

# L I T E R A T U R

## Buchbesprechungen

**Bognar, Zoltan: Europäische Währungsintegration und Außenwirtschaftsbeziehungen.** Eine Analyse des gemeinschafts- und völkerrechtlichen Rahmens der europäischen Außenwährungsbeziehungen. Baden-Baden: Nomos (1997). 443 S. (Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Bd. 16). DM 98.-

Mit dem Inkrafttreten der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion für 11 der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum 1. Januar 1999 ist ein Währungsraum entstanden, der nach seiner Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl zu einem der größten der Welt gehört. Dies stellt nicht nur eine historische Etappe auf dem Weg der europäischen Integration dar. Die Einführung der gemeinsamen Währung bedeutet vielmehr auch eine grundlegende Umwälzung für das internationale Währungs- und Finanzsystem. Dieses System war bislang ausschließlich auf die Staaten als Träger der monetären Souveränität ausgerichtet. Mit der Europäischen Gemeinschaft tritt nun erstmals eine supranationale Gemeinschaft dieser Größenordnung auf den Plan des internationalen Finanzsystems. Aus dieser neuen Rolle der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich eine Vielzahl von Rechtsfragen, denen Zoltan Bognar in seiner Hamburger Dissertation aus dem Jahre 1997 nachgeht. Bognar legt seiner Arbeit dabei ein weites Verständnis des Begriffs der Währungspolitik zugrunde, die er definiert als "die Summe der mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Maßnahmen und Befugnisse, die die Währungsbeziehungen des Integrationsraums EG nach außen beeinflussen können" (S.44f.). Aufgrund dieser Definition befaßt sich die Arbeit somit nicht nur mit Fragen der Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Währungspolitik und den Beziehungen der Gemeinschaft auf internationaler Ebene. Bognar widmet sich vielmehr ausführlich auch den materiellen Regelungen des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs, die er insbesondere in Bezug zu den Regelungen des internationalen Rechts setzt.

In einem einleitenden Teil skizziert Bognar zunächst recht knapp das Spannungsverhältnis zwischen regionaler und globaler Wirtschafts- und Währungsintegration (S.32ff.). Der zweite Teil der Arbeit befaßt sich dann mit dem *status quo* der europäischen Währungsintegration im Zeitpunkt der Abfassung der Arbeit, d.h. vor Beginn der dritten Stufe. In einem historischen Rückblick wird dabei die Entwicklung der europäischen Währungsintegration bis zum Beginn der zweiten Stufe dargestellt, wobei die Geschichte des Europäischen Währungssystems besondere Berücksichtigung findet. Sodann geht Bognar auf die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik während der zweiten Stufe ein. Die recht ausführliche Darstellung der Rolle des Europäischen Währungsinstituts ist heute allerdings nur noch von historischem Interesse. Etwas zu kurz kommt dagegen die Darstellung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in den Art. 103 und 104 c EGV (Art. 99 und 104 EGV neuer Zählung), die gerade auch in der dritten Stufe von hoher Bedeutung ist (S.94ff.).

Den Schwerpunkt der Ausführungen des zweiten Teils legt Bognar auf die Darstellung der mit Beginn der zweiten Stufe in Kraft getretenen Bestimmungen über die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs (Art. 73 b ff. EGV; Art. 56 ff. EGV neuer Zählung). Dabei gilt sein besonderes Interesse der Regelung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Drittländern und deren Verhältnis zu den Vorgaben des Völkerrechts. Nach Darstellung der ökonomischen Wechselbeziehungen von Kapitalverkehr und Währungspolitik folgt eine eingehende Darstellung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Liberalisierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs in Art. 73 b EGV, die im Unterschied zu den übrigen Grundfreiheiten des EG-Vertrags auch das Verbot von Beschränkungen des Verkehrs mit Drittstaaten beinhalten. Bognar befaßt sich dabei zunächst mit dem Begriff der "Beschränkung" in Art. 73 b EGV, wobei er mit guten Argumenten gegen eine Übertragung der zu Art. 30 und 36 EGV (Art. 28 und 30 EGV neuer Zählung) entwickelten Systematik plädiert (S. 165 ff.). Er geht dann ausführlich auf die Beschränkungsmöglichkeiten ein, die die Art. 73 c – g EGV (Art. 57 – 60 EGV neuer Zählung) insbesondere im Hinblick auf den Kapital- und Zahlungsverkehr mit Drittländern eröffnen.

Diese ausführlich dargestellten Regelungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs kontrastiert Bognar dann mit den entsprechenden Regelungen des Völkerrechts. Eingehend berücksichtigt werden dabei die Regelungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) über den Kapital- und Zahlungsverkehr. Aufgrund des hohen Liberalisierungsgrades in der Europäischen Gemeinschaft kommt Bognar zutreffend zu dem Ergebnis, daß Konflikte mit den Regelungen des IWF höchstens in Randbereichen, etwa bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen gem. Art. 73 g EGV, drohen (S. 250 f.). Zu demselben Ergebnis kommt der Verfasser auch hinsichtlich der Liberalisierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs im Rahmen der OECD, die ebenfalls weniger weit reicht als nach den Bestimmungen in Art. 73 b ff. EGV. Schließlich setzt sich Bognar auch mit dem Verhältnis von Weltmarkt und freiem Kapital- und Zahlungsverkehr auseinander. Die Ausführungen zum Verhältnis der Regelungen von WTO und IWF sind durchaus lesenswert; jedoch vermißt der Leser stellenweise einen Bezug zur Thematik der Arbeit, d. h. zu den internationalen Aspekten der Europäischen Währungsintegration. Der zweite Teil der Arbeit schließt mit einem Überblick über die Regelungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs im Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum sowie in den Assoziationsabkommen der Europäischen Gemeinschaft.

Der dritte Teil der Arbeit widmet sich einem besonders wichtigen und aktuellen Thema, nämlich den mit Beginn der dritten Stufe in Kraft getretenen Regelungen über die Wechselkurspolitik und die Außenvertretung der Gemeinschaft in Fragen der Währungspolitik. Bognar stellt eingangs das Spannungsverhältnis von Binnengeldpolitik und Wechselkurspolitik dar (S. 345 ff.). Hieraus ergibt sich zugleich die besondere Sensibilität des Themas, da die Kompetenzverteilung bezüglich der Außenwährungspolitik Rückwirkungen auf die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) bei der Verfolgung des Ziels der Preisstabilität hat. Als Grundlage für die folgenden Ausführungen hätte sich der Leser allerdings ein etwas stärkeres Eingehen auf die institutionelle Struktur und Ziele der EZB und des Europäischen Systems der Zentralbanken gewünscht. Seinem selbst gesetzten Anspruch zu klären, "in welcher Beziehung die außenwirtschaftliche Seite der Währungsunion zum binnenorientierten Ziel der Preisstabilität steht" (S. 29), kann Bognar daher nur teilweise gerecht werden.

