der DDR ... keinen rechtlichen Bestand" haben. "Die Sachlichkeit verbietet, sie entweder anzuerkennen, sie zu retroaktivieren oder sie zu begründen" (S. 172).

Auf solchem Hintergrund geht Verf. den Grundrechtsverletzungen durch das *Altschuldenurteil* des BGH nach und sieht solche insbesondere in der Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie, der Unzumutbarkeit der Altschuldenpolitik, der ruinösen Wirkung der Belastung und in dem mangelnden Schutz vor Gläubigerwechseln. Desgleichen rügt die Schrift die Verletzung der Unternehmensfreiheit und den Gleichheitsverstoß.

Der Rezensent hielt es für ein Gebot der Billigkeit, den Verf. so ausführlich zu Wort kommen zu lassen, damit auch der unbeteiligte Leser sich die Gedankenfolge der Schrift und das Ziel seiner Verfassungsbeschwerde vergegenwärtigen könne. Die Besprechung nunmehr mit einer Stellungnahme zu den Einzelheiten des Vorbringens der Monographie und ihres sprachlichen Niederschlags abzurunden, wäre wohl ein Zuviel. Mit entscheidungsunerheblichen Nuancen möchte sich nämlich der Rezensent dem Urteil des BVerfG vom 8. April in gleicher Angelegenheit anschließen, dessen sachbezogene Ausführlichkeit die Streitsache in der Tat abschließend würdigt und Verletzungen der Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG durch das Urteil des BGH vom 26. Oktober 1993 verneint. Dem bleibt unter juristischen Gesichtspunkten nichts hinzuzufügen. Daß sich der Schrift eine Fülle von Anregungen staatstheoretischer, philosophischer, insbesondere rechtsphilosophischer und ethischer Art entnehmen lassen, bleibe unbestritten; ferner, daß sie eine Dokumentation verletzten Rechtsempfindens bildet, deren Eindringlichkeit sich womöglich in anderem Zusammenhang als nutzbar erweisen könnte, sei der ersten Aussage gern hinzugefügt.

Hugo J. Hahn, Würzburg

Schefer, Markus: Konkretisierung von Grundrechten durch den U.S.-

Supreme Court. Zur sprachlichen, historischen und demokratischen Argumentation im Verfassungsrecht. Berlin: Duncker & Humblot 1997 (Schriften zum Internationalen Recht, Bd. 82). XXIII, 532 S. DM 142.–

Die umfangreiche Berner Dissertation von Schefer beschäftigt sich mit verschiedenen Arten verfassungsrechtlicher Argumentation durch den U.S.-Supreme Court und durch die amerikanische Verfassungstheorie. Die Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Am Anfang steht ein Überblick über die Rechtsprechung des Supreme Court in den Bereichen der Meinungsfreiheit, der Rechtsgleichheit und des *right to privacy* (S. 5 – 91). Der Hauptteil der Arbeit untersucht Formen und Auswirkungen von drei Argumentationsmodellen, die der Verfasser die enge sprachliche, die historische und die demokratische Argumentation nennt. Diese Begründungsmuster werden auf ihre Verwendung in der Rechtsprechung des Supreme Court überprüft (S. 92 – 400). Der dritte Teil der Untersuchung fragt nach dem Beitrag von Rechtsprechung und Theorie zum Problem regelgeleiteter und kontext-bezogener Entscheidungen (S. 401– 469).

Der Verfasser legt eingangs dar, daß die richterliche Konkretisierung von Grundrechten sich nicht an einem fest vorgegebenen Katalog orientieren könne.

