

LITERATUR

Buchbesprechungen

Cascante, Christian: Rechtsschutz von Privatrechtssubjekten gegen WTO-widrige Maßnahmen in den USA und in der EG. Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 62. Berlin: Duncker & Humblot (2003). 549 S. € 112.-

Der Titel der bereits 1999 fertig gestellten, (nur) teilweise (bis Ende 2001) aktualisierten Dissertation, die bei Thomas Oppermann entstand, mutet zwar etwas sperrig an, jedoch macht der Untertitel deutlich, was Cascante anstrebt – eine rechtsvergleichende Untersuchung der sec. 301 des U.S. Trade Act of 1974 und der EG-Trade Barriers Regulation von 1984 bzw. 1994 sowie der unmittelbaren Wirkung des WTO-Rechts in den Rechtsordnungen der USA und der Europäischen Gemeinschaft.

In der kurzen Einleitung skizziert Cascante, welche beiden Möglichkeiten den von Handelshemmnissen betroffenen "einzelnen Bürgern und Unternehmen" eröffnet sind: Entstehen ihnen Nachteile durch Beschränkungen dritter Staaten, "können sie versuchen, mittelbar darauf hinzuwirken, dass ein WTO-Streitbeilegungsverfahren eingeleitet wird, in dem die Übereinstimmung der gerügten Maßnahme mit dem WTO-Recht überprüft wird". Gegenüber Akten des eigenen Staates können sie sich hingegen "vor nationalen Gerichten unmittelbar auf die Verletzungen des WTO-Rechts berufen. Die Erfolgsaussichten hängen dann insbesondere davon ab, ob diese Gerichte eine unmittelbare Wirkung des WTO-Rechts anerkennen" (S. 22). Dabei konzentriert sich die Arbeit auf das GATT 1994, nicht nur wegen der "besonderen Relevanz" dieses Abkommens, sondern auch, weil "im Hinblick auf das GATT 1947 bereits ein Bestand an Meinungen und Entscheidungen vorliegt und darauf aufbauend besser die mit Inkrafttreten des WTO-Rechts herbeigeführten Veränderungen untersucht werden können" (S. 23).

Die Arbeit gibt sodann einen (bewusst) cursorischen Überblick über das GATT/WTO-Recht (B.), an dessen Ende die Beteiligung Privater an Panel- und Appellate Body-Verfahren erwähnt, aber nicht weiter vertieft wird (S. 36 f.).

Cascante schenkt sein Augenmerk im Folgenden (C.) den Verfahren, die im U.S.-amerikanischen bzw. im EG-Recht zur Verfügung stehen, um WTO-Recht indirekt durchzusetzen. Dabei unternimmt er zunächst eine weit in Details hinein reichende Analyse der sec. 301 (samt ihres Umfeldes), sodann des "Neuen Handelsinstruments" (Rats-Verordnung Nr. 2641/84/EWG) und ihrer Nachfolgeregelung (3286/94/EG). Der getrennten deskriptiven Darstellung schließt sich eine vergleichende Gegenüberstellung und Bewertung an, die neben vielen Gemeinsamkeiten auch einige eklatante Unterschiede, etwa beim Rechtsschutz (S. 148 f.),

herausarbeitet. Mehr hätte man sich zum Kriterium des "Gemeinschaftsinteresses" gewünscht, das mehrfach genannt, aber nicht weiter erläutert wird.

Im zweiten und eigentlichen Hauptteil (D.) bemüht sich *Cascante* explizit um eine "praxisorientierte Sichtweise in dem Sinne, dass sie nicht in erster Linie das dogmatisch und konzeptionell wünschenswerte Ergebnis darstellt. Vielmehr steht im Vordergrund, was ausgehend von Gesetzeslage und Rechtsprechung vor Gericht durchsetzbar sein könnte" (S. 23). Freilich beschränkt er sich darauf zu klären, "ob WTO-Recht vor den Gerichten unmittelbar geltend gemacht werden kann, und nicht, wie dies im Einzelnen geschehen muss" (*ibid.*). Hierbei wird zunächst eine Präzisierung der untersuchten "unmittelbaren Wirkung" angestrebt, sodann werden Erwägungen für und wider ausgebreitet; *Cascante* spricht sich (rechtspolitisch) für ihre Anerkennung aus, bezweifelt aber, dass sie "einseitig" erfolgen kann (S. 168). Danach wird wieder in getrennten Abschnitten die "unmittelbare Durchsetzung" von WTO-Recht in den USA bzw. in der EG beleuchtet, jeweils in ein Fazit mündend, das bei der EG noch von einem Epilog, nämlich einer kritischen Erörterung der EuGH-Entscheidung in der Rs. C-149/96 (*Portugal/Rat*) komplettiert wird (S. 318 ff.). Dass hierbei ähnlich aufgebaut und gefragt wird, erleichtert abschließend Vergleich und Bewertung. Der eigentliche Text endet mit einer knappen "Schlussbewertung" (E.), die das rechtspolitisch unbefriedigende Ergebnis (im Hinblick auf beide Welthandelsmächte, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen) zum Anlass nimmt, Änderungsvorschläge zu unterbreiten, zumal es zur WTO keine realistische Alternative gebe. *Cascante* plädiert für eine zentral beschlossene und einheitlich implementierte Einführung der unmittelbaren Wirkung von WTO-Recht, deren Durchsetzung aber in den einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen soll; "Bedenken auf staatlicher Seite, ihr politischer Handlungsspielraum auf WTO-Ebene werde beschränkt, könnte man dadurch begegnen, dass Klagen von Privatrechtssubjekten nur Erfolg haben können, wenn das betreffende WTO-Streitbeilegungsverfahren abgeschlossen wurde" (S. 341). Darüber hinaus könne auch allen WTO-Mitgliedern zentral ein nationales Verfahren "verordnet" werden, mit dem Private die Einleitung einer Streitbeilegung gegen drittstaatliche Maßnahmen fordern könnten, während – so die Aussage in der zugehörigen Fußnote – der "letzte und konsequente Schritt", nämlich einen Anspruch auch gegenüber dem eigenen Staat einzuräumen, "wohl noch lange" werde "auf sich warten lassen". Dieses generelle Fazit bekräftigt *Cascante* noch einmal gegen Ende seiner zusammenfassenden 55 Thesen (in Ziff. 53 und 54).