Diesem Vorbehalt zum Trotz ist die folgende Analyse der in Art. 109 EGV (Art. 111 EGV neuer Zählung) enthaltenen Regelung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft in der Währungsunion hilfreich. Bognar geht zunächst auf die Regelung über den Abschluß von währungspolitischen Vereinbarungen der Gemeinschaft in Art. 109 I und III EGV ein. Zu Recht betont er dabei auch die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, die eine einschränkende Auslegung des in Art. 109 V EGV enthaltenen Vorbehalts zugunsten der Mitgliedstaaten erfordert (S.352 ff.). Auch die "ambivalente" Rolle der EZB beim Abschluß von Wechselkursvereinbarungen nach Art. 109 I EGV wird zutreffend beleuchtet (S.358 f.). Dasselbe gilt für die Befugnis des Rats, gem. Art. 109 II EGV "allgemeine Orientierungen" zur Wechselkurspolitik aufzustellen, wobei Bognar hinsichtlich der Verbindlichkeit dieser Orientierungen zu einem differenzierten Ergebnis kommt (S.360 f.). Schließlich widmet sich Bognar eingehend der Regelung des Art. 109 IV EGV über die Vertretung der Gemeinschaft auf internationaler Ebene und hier insbesondere im IWF. Dabei nimmt die Arbeit bereits einige der Schwierigkeiten vorweg, mit denen sich der Europäische Rat von Wien vom 11. und 12. Dezember 1998 bei seinem Versuch konfrontiert sah, die Vertretung der Gemeinschaft im IWF zu regeln. Bognar stellt sich zunächst der Frage, ob die Mitgliedschaft der Teilnehmer der Währungsunion im IWF aufgrund des Verlusts ihrer monetären Souveränität erloschen sein könnte, was er zutreffend verneint (S.391). Er weist jedoch auf die Probleme hin, die eine Vertretung der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten aufgrund der institutionellen Struktur des IWF mit sich bringt. Als Lösung dieser unbefriedigenden Lage plädiert Bognar letztlich zutreffend für eine Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaft im IWF, was allerdings eine Änderung des IWF-Abkommens voraussetzen würde (S.400). Es bleibt abzuwarten, ob die Praxis diesem Modell folgt, das sich ja auch schon im Falle der Welthandelsorganisation bewährt hat.

Insgesamt liest sich die Arbeit für jeden an den Fragen der internationalen Finanz- und Währungsbeziehungen Interessierten mit Gewinn. Man hätte sich teilweise zwar eine etwas stärkere Ausrichtung an den Problemen der dritten Stufe und der Kompetenzverteilung innerhalb der Gemeinschaft gewünscht. Die Arbeit von Bognar leistet aber einen wertvollen Beitrag zu einem Rechtsgebiet, das auch in Zukunft nichts von seiner Bedeutung verlieren wird.

Bernd Martenczuk, Frankfurt/M.

**Einwanderungskontrolle und Menschenrechte – Immigration Control and Human Rights.** Beiträge anlässlich des Symposiums am 29./30. Juni 1998 in Potsdam. Kai Hailbronner/Eckart Klein (Hrsg.). Heidelberg: Müller 1999. 217 S. (Motive – Texte – Materialien, Bd. 86).

Nationale Grundrechtsgarantien und internationale Menschenrechte bilden den Rahmen, der die Möglichkeiten nationaler und auch europäischer Einwanderungspolitik eingrenzt. Eine Reflektion über diesen Rahmen hat daher am Anfang eines jeden Prozesses zu stehen, der auf eine (Weiter-)Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums zur Bewältigung verschiedenartiger Migrationserscheinungen ausgerichtet ist. Dies ist der gedankliche Ausgangspunkt, den die Herausgeber dem von ihnen veranstalteten Symposium und dem daraus hervorgegangenen Band zugrundegelegt haben. Die sodann untersuchte Themenpalette reicht von der Diskussion des temporären Schutzes aus humanitären Gründen über verschiedene Aspekte der Ausweisung und Abschiebung bis hin zu Fragen des Familiennachzugs.

Die ersten beiden Themenblöcke behandeln das Konzept des temporären Schutzes sowie das Sonderproblem des Abschiebungsschutzes in Fällen, in denen die Gefährdung im Empfängerstaat nicht vom Staat ausgeht. J. Kokott diskutiert in ihrem Beitrag den Schutz "humanitärer Flüchtlinge" unter den Blickwinkeln des deutschen Verfassungsrechts, des Ausländerrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Während sich das Verfassungsrecht allenfalls über die Anerkennung der Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 GG als subjektives öffentliches Recht zum Schutz von "humanitären Flüchtlingen" fruchtbar machen lasse, enthalte das Ausländergesetz differenzierte Schutzbestimmungen für verschiedene Notlagen, die auch auf die EMRK Bezug nehmen. Angesichts des hohen Verwaltungs- und Gerichtsaufwands zur rechtsstaatlichen Entscheidung über eventuelle individuelle Ansprüche und der im Ergebnis in Form von Abschiebungsschutz doch meist gegebenen Bleiberechte plädiert Kokott für eine verstärkte politische Steuerung des Zuzugs durch die Festlegung von Aufnahmequoten für humanitäre Flüchtlinge. Die Frage, inwieweit solche Aufnahmequoten neben den rechtlich geschützten und auch weiterhin zu schützenden Flüchtlingen tatsächlich einen politischen Handlungsspielraum eröffnen, bleibt allerdings offen.

Kokott erörtert auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Abschiebungsschutz aufgrund von Art. 3 EMRK bei Gefahr aus nicht-staatlichen Quellen und die Ablehnung dieser Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht, die von der Autorin als möglicherweise "unschön" (S. 21), jedoch rechtlich unbedenklich eingestuft wird. Dieser Einschätzung mag man allerdings entgegenhalten, daß die besagte Praxis des Bundesverwaltungsgerichts zwar in der Tat nicht rechtswidrig ist, jedoch mehr als einen Schönheitsfehler darstellt, insbesondere wenn man an den normativen Charakter der Interpretation der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte denkt. Da das Bundesverwaltungsgericht in den fraglichen Fällen im Ergebnis stets Abschiebungsschutz aus anderen Gründen gewährt hat, ist es gerade jener normative Charakter und damit die Rolle des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der vom Bundesverwaltungsgericht in Frage gestellt wird.

Kritischer geht W. Kälin in seinem Beitrag auf die Haltung des Bundesverwaltungsgerichts ein, indem er dessen Argumentation widerlegt. Insbesondere zeigt er, daß die Interpretation des Bundesverwaltungsgerichtes falsch ist, in Abschiebungsfällen knüpften Verantwortung und Unterlassungspflicht der EMRK-Mitgliedstaaten an eine im Drittstaat drohende Behandlung i.S. von Art. 3 EMRK an. Vielmehr sei, so Kälin, die unmenschliche Behandlung in der Abschiebung selbst zu sehen, da diese ein Element in der Kette von Ereignissen darstelle, die zu der Menschenrechtsverletzung im Empfängerstaat führe. Der Autor kommt zu dem Schluß, daß der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit seiner Rechtsprechung zum Abschiebungsschutz keineswegs seine Kompetenzen überschritten hat, wie das Bundesverwaltungsgericht behauptet hatte.

S. Martin und A. Schoenholtz warnen in ihrem Beitrag davor, daß temporärer Schutz zwar notwendig sei, jedoch in der derzeitigen europäischen und US-amerikanischen Praxis konzeptionelle Schwächen aufweise, die das System der Einwanderungskontrolle ebenso unterminierten wie die Glaubwürdigkeit des humanitären Engagements der Empfängerstaaten. Insbesondere fehle es an einer konsistenten Politik bei der Gewährung humanitären Schutzes, die eine regionale Kooperation und geeignete Mechanismen zur gemeinsamen Wahrnehmung der Verantwortung in Krisensituationen einschließen müßte. Ferner seien mangelhafte Konzepte zur Beendigung des temporären Schutzes geeignet, das

System auszuhöhlen, etwa wenn geschützte Personen ohne Rücksicht auf die Folgen eines solchen Vorgehens für die Krisenregion zwangsweise in ihr Heimatland zurückgebracht würden oder über lange Zeit mit sehr schwachem ausländerrechtlichen Status oder gar illegal im Gastland verblieben. Daher wird vorgeschlagen, Konzepte für eine freiwillige Rückkehr in den Vordergrund der Bemühungen zu stellen sowie bei langfristigem Andauern der humanitären Notsituation im Heimatland den Flüchtlingen im Empfängerland einen permanenten Status zu gewähren.