Der Überzeugungskraft und Konsensfähigkeit einer richterlichen Begründung komme deshalb zentrale Bedeutung zu. Daraufhin will Schefer jene drei Arten verfassungsrechtlicher Argumentation befragen und sammelt und sichtet in induktiver Manier enormes Material. Auf S. 401 wird ein über die kommentierende Materialansammlung hinausgehendes Problem aufgeworfen, nämlich wie ein Ausgleich gefunden werden kann zwischen einer stark kontext-bezogenen Fallentscheidung, die sämtliche Aspekte des Einzelfalles in Betracht zieht und damit jeden Fall gesondert behandelt, und einem Vorgehen auf der Basis allgemein anwendbarer, abstrakt formulierter Regeln. Diese Dichotomie zwischen Regelbildung und Einzelfallbezug ist die Folge des amerikanischen Verfassungsrechts, das überwiegend Verfassungsrichterrecht auf der Basis des Präjudizienrechtsdenkens einer *Common Law*-Rechtskultur ist. Hätte der Verfasser diese Fragestellung an den Anfang gestellt, wäre ihm womöglich eine frische Perspektive auf das Problem des Verhältnisses von Richterrecht und Verfassungen gelungen. Dies hätte jedoch erfordert, sich vorab über einige Rahmenbedingungen klar zu werden, die der Verfasser zwar auf den letzten Seiten erwähnt, aber nicht zum Ausgangspunkt der Untersuchung genommen hat. So beobachtet er, daß die Judikatur des Supreme Court durch eine enge Sachverhaltsbindung gekennzeichnet ist, die es erschwert, sachverhaltsunabhängige Regeln herauszuarbeiten. Daran ließe sich die Frage knüpfen, ob das amerikanische Verfassungsrecht eher faktenorientiert evolutionär voranschreitet oder eher abstrakt-normative Ausgangspunkte nimmt. Richtig wird weiter beobachtet, daß das regelgeleitete und das einzelfallbezogene Entscheiden im amerikanischen Verfassungsrecht kaum voneinander getrennt werden können. Beide Ansätze seien eng verflochten und gingen stets ineinander über. Es komme immer nur zu einem vorläufigen, unsicheren Ausgleich, der ständiger Infragestellung und Neuformulierung zugänglich bleiben muß (S. 402, 413, 416). Der Verfasser schildert anhand der drei herangezogenen Themengebiete einen Prozeß der Regelbildung aus der Fülle vorentschiedener Einzelfälle. Die interessante Beobachtung ist, daß trotzdem keine abstrakt-allgemeine Regel entsteht, so daß es im Ergebnis wieder auf die Kreativität und Überzeugungskraft der Interpreten ankommt. Überzeugend deutet der Verfasser schließlich, daß diese untrennbare Aufeinanderbezogenheit von faktischen und normativen Entscheidungsgrundlagen bzw. das Verwischen von Sein und Sollen ein typisches Merkmal gerade des amerikanischen Verfassungsrechts ist. Hier gelingen dem Autor wichtige Beobachtungen, die er zum Gegenstand weiterer Analyse machen könnte: Verbirgt sich hier eine besondere Theorie von Fallnormen? Zeigt sich in diesem Vorgehen das einzelfallbezogene Denken des *Common Law*? Liegen hierin markante Unterschiede zur kontinentaleuropäischen (deutschen) Verfassungsrechtsprechung, die ihre Ursache in der Unterscheidung von *Common Law* und *Civil Law* finden? Ist das amerikanische Vorgehen, das Regelbildung und Einzelfallentscheidung miteinander verwebt, argumentativ überzeugender oder dupliziert es die Probleme, indem es weder der

Entscheidung des Falles noch der Regelbildung gerecht wird? Geht es hier wirklich um abstrakte Regeln in der Manier des kontinentaleuropäischen Rechts, wie die Arbeit unerschwerlich annimmt, oder handelt es sich nicht um verabsolutierte Schutzbereiche, die mit einem präjudizienhaften, sachverhaltsgebundenen Regelverständnis hergeleitet werden, das nur aus der Tradition des *Common Law* verständlich ist?

