

LITERATUR

Buchbesprechungen

Simma, Bruno (ed.): The Charter of the United Nations. A Commentary. Second edition. München: C.H. Beck (2002). Volume I: LXIV, S. 1-896, XXXIII (Index). Volume II: XXXI, S. 897-1405, XXXIII (Index). € 398,00

Der von Simma herausgegebene Kommentar zur UN-Charta gehört zu den Werken, die man vernünftig nur besprechen kann, wenn man sie eine gewisse Zeit in der Alltagsarbeit kennen gelernt hat.

Internationale Organisationen – und die über sie geschriebenen Bücher – haben ihre Schicksale. Dieser in zweiter Auflage vorliegende Kommentar zur UNO-Charta hat das Auf und Ab der Weltorganisation in den letzten zwei Jahrzehnten mit durchlebt und durchlitten. Begonnen Mitte der achtziger Jahre in der Endphase des Ost-West-Gegensatzes, der die Funktionsfähigkeit der Weltorganisation von Anbeginn an stark behindert hatte, erschien er in deutscher Sprache erstmals 1991, als das Ende des Kalten Krieges eine multilaterale “Neue Weltordnung” im Schoße der UNO eingeläutet zu haben schien. Als die erste englische Fassung des Kommentars 1995 herauskam, war der Stern dieser “Neuen Weltordnung” bereits wieder gesunken und eine neue Weltordnung an ihre Stelle getreten: Das vom UN-Sicherheitsrat gegen den Irak verhängte Wirtschaftsembargo kostete immer mehr Opfer unter der Zivilbevölkerung, ohne das diktatorische Regime zur Erfüllung seiner Abrüstungsverpflichtungen zu bringen. Die Intervention der UNO im somalischen Bürgerkrieg war völlig fehlgeschlagen. Schlimmer noch hatten die UNO und ihre Mitgliedstaaten die Völkermorde weder im ehemaligen Jugoslawien noch in Ruanda verhindern können bzw. wollen. Wenigstens reagierte der UN-Sicherheitsrat in beiden Fällen nachträglich durch Einrichtung Internationaler Strafgerichte, die an Repression nachholen sollen, was an Prävention versäumt wurde, um so wenigstens Wiederholungen vorzubeugen.

In die Zeit bis zur Publikation der hier zu besprechenden zweiten englischen Auflage fallen dann aus der Sicht der UNO so gegensätzliche Geschehnisse wie der völkerrechtlich zweifelhafte, weil ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats von den NATO-Staaten geführte Kosovo-Krieg von 1999 (dazu *Ress/Bröhmer*, Art. 53 Rn. 26 ff. [diese Stelle ist im Sachregister unter “Kosovo” nicht nachgewiesen]); die Errichtung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs trotz der ihm offen entgegengebrachten Feindseligkeit eines ständigen Sicherheitsratsmitglieds; schließlich das epochale Ereignis des Terroranschlags vom 11.9.2001 mit dem nachfolgenden Afghanistan-Feldzug der angegriffenen USA und ihrer Verbündeten, den der Sicherheitsrat zwar nicht im Vorhinein autorisiert, aber im Nachhinein als Selbstverteidigungsmaßnahme akzeptiert hat (*Randelzhofer*, Art. 51 RN 35 [diese Stelle

ZaöRV 65 (2005), 1033-1065

ist im Sachregister unter "Afghanistan" nicht nachgewiesen]). Ganz zu Recht spricht der Herausgeber deshalb im Vorwort zur Neuauflage von den bescheidenen Erfolgen, ernüchternden Erfahrungen und schweren Enttäuschungen der UNO in ihrem langen und geduldigen Kampf um die Etablierung einer echten Weltgemeinschaft in den sieben Jahren seit dem Erscheinen der englischsprachigen Erstauflage.