In den folgenden Beiträgen werden die Regelungen zum Familiennachzug in den USA (H. Motomura) und in Deutschland (G. Renner) unter die Lupe genommen. Motomura zeigt, daß im US-amerikanischen Einwanderungsrecht bestimmte Zulassungskategorien von Familienmitgliedern sowie bestimmte Kontingenzahlen vorgesehen seien, wohingegen Ermessensentscheidungen bei der Zulassung von Einwanderung eine untergeordnete Rolle spielten. Dieser Ansatz fuße auf dem Grundkonzept, eine stetige Zuwanderung hinzunehmen. Zudem sei die Frage des Familiennachzugs stark verknüpft mit der Frage der Staatsangehörigkeit, die in den USA relativ leicht zu erwerben sei und den Familiennachzug im Vergleich zu Ausländern mit einem permanenten Aufenthaltsstatus wesentlich erleichtere. G. Renner mahnt auf der Grundlage seiner Darstellung der gegenwärtigen Rechtslage des Familiennachzugs in Deutschland und der bei der Aufenthaltsbeendigung zu berücksichtigenden familiären Faktoren eine Verbesserung des Aufenthaltsstatus von Kindern durch ein offeneres Staatsangehörigkeitsrecht an. Zudem kritisiert er die mangelnde Abstimmung von Ausweisungstatbeständen mit den strafrechtlichen Sanktionen, was etwa dazu führe, daß Resozialisierungsbemühungen in bezug auf ausländische Straftäter im Strafvollzug durch die drohende Abschiebung konterkariert würden.

Mit den völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben für den Familiennachzug befaßt sich der Beitrag von S. Oeter. Der Autor arbeitet drei unterschiedliche Regelungsebenen heraus, die von den umfassenden Bindungen des Europarechts über die inhaltlich insbesondere hinsichtlich der Ausländer zweiter und dritter Generation an Bedeutung gewinnenden Verpflichtungen aus der EMRK und anderen Europaratskonventionen bis hin zu den vagen Aussagen der völkerrechtlichen Regelungen reichen. Angesichts der Tatsache, daß strukturell die meisten Fälle von Familiennachzug durch Rechtspositionen der ersten beiden Ebenen geschützt sind, kommt Oeter zu dem überzeugenden Schluß, ein wirklicher politischer Spielraum zur Unterbindung von Familiennachzug bestehe kaum noch.

Die folgenden Referate beschäftigen sich mit der zwangsweisen Beendigung des Aufenthaltes eines Ausländers sowie mit möglicherweise entgegenstehenden Normen grund- und menschenrechtlichen Ursprungs. S. H. Legomsky geht auf die verschiedenen Entscheidungskriterien für eine Abschiebung von straffälligen Ausländern ein und plädiert dabei für eine Orientierung an dem verhängten Strafmaß, was gegenüber einer Ausrichtung der Abschiebungsentscheidung am Straftatbestand mehr Flexibilität erlaube und gegenüber dem Kriterium der tatsächlich im Gefängnis verbrachten Zeit die Entscheidungen von der Haltung der *Parole Boards* unabhängig mache. K. Hailbronner zeigt, daß in der Bundesrepublik Deutschland zwar das Instrument der Ausweisung im Zusammenhang mit schweren Straftaten wachsende Bedeutung erlangt hat – auch etwa in Anbetracht der jüngeren Diskussion um die Ausweisung von Eltern mit ihrem Kind aufgrund einer Vernachlässigung der Aufsichtspflicht (Fall *Mehmet*) – aus der EMRK allerdings im Falle eines langfristigen Aufenthaltes wichtige Grenzen erwachsen können. Weiterhin kritisiert Hail-

bronner die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes als zu weitgehend, soweit auch für Schwerverbrecher ein Abschiebungsschutz aus Art. 3 EMRK abgeleitet wird, da eine Abwägung mit den Schutzinteressen der Integrität der Bevölkerung des abschiebenden Staates nicht vorgenommen worden sei. Letzterem Gedanken läßt sich freilich entgegenhalten, daß die Schutzmöglichkeiten und -verpflichtungen des abschiebenden Staates im nationalen Bereich fortbestehen. Die Alternative zur Abschiebung ist insofern nicht im Gewährenlassen von kriminellen Aktivitäten, sondern in der Kriminalitätsbekämpfung durch Mittel des nationalen Polizei- und Strafrechts zu sehen. Nachdem S. Hobe nochmals die verschiedenen aus menschenrechtlichen Verträgen abzuleitenden Abschiebungshindernisse zusammengetragen hat, reflektiert K. Doehring über die Verletzung der Menschenwürde als Abschiebungshindernis. Dabei wird als Problem herausgearbeitet, daß die Menschenwürde im Völkerrecht noch immer einen unbestimmten Rechtsbegriff darstelle und in der Praxis Wandlungen unterliege. Nach Doebrings Einschätzung bleiben der *ordre public* des abschiebenden Staates sowie die Wertordnung des fremden Staates und des Abzuschiebenden die zentralen Kriterien, um festzustellen, ob eine Abschiebung gegen die Menschenwürde verstieße.

Den Beiträgen, die auf den überarbeiteten Referaten beruhen, sind jeweils zusätzliche Kommentare gegenübergestellt. Diese bereichern das Bild, wobei allerdings mitunter eine gewisse Tendenz zu Co-Referaten eine dezidierte Auseinandersetzung mit den Argumenten des Hauptreferenten verhindert. Ferner ist mißlich, daß zwar den meisten, aber nicht allen deutschen Beiträgen eine englische Zusammenfassung beigelegt ist. Während die Einzelbeiträge zahlreiche interessante Aspekte ansprechen und rechtspolitische Anstöße geben, vermißt man eine zusammenfassend kommentierende Gesamtanalyse der Herausgeber, die einen Bogen zwischen den einzelnen Themengebieten zu spannen und den angesprochenen Prozeß der (Fort-)Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums anzuregen vermocht hätte. So stehen die Beiträge mitunter etwas beziehungslos nebeneinander.

Roland Bank

**Grado, Valentina: Guerre civili e Terzi Stati.** Padova: Cedam 1998. XXII, 416 S. (Diritto Internazionale e Ordine Mondiale, Collana diretta da Paolo Picone, vol. 3). L 50.000.-

Valentina Grado greift in ihrer Monographie das hochaktuelle Thema des rechtmäßigen Verhaltens von Drittstaaten bei Bürgerkriegen in anderen Staaten auf. Seit jeher war in diesem Zusammenhang die Frage umstritten, wann Drittstaaten in internen bewaffneten Konflikten eines anderen Staates intervenieren dürfen, was die Voraussetzungen für ein rechtmäßiges Eingreifen im einzelnen sind und welcher Art die Intervention sein kann. Immer war als ausschlaggebender Faktor anerkannt, daß der an sich interne Konflikt "internationalisiert" sein müsse, um ein Eingreifen von Drittstaaten zu rechtfertigen. Die Parameter für die Beurteilung der "Internationalisierung" haben sich jedoch im Laufe der Zeit verändert, und diese Entwicklung stellt die Verf. detailliert und anhand der Praxis dar.