Im Verhältnis zum dritten Teil verblissen die ersten 400 Seiten der Arbeit. Mit der an den Anfang gestellten Darstellung der Rechtsprechung zu den drei herangezogenen Rechtsbereichen möchte der Verfasser die weitere Untersuchung von materiell-rechtlichen Fragen und Sachverhaltsdarstellungen entlasten. Das führt allerdings dazu, daß der Leser auf den ersten 90 Seiten mit aneinandergereihten kurzen Fallernwähnungen konfrontiert wird, die ihn gerade am Anfang auf eine Geduldsprobe stellen. Wünschenswert wäre ferner gewesen, wenn auch die wirtschaftlichen Grundrechte in die Untersuchung einbezogen worden wären. Seit der Wende im New Deal (*U.S. v. Carolene Products*, 1938) unterliegen gerade sie einer von den Freiheiten des *First Amendment* völlig unterschiedlichen Grundrechtskonzeption, auf deren Untersuchung jedenfalls dann nicht verzichtet werden kann, wenn man allgemein über die Konkretisierung von Grundrechten durch den Supreme Court schreiben will.

An die geballte Ladung Fallmaterial schließt der umfangreiche zweite Teil zur engen sprachlichen, historischen und demokratischen Argumentation im Verfassungsrecht an. Schefer präsentiert die Ansätze jeweils unter Rückgriff auf die Theorien und Ideen prominenter amerikanischer Verfassungsjuristen. In einem zweiten Schritt überprüft er dann, ob und wie diese Argumentationsmuster von der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court aufgenommen werden. Entgegen ihrem Anspruch vermöge die sprachliche Argumentation nicht zu gewährleisten, daß individuelle Wertpräferenzen der Richter ausgeschaltet würden. Die sprachliche Argumentation habe die Funktion eines Neben-Argumentes, das für oder gegen jede Entscheidung angeführt werden könne. Auch die historische Argumentation verdecke die richterlichen Wertentscheidungen oft nur, entlaste sie jedoch nicht, wie sie verspreche. Den breitesten Raum widmet Schefer der demokratischen Argumentation. Hier geht er ausführlich auf die Arbeiten von Burt, Ely, Ackerman, Michelman und Sunstein ein. Sunsteins "republicanism" und seine These der "democratic deliberation" üben in den Vereinigten Staaten momentan die vielleicht größte intellektuelle Wirkung auf das Verfassungsrecht aus. Diese Theorie ermögliche spezifische Verfassungskonkretisierungen, so daß die argumentative Beliebigkeit der zuvor behandelten Ansätze hier am wenigsten zutreffe. Der Verfasser nimmt eine pointierte Unterscheidung zwischen den verschiedenen Vertretern der demokratischen Argumentation vor. Am Ende bleibt jedoch auch hier ein *non liquet*: Alle demokratischen Argumentationen basieren auf einer je spezifischen Ausgestaltung der Rolle des Verfassungsgerichts. Die unterschiedlichen institutionellen und demo-

kratiethoretischen Standortbestimmungen des Supreme Court führen dann wieder zurück zu verschiedenen Konzeptionen verfassungsrechtlicher Argumentation.