Mehr als ein Drittel des Buches machen Anlagen aus, die zunächst die wesentlichen U.S.- bzw. EG-Rechtstexte wiedergeben und sodann eine Auflistung der jeweiligen Verfahrenspraxis mit kurzen Inhaltsangaben enthalten. Relativ kurz – aber verständlich strukturiert – ist hingegen das Sachregister.

Nachgerade spannend liest sich vor allem *Cascantes* Rekonstruktion der EuGH-Rechtsprechung, die er vor manchen Kritikern in Schutz nimmt, auch wenn er andererseits etliche Inkonsistenzen der Judikatur aufzeigt und dabei insbesondere festhält, die bisherigen vom Gerichtshof eingeräumten Ausnahmen von einer Ablehnung der unmittelbaren Wirkung von WTO-Recht seien nicht ausrei-

chend. Dieses selbst jedenfalls ordne eine solche Wirkung nicht an, so dass Mitglieder insoweit (in Grenzen) frei seien (und die EG aus politischen Gründen sich gegen sie habe entscheiden dürfen). Andererseits wird er nicht müde zu betonen, gerade die USA und die EG treffe eine "besondere Verantwortung für die Welthandelsordnung"; daher sollten sie "die WTO-Regeln, deren Gestalt sie wesentlich mitbestimmt haben, beachten und die Autorität der WTO-Organe nicht untergraben" (S. 337, 352).

Wenn *Cascante* im Vorwort Freunden für die erfolgreiche Ausmerzung von Tippfehlern dankt, ist dieses Lob zu relativieren, denn offenbar wurden doch etliche, wenn auch selten sinnentstellende und teils sogar reizvolle – wie die "stattlichen" Interessen (der USA, S. 337) – übersehen. Etwas störend ist auch die nicht eben einheitliche und zudem drucktechnisch unebene Vorgehensweise bei Literaturziten sowie nicht zuletzt, dass des Öfteren der EG-Vertrag noch in der "alten" Nummerierung (vor Amsterdam) angeführt wird. Auf S. 338 (Fn. 1529) wird ein "Basler Übereinkommen" für das "internationale Bankenrecht" genannt, unter dem wohl die Empfehlung des Baseler Ausschusses 1988 ("Basel I") zu verstehen ist. Solche kleinen Mängel – dazu gehören auch ungenaue Angaben von Vorschriften des WTO-Übereinkommens (z.B. in Fn. 71 oder 1273) – trüben jedoch keineswegs den Eindruck, den *Cascante's* Arbeit hoffentlich auch in ihren rechtspolitischen Aussagen hinterlässt: Reformen im Rahmen der WTO sind möglich, aber auch nötig, wenn sich wichtige "*player*" von Extrempositionen lösen und einen Mittelweg beschreiten, der Politik und Recht gleichermaßen Raum für eine dem konkreten Fall angemessene Gestaltung belässt. Ludwig Gramlich, Chemnitz

Malferrari, Luigi: Zurückweisung von Vorabentscheidungsersuchen durch den EuGH. Systematisierung der Zulässigkeitsvoraussetzungen und Reformvorschläge zu Art. 234 EG-Vertrag. Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 293. Baden-Baden: Nomos, 2003. 298 S. € 58,-

Die Voraussetzungen für die "Zulässigkeit" von Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 234 EG sind im positiven Recht allenfalls in Ansätzen geregelt. Art. 234 EG lässt sich lediglich entnehmen, dass nur Gerichte eines Mitgliedstaates zur Vorlage berechtigt sind, bei denen ein Rechtsstreit anhängig ist. Ferner muss das nationale Gericht die Frage nach der Auslegung primären Gemeinschaftsrechts bzw. der Gültigkeit oder Auslegung sekundären Gemeinschaftsrechts zum Erlass seines Urteils für erforderlich halten. Weder die Satzung des Gerichtshofes noch seine Verfahrensordnung gibt Aufschluss über besondere Anforderungen an die Form oder den Inhalt von Vorabentscheidungsersuchen. Nach ersten Anfängen in den 1980er Jahren hat der Gerichtshof zu Beginn der 1990er Jahre allerdings in einer immer weiter verzweigten Rechtsprechung zahlreiche Zulässigkeitsvoraussetzungen entwickelt.