Der 1. Teil der Arbeit betrifft das klassische Völkerrecht, das heute weitgehend überholt ist. Während sich im klassischen Völkerrecht die Definition und damit die Anerkennung der Konfliktsituation nach den Regeln des Völkerrechts richtete und dann die Anwendung von Völkerrecht auf den Konflikt nach sich zog, trat mit der Schaffung des Völkerbundes ein Wandel ein. Der Völkerbund diente der Erhaltung bzw. Herstellung des Friedens, was zur Folge hatte, daß die Regeln über internationale Konflikte wesentlich weiter entwickelt

wurden. Das *ius ad bellum* wurde durch das System der kollektiven Sicherheit ersetzt, was die strenge Trennung zwischen Kriegsrecht und Friedensrecht obsolet machte. Allerdings blieb das Interventionsverbot unangetastet. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war von dem Blocksystem geprägt, das auch die Einflußnahme auf interne Konflikte prägte, die im wesentlichen der Wahrnehmung politischer Ziele innerhalb der Blöcke diente.

Was die rechtliche Regelung bezüglich der Intervention in dieser gesamten Zeitspanne erschwerte, war das Bestreben, für alle Bürgerkriegssituationen ein einheitliches Rechtsregime bereitzuhalten. Das konnte nur dazu führen, daß die Rechtslage ständig an neue Situationen angepaßt werden mußte. In dieser Zeit wurde insgesamt die internationale Komponente von Bürgerkriegen zu wenig differenziert betrachtet.

Die Beurteilung des Verhaltens von Drittstaaten in einem Bürgerkrieg nach Völkerrecht ist Gegenstand des 2. Teils der Arbeit. Die Verf. stellt dar, daß im traditionellen Völkerrecht in diesem Zusammenhang das II. Zusatzprotokoll (1977) zu den Genfer Konventionen (1949) ausschlaggebend war, das den Aktivitäten des Staates auch bezüglich rein innerstaatlicher Angelegenheiten Grenzen setzt. Für die völkerrechtliche Relevanz interner Konflikte ist heute insbesondere das Maß der Eigenständigkeit und effektiven Machtausübung der "Aufständischen" ausschlaggebend, was die Frage der Anerkennung effektiver, aber unter Verletzung der Verfassung entstandener Regierungen aufwirft. Außerdem hält die Verf. in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Zustimmung der noch bestehenden Regierung zur Intervention für ausschlaggebend, obwohl gerade bei Zustimmung zur Intervention die Frage der völkerrechtlichen Rechtfertigung entfällt. Die Verf. zeigt an verschiedenen Beispielen die unterschiedlichen Konstellationen auf, bei denen auch heute noch im Einklang mit der Aggressionsdefinition der Vereinten Nationen von 1974 die Intervention zugunsten von Rebellenbewegungen verboten ist.

Im 3. Teil der Arbeit geht es um die Grenzen der Regeln des klassischen Völkerrechts der Intervention. Hier wird zunächst das Selbstbestimmungsrecht der Völker nach Art. 1 Abs. 2 UN-Charta untersucht. Da dieses bisher im wesentlichen im Zusammenhang mit der Dekolonialisierung eine Rolle gespielt hat, ist seine Bedeutung für Bürgerkriege gering. Da das Selbstbestimmungsrecht *erga omnes* wirkt und im Falle der Verletzung nach dem Entwurf der ILC jedem Staat ein Recht zur Reaktion zuerkennt, kann dieses Recht auch im Falle von Bürgerkriegen erheblich werden. Gewaltanwendung durch den Unterdrückerstaat ist eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts und daher keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr. Deshalb ist auch jede Unterstützung für die unterdrückende Regierung völkerrechtswidrig, selbst wenn sie auf Einladung erfolgt. Das unterdrückte Volk selbst darf aber nach Auffassung der Autorin grundsätzlich ebenfalls keine Gewalt anwenden, sondern nur friedliche Mittel. Diese Meinung ist nicht zwingend, da Art. 51 UN-Charta gerade für derartige Situationen Bedeutung hat und bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch Gewaltanwendung nicht allgemein als unzulässig angesehen werden kann.

Von dem Selbstbestimmungsrecht der Völker nach Art. 1 Abs. 2 UN-Charta kommt die Verfasserin dann zu einem, wie sie es nennt, "internen Selbstbestimmungsrecht", ein Begriff, der m.E. in diesem Zusammenhang eher irreführend ist, weil er mit dem allgemeinen Selbstbestimmungsrecht nichts zu tun hat. Als internes Selbstbestimmungsrecht wird das demokratische Grundprinzip verstanden, wonach die Mehrheit der Bürger eines Staates die Ordnung des Staatswesens bestimmt. Wird der Wille der Mehrheit durch die amtierende Regierung unterdrückt, so ist eine interne Konfliktsituation gegeben, in der die Regeln der

Intervention zur Anwendung kommen. Danach ist es unzulässig, in einem solchen Fall der unterdrückenden Regierung Hilfe von außen zu leisten. Diese Darlegungen treffen der Sache nach sicher zu, haben aber doch nur wenig mit dem Selbstbestimmungsrecht nach Art. 1 Abs. 2 UN-Charta zu tun, es sei denn, die unterdrückte Mehrheit ist nicht nur eine politische, sondern eine ethnische; dann aber geht es auch nicht mehr um das, was die Verf. als internes Selbstbestimmungsrecht definiert.

Die rechtliche Beurteilung der Unterdrückung bzw. der Nichtberücksichtigung von Teilen des Volkes führt die Verf. dann zur Problematik der Sezession. Diese hält sie sicher zu Recht nur dann für zulässig, wenn eine massive Diskriminierung vorliegt, die dann auch die Unterstützung der Separatisten von außen rechtfertigt. Diese heute anerkannte Rechtslage ist Folge der Praxis seit dem Ende des kalten Krieges und stellt damit eine Abweichung von der bis dahin herrschenden strikten Haltung ab, wonach secessionistische Bewegungen immer als illegal anzusehen waren, was die Anwendung des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts ausschloß.

Im 4. und letzten Teil der Monographie geht es um die Intervention in Bürgerkriegen nach der neuen Völkerrechtsordnung seit 1989. Am Beispiel des Zerfalls der UdSSR, der Loslösung der baltischen Staaten und des Auseinanderbrechens des ehemaligen Jugoslawien wird das Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmungsrecht und Sezession dargestellt. Die genannten Fälle waren jeweils durch besondere Eigenheiten geprägt, lassen aber die Verf. zu der Schlußfolgerung gelangen, daß es ein allgemeines Recht auf Sezession auch heute nicht gibt, was sicher zutreffend ist. Andererseits folgt daraus aber, daß auch ein Staat, der die Selbstbestimmung eines Volkes und damit die mögliche Sezession verhindern will, weder gewaltsam vorgehen darf, um die territoriale Integrität zu wahren, noch Hilfe von außen erhalten darf. Gewaltfreie Unterstützung der Sezessionisten ist aber ihrer Auffassung nach zulässig, schon bevor sich diese völlig konsolidiert haben. Dabei bleibt fraglich, wonach sich die Konsolidierung beurteilen soll; hierbei ist wohl die jeweils faktische Lage ausschlaggebend aus der Sicht des Hilfe leistenden Dritten.