Dieses *non liquet* zieht sich durch die Arbeit. Ihr zentrales Ergebnis ist, daß sich die argumentativen Schwerpunkte bei der Rechtsprechung zu den Grundrechten je nach textlicher Basis, historischem Umfeld und demokratischer Funktion verändern. Argumentation ist also kontextbezogen. Der Kreativität der einzelnen Interpreten komme zentrale Bedeutung zu. Der Konkretisierungsvorgang könne dann am sinnvollsten durch prozedurale, an den Grundlagen der demokratischen Ordnung ausgerichtete Gesichtspunkte eingebunden und gesteuert werden. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, hat uns der Verfasser an dem enormen Leseprogramm partizipieren lassen, dem er sich unterzogen hat. Während die amerikanische Literatur dabei minutiös erfaßt wurde, verzichtet der Verfasser jedoch vollständig darauf, nicht-amerikanische Untersuchungen zu berücksichtigen. Er begründet dies damit, daß die amerikanischen Ausführungen auf dem Hintergrund eines Rechtssystems entstanden seien, das von unserem in wesentlichen Aspekten abweiche; sie seien in eine Form überzuführen, die auf dem Hintergrund unseres Rechtssystems verständlich sei. Wieso diese Einsicht den Verzicht auf deutschsprachige Literatur begründen soll, ist dem Rezensenten nicht ergündlich; eher das Gegenteil liegt nahe. Der Verfasser bewegt sich daher in einem rein amerikanischen Diskussionszusammenhang, der nur sprachlich ins Deutsche übersetzt wird, so daß unklar bleibt, welche Schlußfolgerungen über den U.S.-Kontext hinaus zu ziehen sind. Eine weiterreichende Fragestellung hätte sich aus seinen Beobachtungen im eingangs hervorgehobenen dritten Teil gewinnen lassen. Diese an den Anfang gestellt, hätte zu wohlthuenden Kürzungen und zur Vermeidung von Wiederholungen bei der Darstellung der Rechtsprechung führen können. Des erneuten Abdrucks der amerikanischen Bundesverfassung bedarf es schließlich ebenso wenig wie eines Entscheidungsverzeichnisses ohne Seitenverweise. Das Aufarbeiten der Literatur stellt einen Gewinn dar, insbesondere die Darstellung der neuesten Arbeiten von Sunstein. Wer an amerikanischer Verfassungstheorie interessiert ist, wird belohnt werden.

Oliver Lepsius, München

Wenckstern, Manfred: Die Immunität internationaler Organisationen. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1994. (Handbuch des Internationalen Zivilverfahrensrechts, hrsg. vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Bd. II/1). XLVII, 399 S. DM 348.–

Wenckstern hat die bisher umfassendste, best dokumentierteste und auch die profundeste Darstellung der Immunitäten internationaler Organisationen und ihrer Bediensteten präsentiert. Ihm ist es gelungen, nahezu alle Rechtsquellen und die Staatenpraxis zu sichten, zu analysieren und zu systematisieren. Immens ist die Zahl der zusammengetragenen Belege. Aufwendige Rechtsquellen- und Fund-

stellenregister bereiten die komplexe Materie auf. Das Buch ist in einem eleganten Stil geschrieben und gut gegliedert. Es umfaßt außer der Zusammenfassung (Schlußteil) vier Teile: Nach der Typologie der internationalen Organisationen und sonstiger Prolegomina untersucht Wenckstern die Immunität im Erkenntnisverfahren und in der Zwangsvollstreckung.

Daran schließt die Erörterung der sog. sachlichen internationalen Unzuständigkeit an. Es geht um die Frage, inwieweit Streitigkeiten aus reinen Völkerrechtsverhältnissen und aus sekundärem hoheitlichen Organisationsrecht der Jurisdiktion der nationalen Gerichte entzogen ist (Rz. 993 f., 1019). Dies sei regelmäßig der Fall. Statt dessen judizieren hierüber internationale Gerichte und Schiedsgerichte sowie – insbesondere bei Dienstrechtsstreitigkeiten – organisationsinterne oder -externe internationale Verwaltungsgerichte. "Die Bediensteten haben dadurch in der Regel ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten und den normalen Bürger betreffen diese Rechtsbereiche wenig" (Rz. 1019). Die Fragestellung sei ähnlich wie bei der, ob nationale Gerichte befugt sind, auf fremdem öffentlichen Recht beruhende Streitigkeiten zu entscheiden, Rz. 995 Fußn. 2257. Die sachliche internationale Unzuständigkeit (*principle of non-justability* [House of Lords], *act of state-doctrine* [so die Terminologie in den USA, vgl. Restatement Third of Foreign Relations Law, § 433]) dient – ähnlich wie die Immunität – dazu, der Organisation einen Kern an Autonomie zu sichern (Rz. 997). Zum anderen soll sie im nationalen Interesse verhindern, daß die staatlichen Gerichte zum "Büttel" fremder öffentlicher (Macht-)Interessen werden. Sie sollen diese Interessen nicht bewerten und sich nicht einmischen. Im übrigen könnten sie i.d.R. diese auch nicht sachgerecht bewerten (Rz. 997). Diese Selbstbeschränkung der nationalen Entscheidungsorgane (Gerichte) beruhe – anders als das Immunitätsrecht – nicht auf völkerrechtlicher Grundlage, sondern auf nationalem autonomen Prozeßrecht. Auch bei einem Verzicht der internationalen Organisation auf den ihr durch die sachliche internationale Unzuständigkeit gewährten Schutz sei – anders als beim Immunitätsverzicht – nicht automatisch gewährleistet, daß die Zuständigkeit der nationalen Gerichte wieder auflebt, denn dazu sei zusätzlich die nationale Bereitschaft erforderlich, die Gerichte für den Streit zur Verfügung zu stellen. Daher bestehe diese Hürde auch bei Aktivprozessen (Rz. 998).