Malferrari hat sich in dem vorliegenden Werk vorgenommen und – dies sei vorausgeschickt – es ist ihm auch ausgezeichnet gelungen, Ordnung in dieses vom Autor so bezeichnete "Nicht-System" zu bringen. Seine Arbeit gliedert sich in drei Teile. Nach einem einführenden ersten Teil untersucht er in einem zweiten (Haupt-)

Teil die Rechtsprechung des Gerichtshofes. Im dritten Teil schließen sich Reformvorschläge an.

Im zweiten Teil arbeitet der Autor insgesamt acht Fallgruppen heraus, in denen der Gerichtshof Vorabentscheidungsersuchen oder einzelne Vorlagefragen ohne Antwort in der Sache zurückgewiesen hat. Dabei klärt er jeweils den Inhalt des Zulässigkeitskriteriums, zeichnet seine Entwicklung anhand der Rechtsprechung nach und kommt schließlich zu einer Bewertung der Spruchpraxis. Diese fällt nicht selten kritisch aus. So weist der Autor beispielsweise überzeugend nach, dass der Gerichtshof bei dem Kriterium der mangelnden objektiven Erheblichkeit der Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits wechselnde Maßstäbe anlegt. Während teils sehr hohe Anforderungen gestellt werden (z.B. im Urteil *Meilicke*, Rechtssache C-83/93, Slg. 1992, I-3277) scheint es der Gerichtshof in anderen Fällen, an deren Behandlung ein besonderes Interesse besteht, mit der Erheblichkeit weniger genau zu nehmen (z.B. *Bosman*-Urteil, Rechtssache C-415/93, Slg. 1995, I-4921).

Eine weitere, besonders praxisrelevante Fallgruppe ist die Zurückweisung von Vorabentscheidungsersuchen wegen mangelnder Angaben zum tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund des Ausgangsrechtsstreits. Einen Wendepunkt bildet hier das Urteil *Telemarsicabruzzo* von 1993 (verbundene Rechtssachen C-320/90, C-321/90 und C-322/90, Slg. 1993, I-393), in dem der Gerichtshof eine Vorlage zum ersten Mal ausdrücklich ohne Antwort in der Sache zurückgewiesen hat, weil der Vorlagebeschluss keine ausreichenden Informationen zum Sachverhalt enthielt. Im selben Jahr durchbrach die Zahl der neu eingegangenen Vorabentscheidungsersuchen erstmals die "Schallmauer" von 200, die seitdem nicht mehr unterschritten wurde. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich also deutlich, wie der Autor zutreffend analysiert, dass die Entwicklung und zunehmende Verschärfung der Zulässigkeitskriterien eine direkte Reaktion auf die steigende Anzahl von Vorabentscheidungsersuchen darstellten.

Der Autor arbeitet den Wandel von den Pionierjahren bis zur Gegenwart treffend heraus. Während das Interesse des Gerichtshofes anfangs darin bestand, die Bereitschaft der nationalen Gerichte zu Vorabentscheidungsersuchen zu erhöhen und nach Möglichkeit jedes Ersuchen zu beantworten, trat mit der steigenden Zahl der Verfahren die Notwendigkeit einer Beschränkung der Zulässigkeit immer mehr in den Vordergrund. Dabei spielt sicher auch eine Rolle, dass sich die Gemeinschaftsrechtsordnung seit den 1960er Jahren stark ausdifferenziert hat, so dass eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts ohne genaue Kenntnis des Sachverhalts kaum mehr möglich ist.

Eine interessante Frage, der der Autor nicht nachgegangen ist, wäre in diesem Zusammenhang, ob an die Angaben im Vorabentscheidungsersuchen unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden, je nachdem, ob es sich um eine Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften handelt. Bei Gültigkeitsfragen könnten Informationen eine größere Rolle spielen, über die eher der Gerichtshof als das nationale Gericht verfügt, etwa Angaben über den Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens oder zu den Gründen für den Erlass der Vorschrift.

Insgesamt zeichnet sich der zweite Teil der Arbeit durch die vollständige Zusammenstellung und Auswertung aller relevanten Entscheidungen des Gerichtshofes aus. Aufgrund der klaren Einteilung in Fallgruppen und der hervorragenden Zusammenfassung der jeweiligen Entscheidungen, die zudem noch mit Hilfe der alphabetisch geordneten Liste im Anhang erschlossen werden, eignet sich die Untersuchung als Nachschlagewerk für alle Fragen im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen.

Im dritten Teil des Buches legt Malferrari einen Vorschlag für die Kodifikation der Zulässigkeitsvoraussetzungen vor, was angesichts des Fehlens positiver rechtlicher Regelungen und der vom Autor aufgedeckten Unklarheiten nur konsequent ist. Dadurch würde zwar der Ermessensspielraum des Gerichtshofes eingeschränkt. Die Aufnahme der Zulässigkeitskriterien in das geschriebene Recht könnte aber dazu beitragen, die Beurteilung der Zulässigkeit kohärenter und transparenter zu machen. Dem Gedanken, die Zulässigkeitsvoraussetzungen im positiven Recht zu verankern, ist daher uneingeschränkt zuzustimmen. Ob alle diese Anforderungen im EG-Vertrag selbst geregelt sein müssen, wie der Autor meint, erscheint allerdings als fraglich. Sein Textvorschlag zur Ergänzung des Art. 234 EG füllt immerhin fast zwei Druckseiten. Es wäre vielleicht ebenso möglich, die Regelungen z.T. in die Verfahrensordnung aufzunehmen, die ja auch die näheren Form-erfordernisse für die Klageschrift in streitigen Verfahren enthält.