Kommt es jedoch in Bürgerkriegen zu schweren Verletzungen der Menschenrechte, so ist die Lage anders zu beurteilen. Dadurch wird der interne Konflikt nämlich auf die internationale Ebene gehoben, was eine Intervention rechtfertigt, wie an praktischen Fällen belegt wird. Die zentrale Frage, die heute hochaktuell und stark umstritten ist, nämlich ob in diesen Fällen die Gewaltanwendung der Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedarf, bejaht die Verf. grundsätzlich, bezieht aber keine klare Stellung dazu, ob dieser Grundsatz Ausnahmen zuläßt. Sie argumentiert auf der Grundlage, daß bei jeder Intervention aus humanitären Gründen die Neutralität des Intervenienten gewahrt werden muß in dem Sinne, daß das einzige Ziel der Intervention die Beendigung der Verletzungen der Menschenrechte sein muß, daß also die Intervention nicht aus anderen, z. B. politischen oder wirtschaftlichen Interessen, erfolgen darf. Bei einseitigen Interventionen, die von der Staatengemeinschaft zunehmend akzeptiert zu werden scheinen, ist diese Neutralität nicht unbedingt gewährleistet, weshalb Interventionen unter der Ägide des Sicherheitsrats der Vorzug zu geben ist. Die Verf. bemerkt aber sehr richtig, daß auch Interventionen mit Ermächtigung des Sicherheitsrates keine Gewähr für die Wahrung der Neutralität bieten. Sie zieht daraus aber keine Schlußfolgerung bezüglich der Rechtfertigung von Interventionen, die nicht vom Sicherheitsrat getragen werden, sondern stellt nur fest, daß eine Entwicklung in diesem Bereich im Gange ist. Diese Entwicklung hat seit Erscheinen der Monographie einen deutlichen Schritt in Richtung von Interventionen auch ohne Ermäch-



tigung des Sicherheitsrates gemacht, wobei die von der Verf. offen gelassene Frage, ob dies rechtlich zulässig sei oder nicht, weiter heftig umstritten bleibt. Allerdings ist eine Tendenz in Richtung der Akzeptanz solcher Interventionen zu erkennen, wenn der Sicherheitsrat nicht tätig wird und wenn es sich um schwerste Menschenrechtsverletzungen handelt.

Daß die ausführliche Auseinandersetzung von Valentina Grado mit der Rolle von Drittstaaten in Bürgerkriegssituationen keine klare Grundlage für die Beurteilung z. B. der NATO-Intervention im Kosovokonflikt bietet, ist darauf zurückzuführen, daß die Verf. sich mehr an der bisherigen Praxis dieses Problembereichs orientiert und weniger die rechtstheoretischen Grundlagen untersucht. Die Praxis allein setzt kein Recht und die Wissenschaft ist gerade dazu aufgerufen, die Praxis an Rechtsgrundlagen, auch an neuen Entwicklungen, zu messen. Die Verf. widmet sich ihrem Thema mehr deskriptiv, sie liefert eine Menge wertvollen Materials, das sie aber nicht so weit auswertet, daß allgemeine rechtliche Erkenntnisse daraus gezogen werden. Dennoch ist die Lektüre des Buches gerade im aktuellen politischen Zusammenhang außerordentlich lohnend, da sie die erstaunliche Entwicklung in diesem Rechtsgebiet verdeutlicht, die zur "Internationalisierung" von vormalig streng als intern betrachteten Vorgängen führte. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Menschenrechte. Es handelt sich hierbei fraglos um eine bedeutende Entwicklung, die noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann und zu deren Beurteilung die Monographie von Valentina Grado einen wichtigen Beitrag leistet.

Karin Oellers-Frahm

**Grupp, Thomas Michael: Südafrikas neue Verfassung** – Mit vergleichender Betrachtung aus deutscher und europäischer Sicht. Baden-Baden: Nomos (1999). 219 S. (Schriftenreihe Recht und Verfassung in Südafrika, Hrsg. Ulrich Karpen, Ingo von Münch und Hans-Peter Schneider, Bd. 4).

Mit dem Inkrafttreten der Interimsverfassung im Jahre 1993 begann in Südafrika eine neue verfassungsrechtliche Zeitrechnung. Diese "vorläufige" Verfassung sollte den Boden für eine neue demokratische Grundordnung bereiten, die auf den Werten individueller Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde beruht. Vier Jahre später, im Jahre 1997, wurde sie von der endgültigen Verfassung abgelöst, der ersten südafrikanischen Verfassung, die von einem demokratisch gewählten Parlament verabschiedet worden ist.

Die Spuren des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im südafrikanischen Verfassungstext, welche deutsche Rechtswissenschaftler hinterließen, die den südafrikanischen Verfassungsautoren beratend zur Seite standen, sind unübersehbar (Vgl. De Waal, *South African Journal of Human Rights* [1995], 1 ff.). Dieser Umstand bietet rechtsvergleichend orientierten Verfassungswissenschaftlern ein breites Betätigungsfeld. Die von Karpen, Schneider und von Münch ins Leben gerufene Schriftenreihe "Recht und Verfassung in Südafrika" schuf dafür ein hervorragendes wissenschaftliches Podium.

Aus südafrikanischer Sicht ist der rechtsvergleichende Blick deutscher Rechtswissenschaftler auf die südafrikanische Verfassung sehr zu begrüßen. Er gewährleistet die für das südafrikanische Verfassungsrecht wichtige Kontinuität im Kontakt mit den grundgesetzlichen Quellen der eigenen Verfassung. Nach nur fünf Jahren Verfassungsrechtsprechung befindet sich die Entwicklung der südafrikanischen Verfassungsinterpretation erst am Anfang und würde sich bei den mit dem Grundgesetz verwandten Vorschriften ohne den Rückgriff auf den Erfahrungsreichtum der deutschen Verfassungsrechtsprechung und Literatur sehr schwer tun, die Hoffnungen der südafrikanischen Gesellschaft auf verfassungs-

rechtliche Rechtssicherheit zu erfüllen. Dem trägt im übrigen auch Art. 39 (1) (c) der Verfassung Rechnung, wo es heißt, daß die Verfassung auch unter Berücksichtigung des ausländischen Rechts und damit auch der ausländischen Rechtsprechung, interpretiert werden kann.

Rechtsvergleichung in diesem Sinne muß aber über das Niveau des allgemeinen "über den Tellerrand Blickens" hinausgehen, wenn sie konstruktiv auf die Entwicklung des Verfassungsrechts im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung oder parlamentarischer Rechtsänderung, einwirken soll. Notwendig ist eine genaue Analyse beider Rechtsordnungen hinsichtlich desselben Regelungsgegenstandes, auf deren Basis rechtliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede so detailliert herausgearbeitet werden können, daß Empfehlungen zur Interpretation bzw. Modifikation des geltenden Rechts mehr sind als oberflächliche Anregungen ohne wissenschaftliche Grundlage (vgl. Cappalli, *Temple International and Comparative Law Journal* [1998], 87f.). Nur dann kann dem Rechtsvergleich eine wissenschaftliche Relevanz zugesprochen werden.

Man mag von vornherein Zweifel haben, ob eine "aus deutscher und europäischer Sicht" rechtsvergleichende Untersuchung der gesamten südafrikanischen Verfassung (mit Ausnahme des 11. Abschnitts – *Security Services*), der insgesamt 150 Seiten eingeräumt werden, diesem Anspruch nach wissenschaftlicher Relevanz gerecht zu werden vermag. Der Untersuchungsgegenstand ist von Grupp leider zu weit gewählt worden, um den einzelnen Fragen immer die an sich notwendige Beachtung schenken zu können.