Der genaue Umfang des Bereichs, in dem die Organisationen gegenüber dem einzelnen Staat Autonomie genießen, divergiert von Organisation zu Organisation. Gleichwohl hat Wenckstern (Rz. 1002 ff.) zwei Hauptgruppen herausgefunden: Zur ersten zählen Organstreitigkeiten sowie mitgliedschaftsrechtliche Streitigkeiten zwischen der Organisation und einem Mitgliedstaat (z. B. über die Beitragspflicht oder die Kompetenzen der Organisation). Die zweite Hauptgruppe betrifft das sekundäre Organisationsrecht; hierunter fallen dienstrechtliche Streitigkeiten, sofern das Verhältnis der Bediensteten zur Organisation einem von ihr geschaffenen Dienstrecht unterstellt ist, also nicht dem nationalen Arbeitsrecht des Sitzstaates oder des Staates, in dem der Bedienstete tätig ist, überlassen

wird. Dies ist in der Praxis die wichtigste Untergruppe (Beispiel: Art. 12 II der EUROCONTROL-Satzung: "Für Streitigkeiten zwischen der Organisation und dem Personal der Agentur ist ausschließlich das Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation zuständig, unter Ausschluß aller anderen nationalen und internationalen Gerichte." Weitere Beispiele bei Wenckstern [Rz. 1006]). Hinzu kommen Streitigkeiten auf der Grundlage eines von der Organisation erlassenen Hausordnungsrechts sowie solche aus Beschaffungsverträgen, wenn die Organisation das Rechtsverhältnis mit den Lieferanten einem organisationsinternen öffentlichen Recht unterstellt hat. Schließlich gehören hierher als weitere Untergruppe Streitigkeiten auf der Basis eines organisationsinternen Amtshaftungsrechts. Bei all diesen Fallkonstellationen ist der Streitgegenstand durch Normen determiniert, die ihren Ursprung nicht im staatlichen Recht, sondern entweder im Völkerrecht (Gründungsabkommen bzw. Satzung der Organisation) oder im sekundären Organisationsrecht haben. Ist letzteres nicht – ähnlich dem nationalen öffentlichen Recht – hoheitlich ausgestaltet, sondern privatrechtlich, so könne es durch die nationalen Gerichte angewandt werden. Daher sieht Wenckstern (Rz. 1004) die sachliche internationale Unzuständigkeit als "prozessuale Verlängerung eines hoheitlich ausgestalteten materiellen Rechts (sei es Völkerrecht, sei es sekundäres Organisationsrecht)".