Man muss kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass das Vorwort zur zukünftigen 3. Auflage einen ähnlichen Ton anschlagen wird: Nichts kennzeichnet das Auf und Ab der UNO seit 2002 besser als einerseits der offene Affront, den die USA und ihre Verbündeten im Jahre 2003 mit ihrem Angriff auf den Irak gegen die Weltorganisation begingen, und andererseits ihre Wiederannäherung an die UNO, als sie die Folgen ihres Verbrechens gegen den Frieden offensichtlich nicht mehr allein beherrschen konnten. Längst ist – einigen Cassandra-Rufen zum Trotz – deutlich geworden, dass der Irak-Feldzug weder das Völkerrecht als Rechtsordnung noch die UNO als organisierte Staatengemeinschaft obsolet gemacht hat, und das gibt Anlass zur Hoffnung. Denn das beklagenswerte Auf und Ab der UNO hängt zusammen mit dem Gleichlauf bzw. Konflikt zwischen dem Gemeininteresse der Weltorganisation/Weltgemeinschaft einerseits und andererseits den Partikularinteressen einzelner Staaten und Staatengruppen, in erster Linie natürlich den Interessen der Vetomächte/Weltmächte. Auf absehbare Zeit wird die Rolle der UNO maßgeblich von den mitunter kurzfristigen Interessenvorstellungen dieser kleinen Staatengruppe, und allen voran denjenigen der USA, definiert werden. Dies ist der Weltorganisation gewissermaßen genetisch einprogrammiert. Man kann es als Idealist bedauern, muss es als Realist zur Kenntnis nehmen, aber als Rationalist die Vetomächte/Weltmächte beständig daran erinnern, dass das in der Präambel und Art. 1 der Charta näher beschriebene UN-Ziel "Frieden durch Recht" auch ihr eigenes langfristiges objektives Interesse definiert und ohne eine im Weltgemeininteresse agierende und als solche anerkannte Weltorganisation unrealisierbar bleibt. Schon deshalb ist es so außerordentlich wichtig, dass der Kommentar die Verfassung der Weltorganisation als Kernstück des geltenden Weltrechts mit ihren Schwächen, aber auch ihrem Potenzial detailliert aufarbeitet.

Die voranstehende Passage bringt meine Hoffnung zum Ausdruck, dieser Kommentar möge regelmäßig neu aufgelegt werden, obwohl sein Herausgeber die Professorenrolle gegen diejenige eines IGH-Richters getauscht hat. Denn er ist das bei weitem aktuellste und beste Nachschlagewerk zur Verfassung der UNO, und ich bin dankbar für die Hilfe, die er mir bei Forschungsprojekten und im Hochschulunterricht leistet. Gern glaube ich dem Hinweis im Vorwort, dass auch die Praktiker des UN-Rechts diesen Kommentar sehr schätzen. Seit er in Englisch erscheint, ist er dem Weltpublikum überhaupt erst zugänglich geworden. Sein Anliegen, die Interpretation der UN-Charta insbesondere im Lichte der Praxis der Weltorganisation und ihrer Mitgliedstaaten gründlich aufzuarbeiten, erfüllt der Kommentar fraglos in ausgezeichneter Weise. Dass sich bei einem Gemeinschaftswerk dieses Zuschnitts natürlich auch Manches findet, was noch besser zu machen wäre, kann kaum überraschen.

Zunächst fällt die "Deutschheit" des Kommentars ins Auge. Ich meine damit nicht, dass ein Kommentar eine typisch deutsche Form von Rechtsliteratur darstellt, sondern die Auswahl der Mitarbeiter: Seine 61 Autoren sind deutschsprachige (zumeist deutsche, aber auch – mit ihnen in der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht vereinte – österreichische und deutsch-schweizerische) Wissenschaftler und Praktiker, die meisten von ihnen lang etabliert, einige jünger (z.T. als Koautoren). Gegenüber der Erstauflage lassen 22 neue (Ko-)Autoren einen allmählichen Generationenwechsel erkennbar werden. Die vorliegende Neuauflage versteht sich nach dem Vorwort des Herausgebers als erneuter Ausdruck des starken Interesses deutschsprachiger Praktiker und Akademiker am Wohlergehen der UNO und zugleich als engagiertes Plädoyer für einen sorgfältigeren Umgang mit der einzigen wahrhaft universellen politischen Organisation der Welt – ein Plädoyer von Angehörigen kleinerer oder mittlerer Mächte, die in besonderem Maße auf die UNO angewiesen sind. Den Anstoß zu diesem Werk hatte ursprünglich das deutsche Auswärtige Amt gegeben, dem es um die Stärkung einer multilateralen und rechtlich verfassten Weltordnung unter der UNO ging.