Grupp gibt in der Einführung einen Überblick über die Entstehungsgeschichte der südafrikanischen Verfassung (S. 17–22). Im ersten Kapitel beschäftigt er sich mit dem ersten Abschnitt der Verfassung, den *founding provisions* (S. 23–34). Das dritte und das vierte Kapitel sind dem Grundrechtskatalog (S. 35–92) und dem Staatsorganisationsrecht (S. 93–147) gewidmet. Im letzten Kapitel (S. 148–168) zieht der Autor rechtsvergleichende Schlußfolgerungen sowohl für das deutsche als auch das südafrikanische Verfassungsrecht. Am Ende steht eine Zusammenfassung sowohl in deutscher als auch englischer Sprache.

Die methodische Schwäche in Grupp's Dissertation, das Thema zu weit abgesteckt zu haben, zieht sich durch die gesamte Arbeit. Die rechtsvergleichenden Arbeitsergebnisse des Autors bleiben in der Regel im Stadium der synoptischen Gegenüberstellung der unterschiedlichen Verfassungen stecken, ohne daß der eine oder andere Verfassungstext zum Gegenstand einer genauen wissenschaftlichen Betrachtung gemacht wird. Insofern schweben die vom Autor gemachten Verbesserungsvorschläge für die deutsche und südafrikanische Verfassung gewissermaßen im luftleeren Raum und harren einer fundierten Begründung.

Dies wird für den Leser vor allem im Schlußkapitel deutlich, in dem der Autor seine Arbeitsergebnisse vorstellt. Grupp präsentiert einen ganzen Strauß an Empfehlungen für die Änderung des Grundgesetzes. Er schlägt die verfassungsgesetzliche Einführung einer Öffnungsklausel für internationales und ausländisches (Verfassungs-)Recht, spezieller Kindergrundrechte und eines ausdrücklichen Informationsgrundrechts vor. Was seine diesbezüglichen Ausführungen insbesondere zur Öffnungsklausel und zu den Kindergrundrechten angeht, so sucht der Leser vergeblich nach rechtsvergleichenden Argumenten, sieht man von der bloßen Feststellung ab, daß es vergleichbare Vorschriften in Südafrika gibt. (Siehe S. 149–151.) Die Herstellung des rechtsvergleichenden Bezugs mag dem Autor deshalb wohl schwerfallen, weil er es schon in den vorangegangenen Kapiteln über die einzelnen für das Grundgesetz "wünschenswerten" südafrikanischen Verfassungsvorschriften ver-

säumt hat, eine genaue Analyse der Rechtsinstitute vorzunehmen, die den Boden für rechtsvergleichende Schlußfolgerungen bereitet hätte. Die dortigen Ausführungen gehen nämlich leider wenig über die Darstellung des Verfassungstextes hinaus, ohne daß der Autor Entstehungsgeschichte, wissenschaftliche Interpretation und Judikatur im Detail wiedergibt.

Eine im südafrikanischen Verfassungsrecht sehr kontrovers geführte Diskussion ist die über das Thema der *horizontal application*, der Auswirkungen des Grundgesetzes auf Privatrechtsverhältnisse. Beim Lesen der Arbeit Grupp's wird selbst der mit dieser Diskussion nicht vertraute Leser den Verdacht hegen, daß die Darstellung über so manche offene Fragen hinweggeht. Ehrlicherweise räumt der Autor am Ende seiner Ausführungen auch ein, daß die diesbezüglichen verfassungsdogmatischen Überlegungen nur in ihren Ausgangspunkten skizziert werden konnten.

Ein weiteres verfassungsrechtliches Feld, das Anlaß für breite juristische und politische Kontroverse ist, bilden die verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Rückgabe von in den Jahren der Apartheid vor allem Nichtweißen entzogenen Eigentumsrechten. Auch hier vermißt man eine ernsthafte rechtswissenschaftliche Beschäftigung des Autors mit dem Fragenkreis. Der Autor verzichtet darauf, die neuen Gesetze wie z.B. den "Land Reform Act 3/1996" und den "Restitution of Land Rights Act 22/1994" zu erwähnen, die als enteignungsermächtigende, einfache Gesetze gemäß der Eigentumsklausel Art. 25 (9) eine ganz entscheidende Bedeutung für die Rechtsmaterie haben. Ebenso wenig wird das aus rechtspolitischer Sicht sehr bedeutende "White Paper on South African Land Policy" (1997) erwähnt, welches die von der Regierung verfolgte Rechtspolitik im Zusammenhang mit der Rückgabe von Land beinhaltet (Enteignung als *ultima ratio*) und für die Interpretation der entsprechenden Gesetze konstruktiv sein kann.

Generell scheint das Buch mehr für den Leser geschrieben zu sein, der sich einen ersten Überblick über das südafrikanische Verfassungsrecht verschaffen möchte und eine handliche Monographie den entsprechenden enzyklopädischen Werken vorzieht. Der Autor führt übersichtlich in die Rechtsmaterie ein und gibt immer wieder Hinweise auf historische Hintergründe, welche die Entwicklung des Rechts veranschaulichen. Allerdings muß eine rechtsvergleichende Arbeit auch bezüglich des fremden Rechts schon deutlich mehr bieten als eine bloße Darstellung der Verfassungstexte. Zu hoffen bleibt, daß Grupp's Beitrag zur Schriftenreihe "Recht und Verfassung in Südafrika" erst der Beginn einer Reihe tiefergehender und intensiverer rechtsvergleichender Arbeiten ist, die sich für die künftige Entwicklung vor allem des noch jungen südafrikanischen Verfassungsrechts als sehr fruchtbar erweisen könnten.

Henri Mostert, Stellenbosch/Südafrika, z.Zt. Heidelberg

**Ott, Hermann E.: Umweltregime im Völkerrecht.** Eine Untersuchung zu neuen Formen internationaler institutionalisierter Kooperation am Beispiel der Verträge zum Schutz der Ozonschicht und zur Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen. Baden-Baden: Nomos 1998. 317 S. (Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 53). DM 78.-

Die zu besprechende Arbeit stammt aus der Feder von Dr. Hermann E. Ott, Leiter der Abteilung Klimapolitik des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Es handelt sich um seine Dissertation, mit der er im Jahr 1997 an der Freien Universität Berlin promoviert hat.

Ott widmet sich in seiner Arbeit den Umweltregimen im Völkerrecht. Er definiert ein Regime als "eine Gesamtheit von Normen unterschiedlichen Ursprungs und unterschied-

licher Qualität, die von mehreren Staaten auf der Basis eines völkerrechtlichen Vertrages zur Regelung einer bestimmten Materie durch eigene Vertragsorgane geschaffen, angewendet und durchgesetzt werden" (S.43). Ein Regime liege begrifflich dann nicht mehr vor, wenn die im Rahmen des Regimes erfolgte Institutionalisierung den Status einer Internationalen Organisation erreiche. Das Unterscheidungsmerkmal zwischen Regime und Internationaler Organisation sei das Kriterium der Völkerrechtssubjektivität, das dem Regime fehle (S.45f.). Nach dieser einleitenden Begriffsbestimmung beleuchtet der Autor eingehend die Regime zum Schutz der Ozonschicht sowie zur Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen. Zunächst stellt er Entstehungsgeschichte und wesentlichen Inhalt beider Regime dar (S.47 bis 87). Die Grundlage des Ozonregimes bilden das "Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht" von 1985 sowie das "Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen" von 1987. Das Protokoll wurde bis Mitte 1997 – das ist der Stand von Ott's Arbeit – viermal revidiert bzw. ergänzt, und zwar auf den Vertragsstaatenkonferenzen von London (1990), Nairobi (1991), Kopenhagen (1992) und Wien (1995). Das Abfallregime basiert auf dem "Basler Übereinkommen über die Kontrolle grenzüberschreitender Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung" von 1989. Dieses Vertragswerk wurde bislang einmal geändert, und zwar auf der Vertragsstaatenkonferenz von Genf (1995).