Bei der Suche nach nationalen Normen über die sachliche internationale Unzuständigkeit verweist der Autor (Rz. 1010) mit nur zwei Sätzen auf die Parallelregeln über die Unanwendbarkeit ausländischen öffentlichen Rechts. Diese Passage erscheint etwas knapp geraten. Die fehlende internationale Zuständigkeit führt allenfalls dazu, daß das nationale Gericht keine Sachentscheidung mit Rechtskraftwirkung (die sich primär – vorbehaltlich der Anerkennung in anderen Staaten – ohnehin nur in der Hoheitssphäre des Gerichtsstaates entfalten kann) erlassen darf; unberührt bleibt aber die Vorfragenkompetenz. Die nationalen Gerichte dürfen bei ihrer Subsumtionstätigkeit sehr wohl Völkerrecht und sekundäres Organisationsrecht "eigenständig" anwenden. Ein Kognitionsverbot für Vorfragen besteht nicht, ebenso kein Gebot, die Entscheidung auszusetzen. Wäre es anders, verlöre z. B. Art. 7 EVÜ (dessen Abs. 2 in Deutschland in Art. 34 EGBGB innerstaatlich transformiert ist) auf weiten Strecken seinen Sinn.

Wenckstern (Rz. 121) betont die große praktische Bedeutung der Frage, ob es neben den völkerrechtsvertraglichen Immunitätsregeln auch völkergewohnheitsrechtliche Normen über die Befreiung internationaler Organisationen von der Gerichtsbarkeit der Staaten gibt. Ist z. B. die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, einer internationalen Organisation, der sie nicht angehört und die sie nicht anerkannt hat, Immunität zu gewähren? Der Verfasser hält es für möglich, daß die vertraglich eingeräumte Immunität auch von Nichtmitgliedstaaten beachtet werden muß (Rz. 315 ff.). Sorgfältig trägt er alle Indizien zur Frage eines Gewohnheitsrechts zusammen und kommt trotz gegenläufiger Stellungnahmen in der Literatur im Anschluß an Art. 21 Abs. 1 der UNIDO-Satzung zu dem Er-

gebnis, daß internationale Organisationen schon nach Völkergewohnheitsrecht diejenigen Immunitäten genießen, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich sind (Rz. 397). Die wenigen gegen völkergewohnheitsrechtliche Immunitäten sprechenden Indizien hält er für nicht überzeugend. So sei z. B. die Formulierung in Art. 15 Abs. 2 des Meeresforschungsübereinkommens ein absoluter Ausnahmefall.

Ausführlich erörtert der Autor die innerstaatlichen Umsetzungserfordernisse, vor allem auch in ihrer verfassungs- und menschenrechtlichen Dimension (Rz. 162). Art. 19 Abs. 4 GG kommt nicht in Betracht, weil dort nur Rechtsschutz gegen die deutsche öffentliche Gewalt gewährleistet wird. Gesetze nach Art. 59 Abs. 2 S.1 GG werden grundsätzlich "ohne Filter" an der Verfassung gemessen, wobei nur bei der Auslegung der in Betracht kommenden Verfassungsbestimmungen den Besonderheiten des völkerrechtlichen Verkehrs Rechnung getragen werden kann. Dagegen gibt Art. 24 Abs. 1 GG bei der Übertragung von Hoheitsrechten, die auch judikativer Art sein können, auf zwischenstaatliche Einrichtungen einen größeren Freiraum (Rz. 165). Denn andernfalls müßte das deutsche Verfassungsmodell auf die zwischenstaatliche Einrichtung übertragen werden, was *de facto* zu einer nicht überwindbaren Beitrittsbarriere für Deutschland führen würde. Auch bei Zugrundelegung dieses "weicheren" Prüfungsmaßstabs dürfen die Grundprinzipien der Verfassung nicht angetastet werden (Rz. 166). Hierzu gehört – wie das BVerfG in den *Eurocontrol*-Urteilen klar herausgestellt hat – ein wirksamer Rechtsschutz. Es reicht allerdings, wenn dieser im Sekundärrecht der Organisation etabliert und für den Benutzer hinreichend erkennbar ist. (Strenger wohl das spanische Tribunal Constitucional in der Entscheidung 140/1995 vom 28. September 1995 zu Art. 31 I WÜD; hierzu E. Massicci/G. Alférez, IPRax 1997, 129.)