Der Vorschlag beschränkt sich nicht nur darauf, die anhand der Rechtsprechung entwickelten Kriterien systematisch geordnet in den Text des Art. 234 EG aufzunehmen. Vielmehr schlägt der Autor auch folgende weitere Annahmeveraussetzung vor: "In Anbetracht der Bedeutsamkeit des Falles könnten ohne die Vorabentscheidung die Einheitlichkeit und Kohärenz des Europarechts erheblich beeinträchtigt werden." Dies läuft auf eine *docket control* durch den EuGH hinaus, die die Annahme der Ersuchen in das Ermessen des Gerichtshofes stellt. Der Autor sieht darin letztlich die einzige Möglichkeit, um die Anzahl der Verfahren dauerhaft auf einem zu bewältigenden Niveau zu halten. Sollte die Zahl der Verfahren in Zukunft dramatisch ansteigen, so dass dem Rechtsschutzsystem der Zusammenbruch droht, ist die vom Autor vorgeschlagene *docket control* wahrscheinlich wirklich der einzige Ausweg.

Der Vorschlag ist im Zusammenhang mit den grundlegenden Reformüberlegungen zu sehen, die der Autor gegen Ende des dritten Teils vorstellt. Ein wesentliches Element dieser Vorschläge bildet die Einführung eines "Grünes Licht-Verfahrens": Der nationale Richter soll danach in seinem Vorabentscheidungsersuchen angeben, wie er die Vorlagefragen selbst beantworten würde. Hält der Gerichtshof (bzw. das Gericht erster Instanz) diesen Vorschlag für vertretbar, werden die Kohärenz und Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts also ohne Vorabentscheidung nicht beeinträchtigt, gibt er dem nationalen Richter grünes Licht in Form eines Beschlusses, ohne das Ersuchen in der Sache zu bescheiden. Dabei käme diesen Entscheidungen aber keine Präjudizwirkung zu.

Nach Ansicht des Autors sollen Vorabentscheidungsverfahren in Zukunft grundsätzlich dem Gericht erster Instanz zugewiesen werden, das für diese Aufga-

be erweitert, in spezialisierte Kammern aufgeteilt und durch Generalanwälte verstärkt werden soll. Nur Vorlagen, die grundsätzliche Fragen des Europarechts aufwerfen, soll das EuG auf Vorschlag des Berichterstatters und nach Anhörung des (noch einzuführenden) ständigen EuG-Generalanwalts an den Gerichtshof verweisen. Damit geht der Autor von dem im Vertrag von Nizza vorgezeichneten Weg der Aufteilung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungsersuchen nach Sachgebieten ab (Art. 225 Abs. 3 EG). Die von ihm vorgeschlagene Verteilung nach der Bedeutung der Verfahren ist zwar weniger vorherbestimmbar, erscheint aber letztlich als konsequenter. Sie vermeidet schwierige Fragen der Abgrenzung der Rechtsgebiete, indem sie die Zuweisung einfach in das Ermessen der Gemeinschaftsgerichte stellt.

Man kann sicher über den einen oder anderen Vorschlag streiten, klar ist jedoch, dass die Reformüberlegungen *Malferraris* von großer Aktualität sind. Nachdem der Vertrag von Nizza bereits einige Neuerungen mit sich brachte, geht die Diskussion um institutionelle und prozessuale Reformen weiter – nicht zuletzt, weil man eine weitere deutliche Zunahme der Verfahren nach der EU-Erweiterung befürchtet.

Es mag dahinstehen, inwieweit tatsächlich bereits jetzt dringender Handlungsbedarf besteht. Seit einem vorübergehenden Anstieg Mitte der 1990er Jahre hat sich die Zahl der neu eingegangenen Vorabentscheidungsersuchen im Jahr 2003 bei 210 eingependelt – kaum mehr als zehn Jahre zuvor. Zudem macht der Gerichtshof in letzter Zeit immer häufiger davon Gebrauch, durch Beschluss gemäß Art. 104 § 3 seiner Verfahrensordnung zu entscheiden. Dies ist möglich, wenn die Vorlagefrage bereits entschieden ist, die Antwort sich klar aus der Rechtsprechung ergibt oder keinen vernünftigen Zweifel lässt. Nicht zu vergessen ist auch, dass mit der Erweiterung zehn zusätzliche Richter ernannt worden sind und sich damit die Kapazität des Gerichtshofes erhöht hat.

All dies ändert jedoch nichts an dem Wert der Arbeit *Malferraris* für die Reformdiskussion, der zu ihrer Bedeutung als komplettes Kompendium über die Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen hinzutritt. Selbst wenn es in absehbarer Zeit nicht zur Umsetzung seiner Vorschläge kommen sollte, die ja teilweise tief greifende Änderungen des EG-Vertrages voraussetzen, so ist doch klar, dass seine Analyse der Rechtsprechung und seine Klassifizierung der Unzulässigkeitsgründe nicht ohne Einfluss bleiben werden.