Anschließend erläutert Ott die im Rahmen des Ozon- und Abfallregimes erfolgte Institutionalisierung (S.88 bis 144). Hierbei stellt er die institutionelle Struktur der beiden Regime dar, insbesondere ihre Organe und Zuständigkeiten, und arbeitet die Vorteile gegenüber herkömmlichen Formen internationaler Zusammenarbeit heraus. Das Ozonregime ist hierbei besonders komplex: Das Wiener Übereinkommen und das Montrealer Protokoll verfügen jeweils über eine eigenständige Vertragsstaatenkonferenz als Hauptorgan. Daneben besteht ein Sekretariat, das für beide Verträge gemeinsam zuständig ist. Im Rahmen des Montrealer Protokolls wurden zudem eine Reihe weiterer Unterorgane eingesetzt. Hierzu zählen u.a. das Präsidium der Vertragsstaatenkonferenz, eine "Open-ended Working Group" als Arbeitsgremium zwischen den Tagungen der Vertragsstaatenkonferenz, das Implementierungs-Komitee sowie das Exekutiv-Komitee des Multilateralen Fonds. Die Basler Konvention verfügt ebenfalls über eine Vertragsstaatenkonferenz und ein Sekretariat als Hauptorgane; daneben bestehen u.a. ein Präsidium und ein Implementierungs-Komitee. Eine grundlegende Funktion der Institutionalisierung sei es, den Umweltvertrag zu dynamisieren und seine Entwicklung zu einem "sleeping treaty" zu verhindern. Die Vertragspflichten könnten durch einen Prozeß kontinuierlicher Kooperation konkretisiert und den sich ständig wandelnden Rahmenbedingungen angepaßt werden. Ein wichtiges Element sei hierbei die Regelmäßigkeit der Vertragsstaatenkonferenzen. Diese halte die Regelungsmaterie auf der Tagesordnung der nationalen Verwaltungen und Ministerien und diene zudem der Erzeugung von Öffentlichkeit. So habe sich insbesondere das Montrealer Protokoll von einer halbherzigen Regelung zu einem sehr effektiven Vertrag mit einem vollständigen Verbot ozonschädigender Stoffe entwickelt.

Im Anschluß daran widmet sich der Autor der Rechtsbildung in den Umweltregimen (S.145 bis 214). Hier trifft er zunächst die Unterscheidung zwischen dem Primärrecht, zu dem die Verträge, die Protokolle sowie deren Anlagen und Anhänge zu zählen seien, und dem Sekundärrecht, zu dem alle Maßnahmen gehörten, die von den Organen ergriffen werden und rechtliche Bindungswirkung entfalten. Danach beschreibt er die in den Regimen vorgesehenen Verfahren zur Änderung bzw. Ergänzung der Verträge und ihrer Anla-

gen. Besondere Erwähnung findet das Vertragsanpassungsverfahren nach Art. 2 Abs. 9 des Montrealer Protokolls, mit dem beschleunigte Ausstiegsfristen für bereits im Protokoll geregelte Stoffe festgesetzt werden können. Erforderlich hierfür ist allein ein Beschluß der Vertragsstaatenkonferenz. Einer Ratifikation der Vertragsanpassung bedarf es nicht. Die Vertragsstaaten haben ferner auch nicht die Möglichkeit, sich durch ein "opting-out" der Vertragsanpassung zu entziehen.

Die Frage nach der rechtlichen Bindungswirkung der von der Vertragsstaatenkonferenz gefaßten Beschlüsse beurteilt der Autor – anders als in einer früheren Ausarbeitung (Verfassung und Recht in Übersee 1991, S.188) – differenziert: Soweit sich der Beschluß auf den organisationsinternen Bereich beschränkt (z.B. die Annahme der Geschäftsordnung oder die Einrichtung von Organen), sei die Bindungswirkung der Beschlüsse ohne weiteres zu bejahen, da ansonsten das Regime nicht funktionsfähig sei. Bei Beschlüssen, die sich nicht auf den internen Bereich beschränken, sei die Bindungswirkung immer dann zu bejahen, wenn sich im Primärrecht eine ausdrückliche Geltungsanordnung für den Beschluß finde (z.B. Beschlüsse über die Anpassung der Regelungsmaßnahmen nach Art. 2 Abs. 9 des Montrealer Protokolls) oder aber wenn die Vertragsparteien von ihrer Kompetenz zur Interpretation des Vertrages oder einzelner Vertragsbegriffe Gebrauch machten. Die Interpretationskompetenz der Vertragsparteien faßt Ott großzügig. Sie soll – wie seiner Analyse zu einem Beschluß im Rahmen des Abfallregimes zu entnehmen ist – immer dann gegeben sein, wenn die nachfolgende Praxis der Vertragsparteien den entsprechenden Beschluß bestätige. Der damit verbundenen innerstaatlichen Problematik, hier seien die Stichworte Bedeutungsverlust der Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt genannt, ist sich der Autor zwar bewußt, hält sie aber insgesamt für nicht bedenklich.

Abschließend geht Ott auf die Konfliktlösungsmechanismen der Regime ein (S.215 bis 267). Sowohl Ozonregime als auch Abfallregime sehen die Möglichkeit einer Streitbeilegung durch den Internationalen Gerichtshof in Den Haag oder durch ein internationales Schiedsgericht vor. Daneben wurden regimespezifische Nichteinhaltungsverfahren entwickelt und entsprechende Implementierungs-Komitees eingesetzt. Grundlage hierfür war im Rahmen des Ozonregimes der Programmauftrag aus Art. 8 des Montrealer Protokolls, im Rahmen des Abfallregimes eine Resolution der Staatenkonferenz von 1989. Besondere Bedeutung hat bislang das Nichteinhaltungsverfahren des Ozonregimes erlangt. Dieses sieht im Falle des Bekanntwerdens einer möglichen Vertragsverletzung die Befassung des Implementierungs-Komitees mit der Angelegenheit vor. Das Komitee, dem im begrenzten Umfang eigene Untersuchungsrechte zustehen, berichtet der Vertragsstaatenkonferenz über den Fall und unterbreitet ihr zugleich eine Empfehlung über die zu ergreifenden Maßnahmen. Diese Maßnahmen können entsprechend den Vorgaben eines von den Vertragsstaaten in Kopenhagen beschlossenen Maßnahmenkatalogs in der Unterstützung der betreffenden Partei bei der Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtungen, aber auch in Sanktionen bestehen. Die Letztentscheidung über das Vorliegen einer Vertragsverletzung und über Art und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen liegt bei der Vertragsstaatenkonferenz. Dieser komme, so der Autor, damit eine quasi-judikative Funktion zu. Das Nichteinhaltungsverfahren des Montrealer Protokolls habe seine erste Bewährungsprobe bestanden, als auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 1995 in Wien entsprechende Verfahren gegen Rußland, Weißrußland, die Ukraine, Bulgarien und Polen zum Abschluß gebracht werden konnten. Im Falle Rußlands wurde der Beschluß unter Protest des Landes gegen

die darin enthaltenen Handelsbeschränkungen gefaßt. Der Beschluß sei damit im "Konsens minus eins" zustande gekommen.