Sehr deutlich arbeitet Wenckstern die Gefahr einer Justizverweigerung heraus, die dann unausweichlich eintritt, wenn die Blockade des Rechtsschutzes vor den nationalen Gerichten nicht durch Gewährung von Rechtsschutz durch die Tribunale der internationalen Organisation kompensiert wird. Immunitätsnormen zugunsten internationaler Organisationen sind mit dem Grundgesetz nur dann vereinbar, wenn ausreichender Ersatzrechtsschutz durch die internationale Organisation sichergestellt ist. Der betroffene Private darf nicht vom guten Willen der internationalen Organisation abhängig sein (Rz. 499). Ein rechtlich ausgeformtes, dem Privaten zugängliches (von der internationalen Organisation ins Werk gesetztes) Verfahren als Ersatz für den Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten wäre nur dann entbehrlich, wenn die Immunitätsgewährung unmittelbar an die Bedingung geknüpft wäre, daß im konkreten Einzelfall ein adäquates Streitbeilegungsverfahren angeboten wird. Die Immunitätstexte kennen aber eine solche Bedingung nicht.

Wenckstern weist in seinen Detailuntersuchungen (Rz. 453 ff.) nach, daß bei vielen Organisationen der Rechtsschutz nicht nur "Schönheitsfehler", sondern

so starke rechtsstaatliche Defizite aufweist, daß aus deutscher Sicht die Immunitätsregel verfassungswidrig ist. Dieses Verdikt verpflichtet die Organe der deutschen auswärtigen Gewalt, darauf hinzuwirken, daß bei der betreffenden internationalen Organisation vorhersehbare und Mindestanforderungen an die Verfahrensgerechtigkeit gewährleistende Ersatzrechtsschutzverfahren geschaffen werden. Weiter stellt sich die Frage, ob das deutsche Zustimmungsgesetz zu den Immunitätsregeln nichtig ist, so daß die deutsche Gerichtsbarkeit uneingeschränkt auch gegenüber der internationalen Organisation fortbesteht, obwohl auf völkerrechtlicher Ebene Deutschland zur Immunitätsgewährung verpflichtet ist. Zwar verstößt eine internationale Organisation, die sich auf ihrer Immunität "ausruht" und keine Justiz gewährt, gegen ihre völkerrechtliche Streitbeilegungsverpflichtung (Rz. 172). Die Verweigerung der Immunität vor staatlichen Gerichten könnte daher als Repressalie völkerrechtlich gerechtfertigt werden. Doch hätten hierüber nicht die Gerichte, sondern die für die auswärtige Gewalt zuständige Exekutive zu befinden. Wenckstern (Rz. 172) will "dem staatlichen Interesse an einer differenzierten, außenpolitische Erfordernisse berücksichtigenden Reaktion den Vorzug geben vor einer einzig die Privatinteressen eines einzelnen betrachtenden Gerichtsentscheidung, in der die Immunität verweigert wird." Um den Gerichten von vorneherein den Argumentationsspielraum zu entziehen, verneint Wenckstern in Übereinstimmung mit den bisherigen Stellungnahmen die Nichtigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes. Allerdings stellt sich dann die Frage, ob der Kläger gegen die (immunitätsgewährende) Bundesrepublik Deutschland einen Anspruch aus Enteignung oder Aufopferung hat, wenn alle seine Bemühungen, seinen Anspruch (mit starkem Inlandsbezug) gegen die internationale Organisation bzw. ihren immunitätsgeschützten Mitarbeiter vor ihr geltend zu machen, definitiv gescheitert sind. Einem solchen Anspruch steht nach Auffassung Wencksterns (Rz. 178) "wohl nichts mehr im Wege".