Thomas Henze, Luxemburg

Müller, Friedrich: Demokratie zwischen Staatsrecht und Weltrecht. Nationale, staatlose und globale Formen menschenrechtsgestützter Demokratisierung. Elemente einer Verfassungstheorie VIII, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 214. Berlin: Duncker & Humblot, 2003. 152 S. € 54,- /sFr 91,-

Es gibt im Recht kaum einen derart schillernden Begriff wie den der Demokratie. Die Bestimmung seines Inhalts gehört daher zu den faszinierendsten und zugleich auch schwierigsten Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Forschung. Zwei Tendenzen haben dazu geführt, dass der Demokratiebegriff in jüngster Zeit wieder

in zunehmendem Maße diskutiert wird: Zum einen die fortschreitende europäische Integration, zum anderen die Globalisierung und der mit dieser einhergehende Verlust staatlicher Handlungsmacht. Friedrich Müller hat letztere Entwicklung zum Anlass genommen, dem Thema eine Monographie zu widmen.

Wie bereits der Titel vermuten lässt, beschränkt sich der Verfasser in seiner Analyse jedoch nicht auf die Auswirkungen der Globalisierung auf die nationalstaatliche Demokratie. Er macht vielmehr ebenso Vorschläge zur Stärkung der Demokratie auf staatlicher Ebene. Basis der Untersuchung ist eine gegenwartsbezogene Interpretation des *Contrat social* Rousseaus. Aus dieser folgert er, dass das wesentliche Ziel der Demokratie die Gewährleistung individueller Freiheit sei (S. 14, 96). Sie habe zum Ziel, das empirisch Unerträgliche, die Herrschaft von Menschen über Menschen, normativ zu heilen (S. 11). Allerdings sei die Vorstellung von der Selbstherrschaft des Volkes in der parteiodominierten repräsentativen Demokratie bloße Utopie: Durch die fehlende inhaltliche Bindung des Mandats, Sperrklauseln und die Abhängigkeit der Abgeordneten vom Parteiapparat fehle die Rückbindung an die formal Repräsentierten. Aus der Demokratie werde eine faktische Oligarchie politischer Eliten (S. 89 f.).

Zudem seien weder die Exekutive noch die Judikative dem Volk gegenüber direkt verantwortlich. In diesen Bereichen sei letzteres nicht partizipierendes Aktivvolk, sondern lediglich Zurechnungsobjekt sachlich korrekter Entscheidungen (S. 71). Das Augenmerk müsse sich daher nicht in erster Linie auf die Frage, wer herrscht, richten, sondern darauf, für wen geherrscht wird (S. 100). Die Qualität von Entscheidungen wird damit zum entscheidenden Legitimitätskriterium.

Allerdings ist der Verfasser bei der Umsetzung dieser zutreffenden Erwägungen nicht immer konsequent. So hält er etwa die Richterwahl für ein Element zur Stärkung demokratischer Legitimität von Gerichtsentscheidungen (S. 35, 105). Da die Wahl jedoch allein personenbezogen ist, gewährleistet sie noch keine auch nur indirekte Partizipation an der richterlichen Entscheidungsfindung. Eine Legitimitätssteigerung setzte somit den empirischen Nachweis voraus, dass die Qualität von Urteilen durch diese Art der Richterselektion verbessert werden könnte. Dessen Gelingen erscheint jedoch eher zweifelhaft.

Die angesprochenen Probleme der Demokratie werden nach Auffassung des Verfassers durch die Globalisierung noch verschärft. Wirtschaftliche Liberalisierung und entgrenzte Finanzmärkte führten dazu, dass transnationale Konzerne die Staaten als steuernde Instanzen ablösen (S. 65). Diese Tendenz werde von internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen, wie IWF und WTO, als "Weltexekutive" eher gefördert als kontrolliert. Gleichzeitig folge aus diesen Entwicklungen eine zunehmende soziale Exklusion weiter Teile der Gesellschaft. Freiheit setze jedoch die soziale Möglichkeit voraus, von ihr Gebrauch machen zu können. Daher hält der Verfasser die inklusive Gesellschaft, die durch sozial ausgleichende Politik zu gewährleisten sei, für eine notwendige Voraussetzung der Demokratie (S. 16, 49).

Sowohl für die nationalstaatliche als auch für die globale Ebene schlägt der Verfasser eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie vor. Auf nationa-

ler Ebene folgen diese zumeist klassischen, deswegen aber nicht weniger erwägenswerten Mustern: So favorisiert er insbesondere eine Steigerung der Partizipation an Sachentscheidungen durch einen stärkeren Rückgriff auf Plebiszite (S. 106). Gleichzeitig tritt er für eine weitestmögliche Dezentralisierung der Gesetzgebung ein, um die Entscheidungseinheiten so klein wie möglich zu halten (S. 110). Originell ist der Vorschlag, die Gesamtzahl der Abgeordneten entsprechend der Wahlbeteiligung zu bestimmen, um den Parteien so Anreize zu geben, Politikverdrossenheit zu bekämpfen (S. 102).