Die Lektüre der Arbeit ist ein Genuß. Sprachlich klar und elegant versteht es der Autor, dem Leser eine komplexe Materie leicht verständlich darzulegen. Die Arbeit ist das Werk eines Praktikers, der die besprochenen Regime aus langjähriger Erfahrung kennt. Seinem eigenen Anspruch, eine Bestandsaufnahme in einem Bereich des Völkerrechts vorzulegen, der der Völkerrechtswissenschaft bisher nicht im wünschenswerten Ausmaß zugänglich ist, wird der Autor hervorragend gerecht. Die Ausführungen von Ott sind informativ und von großer Präzision. Die Arbeit ist praxisorientiert, ohne dabei jedoch die erforderliche wissenschaftliche Tiefe vermissen zu lassen.

Als Kritikpunkt ist anzuführen, daß der Autor der Frage nicht nachgeht, ob die von der Vertragsstaatenkonferenz im Rahmen des Nichteinhaltungsverfahrens gefaßten Beschlüsse rechtliche Bindungswirkung entfalten. Dieser Frage mag keine größere Bedeutung zukommen, wenn die entsprechenden Beschlüsse im Konsens gefaßt und einvernehmlich umgesetzt werden. Die Brisanz der Frage wird aber im Verfahren gegen Rußland deutlich, bei dem der Beschluß der Vertragsstaatenkonferenz unter dem Protest Rußlands zustande gekommen ist. Tatsächlich handelte es sich damals in Wien sogar um einen "Konsens minus X", weil nach dieser kräftezehrenden Nachtsitzung, an der der Rezensent als Beobachter teilgenommen hat, nur wenige wußten, was beschlossen worden war, und zumindest eine Delegation in dem Bewußtsein nach Hause flog, der Beschluß sei wegen der russischen Ablehnung vertagt worden. Aber vielleicht hat der Autor auch die Beantwortung der Frage gescheut: Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenz im Rahmen des Nichteinhaltungsverfahrens sind mangels einer eindeutigen Geltungsanordnung im vertraglichen Primärrecht rechtlich nicht bindend.

Dieser Kritikpunkt soll jedoch die überaus positive Gesamtbeurteilung der Arbeit nicht mindern. Jeder, der sich mit dem internationalen Umweltrecht näher beschäftigt, sollte sie gelesen haben.

Andreas Klemm, Düsseldorf

**Seidl-Hohenveldern, Ignaz/Gerhard Loibl: Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften.** 6. überarb. Aufl. Köln [etc.]: Carl Heymanns 1996. 414 S.

Vier Jahre nach der Veröffentlichung der letzten Voraufgabe ist "Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften" wieder neu erschienen, und zwar in 6. Auflage, was schon für sich genommen den Erfolg dieses Buches belegt. Tatsächlich kann ihm jedenfalls ein deutschsprachiges Lehrbuch vergleichbaren Zuschnitts zu demselben Thema nicht zur Seite gestellt werden. Das Werk, das in der 6. Auflage bei grundsätzlicher Beibehaltung des Aufbaus und auch weiter Teile des Inhalts der vorangegangenen Editionen die neueren Entwicklungen betreffend etwa die Europäische Union oder die WTO/GATT aufnimmt, gibt einen gerafften Überblick über die wichtigsten allgemeinen Aspekte des Rechts der Internationalen Organisationen. In einem ersten Abschnitt werden die Grundlagen der Internationalen Organisationen abgehandelt, darunter ihre Rechtsnatur, Geschichte und Rechtspersönlichkeit. Entsprechend der seit jeher von Seidl-Hohenveldern vertretenen Auffassung, mit der er sich auf Seiten der – wohl noch – herrschenden Meinung weiß, wird die Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisationen nur gegenüber solchen Nichtmitgliedstaaten angenommen, welche sie anerkannt haben. Ob das hierfür angeführte Argument, die Gründung einer Inter-

nationalen Organisation durch einen Vertrag sei als *res inter alios acta* zu behandeln, durchgreift, erscheint allerdings insoweit als fraglich, als dies ja nur bedeutet, daß aus dem Vertrag selbst keine Verpflichtungen für dritte Staaten fließen, während die tatsächlichen Folgen eines Vertrages zu akzeptieren sind – man denke etwa an eine vertraglich vereinbarte Grenzverschiebung. Die Frage ist also, ob man Internationale Organisationen allein als vertragliche Konstrukte oder nicht doch auch als reale Existenzen zu verstehen hat.

In einem zweiten Abschnitt wird der organisatorische Aufbau Internationaler Organisationen durchleuchtet. Hierbei werden gemeinsame Strukturmerkmale herausgearbeitet, welche in reichem Umfang mit Regel- und Ausnahmefällen illustriert werden. Dadurch wird mit Erfolg eine systematische Begrifflichkeit in das Recht der Internationalen Organisationen gebracht, welche erst das Phänomen der Internationalen Organisation als solches verstehen läßt.

Der dritte Abschnitt ist dem Wirken einer Internationalen Organisation gewidmet. Darunter werden Finanzfragen, Probleme der Immunität und Privilegien sowie das Zusammenspiel von innerstaatlichem Recht und dem Recht der Internationalen Organisationen behandelt. Auch die Doppelrolle der Staaten als Mitglieder und als Herren der Verträge wird analysiert. Es wäre an dieser Stelle sicher lohnend, auf das in jüngerer Zeit verstärkt diskutierte Problem der Grenzen organisationsinterner Satzungsänderungen aufgrund von Mehrheitsbeschlüssen einzugehen. Es ist nämlich tatsächlich nicht mehr nur von theoretischer Relevanz, ob eine Mehrheit, welche zur Satzungsänderung berufen ist, einer Organisation schrankenlos neue Strukturen geben oder neue Aufgaben zuweisen kann.

Im vierten Abschnitt schließlich werden die materiellen Aufgaben einzelner Internationaler Organisationen dargestellt. Es wird ein sehr umfassender Überblick über die einzelnen Internationalen Organisationen gegeben, so daß ein Eindruck vermittelt wird, auf welchen Gebieten Internationale Organisationen heute tätig sind. Die Weite des Blickes verbietet eine vertiefte Behandlung der einzelnen Organisation und deren Besonderheiten. So wird etwa der WTO/GATT gerade eine Seite zugemessen, obwohl gerade in diesem Feld in den letzten Jahren völkerrechtlich höchst bemerkenswerte Entwicklungen zu beobachten sind, die eine eingehendere Darstellung verdienen. Bei einem als Lehrbuch gedachten Werk wie dem besprochenen bleibt freilich die Spannung zwischen wissenschaftlicher Vollständigkeit und didaktischer Zumutbarkeit zwangsläufig unaufgelöst. Reiche und auf den neuesten Stand gebrachte Literaturhinweise eröffnen jedem, der über einzelne Aspekte mehr zu erfahren wünscht, den Zugang zu zusätzlichen Informationen.

Abgesehen von wenigen kleineren Ungenauigkeiten – so wird etwa Mazedonien als Teil der Bundesrepublik Jugoslawien bezeichnet (RN 0249) –, muß das Werk auch in seiner 6. Auflage als eine vorzügliche Abhandlung über das Recht der Internationalen Organisationen bezeichnet werden, das systematisch gut aufbereitet einen umfassenden Einblick in das Recht der Internationalen Organisationen bietet und das jeder zur Hand nehmen sollte, der sich mit diesem Rechtsgebiet beschäftigt.

Matthias Hartwig