Was den Immunitätsumfang anbelangt, sollte nach Wenckstern (Rz. 1015) derjenige älterer Organisationen an den geringeren Umfang vergleichbarer jüngerer Organisationen angepaßt werden. Er denkt dabei an zivilrechtliche und strafrechtliche Aspekte von Straßenverkehrsdelikten sowie zivilrechtliche Vertragsstreitigkeiten und konnexe Widerklagen. Er begründet diesen Vorschlag mit dem in Westeuropa und Nordamerika in den letzten Jahrzehnten gestiegenen gegenseitigen Vertrauen in die Unabhängigkeit der nationalen Rechtspflege. Dabei hat Wenckstern vor allem ESO, EUMETSAT, EUTELSAT, EWO, Europäische Patentorganisation und EZMWV im Visier. Ein gewisser Variantenreichtum bei der Stipulierung des Immunitätsumfangs erscheint Wenckstern (Rz. 1016) nötig bzw. hinnehmbar angesichts des unterschiedlich großen Immunitätsbedarfs. Der derzeitige Befund sei jedoch uneinheitlicher und unübersichtlicher als sachlich geboten. Er empfiehlt daher Rechtsvereinheitlichung durch Ausarbeitung von Modellübereinkommen und bedauert, daß die International Law Commission dieses Thema von ihrer Agenda abgesetzt hat (Rz. 51).

In der Praxis spielt die Pfändung von gegen internationale Organisationen gerichteten Forderungen eine große Rolle. Es geht um die Frage, ob die vollstreckungsrechtliche Immunität der internationalen Organisation auch dann greift, wenn diese nicht Vollstreckungsschuldnerin, sondern nur Drittschuldnerin ist. Dies bejaht Wenckstern (Rz. 820). Da nach deutschem Recht (§ 829 Abs. 3 ZPO) die Zustellung des Zahlungsverbotes an den Drittschuldner Voraussetzung für die Wirksamkeit der Pfändung ist und nach h.M. die Zustellung die Vollstreckungsimmunität der internationalen Organisation berührt, ist eine Pfändung nicht durchführbar, es sei denn, die internationale Organisation verzichtet insoweit auf ihre Immunität oder in dem einschlägigen Immunitätsabkommen ist die Forderungspfändung (z. B. Gehaltspfändung) ausdrücklich gestattet.

Weniger empfindlich ist man in der Europäischen Union. In einer "normalen" Forderungspfändung sieht der EuGH keine Gefahr für die Tätigkeit und Unabhängigkeit z. B. der EG. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn das Organ der EG, dem der Pfändungsbeschuß zugestellt wird, ihm widerspricht oder später glaubt, sich der Durchführung der Pfändung oder Überweisung widersetzen zu sollen (EuGH Rs. 1/87 vom 17. Juni 1987 – *SA Universe Tankship/Kommission*, Slg. 1987, 2811). Da die von einer Forderungspfändung ausgehenden Gefahren für die Funktionsfähigkeit der internationalen Organisation marginal sind, andererseits aber die Vollstreckungsgläubiger wegen der Unzulässigkeit der Pfändung schwere Verluste erleiden, plädiert Wenckstern (Rz. 822) *de lege ferenda* dafür, für Gehalts-, Renten- und Mietzinspfändungen entweder generelle Ausnahmen von der Vollstreckungsimmunität vorzusehen oder ein Ermächtigungsverfahren wie bei der EU einzuführen.

Fazit: Wenckstern ist ein großer Wurf gelungen. Er hat es auch geschafft, die mitunter unterschiedlichen Sicht- und Wahrnehmungsweisen der Völkerrechtler und Internationalverfahrensrechtler zu einem "Parallaxenausgleich" zu bringen. Darin liegt ein besonderer Reiz des Buches.

Reinhold Geimer, München