Auf internationaler Ebene verfolgt der Verfasser eine doppelte Strategie: In erster Linie setzt er auf eine Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft – ein Gedanke, der insbesondere in der Politikwissenschaft intensiv diskutiert wird. Hinsichtlich der Legitimität des Engagements von NGOs stellt der Verfasser heraus, dass es angesichts internationaler Externalitäten und der schwachen Kontrolle wirtschaftlicher Akteure durch die Nationalstaaten eines gesellschaftlichen Gegengewichts bedürfe (S. 82). Vor diesem Hintergrund sei auch die mangelnde Repräsentativität von Nichtregierungsorganisationen kein Legitimationsproblem: Zum einen sei deren Rolle eine informelle, namentlich die Einwirkung auf die öffentliche Meinung; zum anderen wirke auch in klassischen demokratischen Verfahren nur derjenige tatsächlich mit, der sich entsprechend engagiere. Dies gelte jedoch ebenso für die Zivilgesellschaft (S. 143). Diese Ausführungen, die allein bereits die Legitimität der Partizipation von NGOs im Prozess des öffentlichen Diskurses überzeugend begründen, werden leider durch die idealisierte Rolle, die der Verfasser den NGOs zuerkennt, ein wenig entwertet: Seiner Auffassung nach engagierten sich diese weit stärker als Wirtschaftsunternehmen oder auch Parteien für ein globales Gemeinwohl (S. 142). Diese These mag bei Organisationen, die diffuse Interessen vertreten, diskutabel sein. Sie trifft aber zumindest nicht auf diejenigen Organisationen zu, die allein der Verfolgung der Interessen ihrer Mitglieder dienen, wie etwa Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände.

Bei der Gewährleistung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung der globalen Zivilgesellschaft spielen nach Auffassung des Verfassers die Menschenrechte eine zentrale Rolle (S. 114), da erst sie eine hinreichende Partizipation gewährleisten. Demokratisierung werde daher durch Menschenrechte und deren institutionalisierte Kontrolle bedingt. Daran knüpft der Verfasser seine zweite Argumentationschiene an, die auf eine Reform der internationalen Institutionen abzielt. Im Zentrum steht die Herausbildung internationaler Rechtsstaatlichkeit. Diese soll durch eine Hierarchisierung völkerrechtlicher Normen sowie einen gesteigerten Schutz des internationalen Verfassungsrechts durch Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit erreicht werden (S. 130 ff.). Die Schaffung des IStGH sieht er dabei als Schritt in die richtige Richtung. Des Weiteren spricht sich der Verfasser für eine Stärkung der Kompetenzen der UN-Generalversammlung gegenüber dem undemokratisch organisierten Sicherheitsrat aus (S. 123). Allerdings erscheint es als zweifelhaft, ob die Generalversammlung tatsächlich eine entscheidende Rolle bei der Demokratisierung der internationalen Beziehungen spielen kann. Auf der einen Seite bedarf es der Diskussion, ob es tatsächlich angemessen ist, allen Staaten unab-

hängig von ihrer Bevölkerungsgröße das gleiche Stimmgewicht zuzugestehen. Gravierender ist jedoch die Tatsache, dass die Mehrheit der in der Generalversammlung vertretenen Regierungen nicht demokratisch legitimiert ist und somit die Legitimität der dort getroffenen Entscheidungen insgesamt in Frage steht.

Abgerundet werden die Ausführungen durch Überlegungen zur Demokratisierung diktatorisch geführter Staaten (S. 54 ff.) sowie einen Exkurs zum Beitrag der rechtswissenschaftlichen Methodik zur Gewährleistung der Demokratie (S. 21 ff.). Insgesamt hat Friedrich Müller ein eloquent geschriebenes Buch vorgelegt, in dem er sich nicht scheut, traditionelle Grundsätze in Frage zu stellen. An einigen Stellen hätte man sich allerdings noch profundere Begründungen der Konzepte des Verfassers gewünscht. Die Schrift bietet jedoch in vielen Aspekten interessante Anregungen und sei daher jedem, der sich mit den theoretischen Grundlagen von Demokratie und öffentlichem Recht beschäftigt, zur Lektüre empfohlen.

Niels Petersen

Oette, Lutz: Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht. Frankfurt a. M. [u.a.]: Peter Lang (2003). XXX, 592 S. € 97,50

Die voluminöse, von H. Schiedermaier betreute Kölner Dissertation hat viele Meriten, aber einen (vom Autor freilich nicht zu vertretenden) Mangel: Sie wurde im Hinblick auf wichtige Änderungen im Bereich des gewählten Themas zu früh (Anfang 2001) abgeschlossen (und nur noch geringfügig für die Drucklegung aktualisiert), so dass die Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung nur noch am Rande (in Bezug auf die ursprünglich gegen die Taliban getroffenen Maßnahmen, SR-Res. 1267 und 1333) Eingang gefunden haben (dazu Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 ff.). Aufgrund seiner Vorarbeit wäre freilich gerade Oette dazu prädestiniert, auch diesen Wandel in einer weiteren Studie nachzuzeichnen und zu würdigen.

Eingangs seines Werks wird die primäre Ausrichtung der Analyse an der Sanktionspraxis des UN-Hauptorgans hervorgehoben und klargestellt, was ausgespart bleibt: spezifische Waffenembargos, bloße Sanktionsempfehlungen und auch die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Bevölkerung dritter Staaten. Schließlich verzichtet der Autor auch auf eine nähere Auseinandersetzung mit Art. 39 UN-Charta, richtet sein Augenmerk vielmehr auf die Rechtsfolge des Art. 41.

Das vergleichsweise kurze Kapitel 1 informiert über die "rechtlichen Grundlagen des UN-Sanktionssystems"; es soll im Wesentlichen der Klärung der Begrifflichkeit und als Überblick über die wichtigsten Elemente eines Sanktionsfalls dienen. Demgegenüber sehr detailliert behandelt dann das zweite Kapitel die Sanktionspraxis des Sicherheitsrats "von der Verabschiedung der Charta bis zum Ende des Jahres 2000". Nach einer knappen Vorbemerkung (mit Kategorien von Auswirkungsindikatoren) werden acht Fälle ausführlich beleuchtet, von Südrhodesien/Zimbabwe über Irak und Jugoslawien bis zu Angola/UNITA und Afghanistan/Taliban. Dabei wird jeweils in der gleichen Weise vorgegangen: Der Darstellung des Verlaufs der Wirtschaftssanktionen folgt die Erörterung der Auswirkungen auf die

wirtschaftliche und humanitäre Lage beim Adressaten, mündend in Erwägungen zur Kausalität der Maßnahmen. Etwa den gleichen Umfang wie das vorangegangene nimmt auch das dritte Kapitel ein, in dem die rechtlichen Grenzen des Sicherheitsrats aus den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht im Rahmen von Wirtschaftssanktionen untersucht werden. Auch hier werden allgemeine Ausführungen zur Auslegung der UN-Charta vorausgeschickt. Anschließend behandelt Oette, ob und inwieweit sich generelle Rechtsbindungen für den Sicherheitsrat aus der Charta und (sonstigem) Völkerrecht – insbesondere solchen mit *ius cogens*-Qualität – ergeben. Auf dieser Grundlage werden dann (aus dem Vorigen resultierende) Verpflichtungen bei der Verhängung und Durchführung von Sanktionen konkretisiert. Kapitel 4 wendet sodann den zuvor entwickelten Rechtmäßigkeitsmaßstab auf die bisherige Sanktionspraxis an. Eine exemplarische Prüfung erfolgt im Hinblick auf den Irak, aber auch in allen anderen Fällen wird näher darauf eingegangen, ob zwingende Rechte (wie Recht auf Leben; Folter-, Diskriminierungsverbot) beachtet wurden, ob eine angemessene Abwägung zwischen dem Ziel der Friedenssicherung und dem Menschenrechtsschutz erfolgt ist, absehbare Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen überhaupt berücksichtigt wurden und ob schließlich auch Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht Rechnung getragen wurde. In zwei kürzeren Kapiteln wendet sich der Autor dann Fragen des rechtlichen Schutzes gegenüber Wirtschaftssanktionen zu, wobei zwischen den betroffenen Individuen, dem Sanktionsadressaten und zur Befolgung von Sicherheitsratsbeschlüssen gehaltenen (anderen) UN-Mitgliedstaaten unterschieden wird, und skizziert abschließend einen Rahmen für eine “zukünftige, den Schutz der Menschenrechte gewährleistende Sanktionspraxis”. Da die wesentlichen Ergebnisse schon früher zusammengefasst worden sind, begnügt sich Oette am Ende der Arbeit mit einem Fazit samt Ausblick: Auch wenn der Irak in vieler Hinsicht eine Ausnahme dargestellt habe, sei doch durch die dortige Entwicklung die “Frage nach den politischen, moralischen und rechtlichen Grenzen der Befugnisse des Sicherheitsrats aufgeworfen worden” (S. 543), und reife die Erkenntnis (auch in der Politik?), dass “die Menschenrechte als Bestandteil der Gerechtigkeit nicht auf Kosten der Ordnung geopfert werden” dürften (S. 545).

Angesichts des immensen Materials und der auch in Einzelheiten durchweg verlässlichen Informationen ist es überaus bedauerlich, dass das Werk kein Sachregister enthält. Dies würde nicht zuletzt deutlich machen, dass Oette auch die modernere Entwicklung zu “intelligenten” (bzw. “*smart*” oder “*targeted*”) Sanktionen nicht nur in der Einleitung (S. 16 f.) einbezogen hat und seine Arbeit damit auch für die Bewertung finanzieller Sanktionen (wie des “Einfrierens” von Vermögenswerten) wichtige Anhaltspunkte liefert. Hingegen wird der Einsatz gegenüber nichtstaatlichen Adressaten (UNITA und Taliban) allenfalls gestreift, zumal in diesen Fällen (noch) nicht ein so deutliches Zurückdrängen des Gebietsbezugs erfolgt (ist) wie später bei Al-Qaida-Angehörigen (SR-Res. 1373 und 1390). Von hohem praktischem Interesse dürfte auch die Herausarbeitung von Art und Umfang humanitärer Ausnahmen sein, desgleichen die sich durch das gesamte Buch ziehende Berücksichtigung der Regelungen zur (Meinungs- und) Informationsfreiheit, deren

Gewährleistung in aller Regel das Ziel wirtschaftlicher Sanktionen, politischen Wandel beim Adressaten herbeizuführen, so weit wie möglich nicht verhindern, sondern ihm dienlich sein sollte. Praktikable Ratschläge entwickelt Oette ferner für die Organisation und Arbeit der Sanktionsausschüsse sowie im Hinblick auf den (bislang stark defizitären) Rechtsschutz; die EG-Ebene, auf der betroffene Individuen (Umsetzungs-)Rechtsakte (wie etwa die Rats-VO [EG] Nr. 881/2002) vor dem EuGH angreifen können, wird allerdings nur in Fußnoten erwähnt (S. 437, 458).

Rechtsstaatliche Probleme bei Wirtschaftssanktionen sind jüngst auch vom BVerfG moniert worden (Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvF 3/92, Rz. 133). Oette hat mit seiner Untersuchung eindringlich und überzeugend dargelegt, dass sich diese Maßnahmen auch auf internationaler Ebene nicht in einem weithin rechtsfreien Raum bewegen dürfen oder doch sollten.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Suppressing the Financing of Terrorism. A Handbook for Legislative Drafting. Legal Department IMF. 2003, 163 S. US\$ 21,-

Der von der Rechtsabteilung des Internationalen Währungsfonds erstellte Gesetzgebungsleitfaden zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung greift nicht nur ein aktuelles Thema auf, welches die Parlamente rund um den Globus beschäftigt, sondern bietet auch einen konzisen Überblick über die relevanten internationalen Rechtsnormen und das relevante *“soft law”*.

Nach einer kurzen Einführung im ersten Kapitel, werden im zweiten Kapitel das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (IÜBFT) vom 9. Dezember 1999, die einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen 1373 (2001), 1267 (1999) und 1333 (2000) sowie die speziellen Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung behandelt.

Im dritten Kapitel werden einzelne Umsetzungsmodelle, etwa das der USA und Großbritanniens, die beide den Weg einer umfassenden Terrorismusgesetzgebung auf allen Rechtsebenen gewählt und sich insofern nicht auf getrennte Regelungen im Finanzbereich beschränkt haben, dargestellt. Neben dem Hinweis auf weitere Staaten, werden auch Fundstellen für Modellgesetze angegeben.

Da sich die im zweiten Kapitel genannten Rechtsquellen in ihren Regelungsgelalten teilweise überschneiden, setzen sich die Autoren im längsten vierten Kapitel problembezogen mit den einzelnen Regelungsmaterien auseinander. Terrorismusfinanzierung muss gemäß allen Quellen kriminalisiert werden. Näher thematisiert werden dabei diverse Probleme, etwa die Definition des Terrorismus, die subjektive Seite der Straftat, Versuchs- sowie Täterschafts- und Teilnahmeprobleme. Auch die Nähe zur Geldwäschebekämpfung wird – unter Hinweis auf die relevanten Unterschiede der Delikte – thematisiert. Des Weiteren wird die Verpflichtung der Staaten behandelt, Maßnahmen zu ergreifen, um Vermögen von Terroristen und terroristischen Vereinigungen zu ermitteln, einzufrieren oder zu beschlagnahmen, damit sie gegebenenfalls eingezogen werden können. Gegenstand des Kapitels sind auch Legislativmaßnahmen zur Einbindung privater Finanzinstitutionen zur Kon-

trolle der Finanzströme. Präventive Maßnahmen bei Finanzinstitutionen beziehen sich insbesondere auf Überwachungs- und Meldepflichten bei verdächtigen Transaktionen, wie etwa das *“know your customer”*-Prinzip, welches sich auch auf die Erforschung der wirtschaftlichen Berechtigten von juristischen Personen bezieht. Mit Hilfe dieser Maßnahmen werden private Finanzinstitutionen in die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung maßgeblich einbezogen. Ferner äußern sich die Autoren auch zu der Regulierung informeller Kapitaltransfersysteme (Hawala), mit Verweis auf die Ergebnisse einer ausführlichen Studie der Weltbank. Ein weiteres Problem der Terrorismusbekämpfung liegt in der Überwachung der (oft legalen) Geldquellen der Terroristen, die oftmals in Spenden an Wohltätigkeitsorganisationen zu finden sind. Die häufige Steuerbefreiung dieser Organisationen gibt nach Meinung der Autoren eine Möglichkeit, die Überwachung an die Steuerbehörden zu delegieren. Die gesetzgeberischen Maßnahmen zur verstärkten internationalen Kooperation, also gegenseitige Rechtshilfe, Auslieferung und Kommunikationskanäle, etwa der Informationsaustausch der nationalen *“Financial Intelligence Units”* (FIU), bilden einen weiteren Schwerpunkt des Kapitels.

Durch Übersichtstabellen und Verweise auf die jeweils anderen Rechtsquellen sowie auf Internetquellen wird es dem Leser erheblich erleichtert, einen Überblick über die mittlerweile dichte Regelungsmaterie zu erhalten und weitere Informationen zu suchen. Zudem wird jeweils auf legislative Umsetzungspraktiken ausgewählter Ländern eingegangen, die anderen Staaten als Beispiel dienen können. Hinzu kommen der ausführliche Anhang mit den Texten der angesprochenen Rechtsquellen, Zusammenfassungen derselben und ausführliche Hinweise auf weitergehende Literatur und Modellgesetze. Das Handbuch ist gerade für Einsteiger in die Materie im akademischen oder auch exekutiven und legislativen Bereich ein sehr hilfreiches Material, auch wenn etwaige sich für den Gesetzgeber stellende grundrechtliche und verfassungsrechtliche Probleme nur unzureichend angesprochen werden. Durch den Verweis auf die Praktiken der Länder, welche die Maßnahmen bereits umgesetzt haben, ergeben sich nicht nur für Rechtsvergleicher wertvolle Hinweise, sondern auch für diejenigen Länder, die ihren internationalen Verpflichtungen erst noch nachkommen müssen.

Anne van Aaken