Ist ein solcher "nationaler" Kommentar zur Satzung der Weltorganisation sinnvoll und zeitgemäß? Zu einem Grundgesetz-Kommentar beispielsweise nur hessische, rheinland-pfälzische und saarländische Autoren heranzuziehen, würde mit einem Kopfschütteln quittiert werden, denn sicherlich existiert keine von der bayerischen, bremischen etc. abgrenzbare hessische etc. Grundgesetzwissenschaft und -praxis. Wenn aber der von Jhering'sche "Kampf ums Recht" noch irgendwo stattfindet, dann sicherlich im Völkerrecht. In einer Welt der souveränen Nationalstaaten gibt es daher immer noch eine "deutsche" Völkerrechtspraxis und eine "deutsche" Völkerrechtswissenschaft, die sich – bei aller Binnendifferenzierung zwischen den drei Bodenseeanrainern – von der britischen, französischen, US-amerikanischen etc. Praxis und Wissenschaft unterscheidet. Ungeachtet aller Erfolge bei der regionalen politischen Integration und der grenzüberschreitenden Bildung wissenschaftlicher Netzwerke gilt dies leider selbst noch innerhalb Europas. Die Dominanz des nationalen Elements in der Völkerrechtspraxis und -wissenschaft zeigt sich an der nationalen Verbandsbildung und – damit zusammenhängend – den nationalen Publikationsforen, deren Bedeutung diejenige der übernationalen Verbände (Institut de Droit International und International Law Association, die letztere ihrerseits national untergliedert) übertrifft. Wie sich die im Jahre 2004 gegründete European Society of International Law hier wird positionieren können, bleibt abzuwarten.

Es verwundert bei der Herkunft und Zielrichtung des Kommentars nicht, dass er einigen die (bundes-)deutschen Interessen besonders berührenden Fragestellungen ein größeres Gewicht einräumt, als es nichtdeutsche Werke tun. Dies zeigt sich etwa an der sehr ausführlichen Kommentierung der Feindstaatenklauseln in Art. 53 und Art. 107 (Ress/Bröhmer bzw. Ress allein) sowie der Bemühungen zu ihrer Streichung (Karl/Mützelburg/Witschel, Art. 108 Rn. 59 ff.). Auch der Stellenwert, den das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker in einem eigenen sechzehnteiligen Überblicksartikel von Doehring im Anschluss an die nur etwa

halb so langen Erläuterungen zu Art. 1 von Wolfrum erhält, erklärt sich vielleicht damit, dass der Kommentar zu einer Zeit konzipiert wurde, als die vier Hauptsiegermächte des 2. Weltkriegs dem deutschen Volk noch die Selbstbestimmung vorenthielten. Politisch lag die hohe Zeit des Selbstbestimmungsrechts in der Dekolonisierungsphase der sechziger Jahre, wie seine euphorische Aufnahme in die wortgleichen Art. 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966 belegt. Seither ist es eher als Störfaktor für die Stabilität und Friedlichkeit der internationalen Beziehungen identifiziert und dementsprechend zurückgedrängt worden. Deshalb haben die internationale Gemeinschaft und für sie der UN-Sicherheitsrat z.B. den Kosovo-Albanern, den bosnischen Serben und Kroaten, den irakischen Kurden und den türkischen Zyprioten die Selbstbestimmung in Gestalt einer Sezession verweigert, indem sie die territoriale Integrität der betroffenen Staaten ausdrücklich betonten (worauf Doehring Rn. 35 ff., 61 nicht näher eingeht). Es fragt sich daher, ob der Selbstbestimmung der Völker als einzigem der in Art. 1 der UN-Charta aufgezählten Ziele der Vereinten Nationen in einem Charta-Kommentar eine derart herausgehobene Stellung eingeräumt werden sollte, und noch dazu in seiner Versubjektivierung als Selbstbestimmungsrecht, das in der Charta ausdrücklich gar nicht auftaucht.

Seiner äußeren Anlage nach erläutert der Kommentar in erster Linie die Präambel und die 111 Artikel der UN-Charta je für sich in ausführlicher Weise. Als eine Art "Allgemeiner Teil" werden diesem Korpus zwei eingehende Beiträge über die Entstehungsgeschichte (Grewe/Khan) und die Interpretation der Charta (Ress) vorgeschaltet. Hinzu tritt – neben den bereits erwähnten Doehring'schen Erläuterungen zum Selbstbestimmungsrecht im Anschluss an die Kommentierung zu Art. 1 – ein weiterer übergreifender Beitrag von Bothe zum *Peace-keeping*, der systematisch korrekt zwischen dem VI. und VII. Kapitel der UN-Charta angesiedelt ist (S. 648 ff.). Dieser Allgemeine Teil könnte durchaus erweitert werden, ohne den Kommentar-Charakter des Werkes zu sprengen. Im Gegenteil lassen sich grundlegende theoretische Fragen nicht immer an einzelne Bestimmungen der Charta anknüpfen und die Praxis der Organisation und ihrer Mitgliedstaaten nur mit Hilfe solcher Beiträge ganz erfassen. So würde ich mir zusammenfassende Darstellungen zu folgenden drei Themenbereichen wünschen:

(1) Zur Funktion der Charta als einer Art Weltverfassung (die verschiedentlich angesprochen wird, z.B. im Abschnitt über die Interpretation von Ress unter Rn. 2, in der neu bearbeiteten Kommentierung von Fassbender zu Art. 2 Ziff. 1 – souveräne Gleichheit der Staaten – unter Rn. 50 ff. sowie bei Bernhardt zu Art. 103, Rn. 6, 37 und bei Wolfrum zur Präambel, Rn. 2).

(2) Zur Reform der UNO, über die seit Jahrzehnten intensive Diskussionen stattfinden, welche möglicherweise in absehbarer Zeit Früchte tragen könnten. Dazu hat eine von UN-Generalsekretär Annan eingesetzte Expertenkommission (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) am 1.12.2004 unter dem Titel "A More Secure World: Our Shared Responsibility" einen ausführlichen Bericht vorgelegt und der Generalsekretär in seinem Bericht vom 21.3.2005 an die Generalversammlung ("In Larger Freedom: Towards Development, Security and

Human Rights for All") selbst Stellung genommen. Bereits am 7.6.2004 hatte das nach seinem Vorsitzenden benannte *Cardoso*-Panel über die Beziehungen der UNO zur Zivilgesellschaft berichtet ("We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance"). Auf dem für September 2005 vorgesehenen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedstaaten (sog. Millennium plus 5-Gipfel) und in der anschließenden 60. Generalversammlung stehen hierzu Entscheidungen im Hinblick auf das Charta-Änderungsverfahren nach Art. 108 an. Auch zu diesem Problembereich werden zahlreiche Aspekte anderweitig behandelt, z.B. die Reform des ECOSOC im Sinne seiner Erweiterung bei *Lagoni* und *Landwehr* unter Art. 61 Rn. 14 f.; die durch Haushaltszwänge und Effizienzdefizite veranlasste Reform des Personalwesens bei *Göttelmann* und *Münch* unter Art. 101 Rn. 24 f., 97; die Abschaffung des Treuhandsrats bei *Karl/Mützelburg/Witschel*, Art. 108 Rn. 54 ff.; schließlich die gerade aus deutscher Sicht interessante Reform des Sicherheitsrats ebd., Rn. 68 ff., sowie knapper bei *Delbrück*, Art. 23 Rn. 22 ff. und *Simma/Brunner/Kaul*, Art. 27 Rn. 153.

(3) Zum Verbot der Diskriminierung von Menschen aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion, dem einzigen Menschenrecht, das in der Charta selbst konkret und gleich mehrfach verankert ist (Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 Abs. 1 Buchst. b, Art. 55 Buchst. c, Art. 76 Buchst. c) und das z.B. 1975 auch in das Prinzip VII der KSZE-Schlussakte von Helsinki übernommen wurde. Diskriminierungen aus diesen unsachlichen Gründen verletzen Würde und Wert der menschlichen Person, die in der Präambel der Charta bekräftigt werden. Auch dieses Diskriminierungsverbot wird bei den zitierten Charta-Bestimmungen verschiedentlich erwähnt, am ausführlichsten bei *Riedel*, Art. 55 Rn. 17 ff., aber es erhält m.E. nicht den Stellenwert, der ihm zukommen müsste, nämlich Gleichrang mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Aus dieser Sicht kann es als Gegengewicht gegen Selbstbestimmungs-, insbesondere Sezessionsbestrebungen, wirken, die neu entstehende Minderheiten der Diskriminierung preisgeben würden.

Es ist nicht möglich, die Kommentierungen der einzelnen Charta-Bestimmungen vollständig zu würdigen. Im allgemeinen fällt auf, dass die Länge der Beiträge nicht immer mit der praktischen Bedeutung von oder dem theoretischen Interesse an der betreffenden Vorschrift konform geht. Das obsolete Treuhandsystem wird teils von *Rauschnig*, teils von *Geiger* auf immerhin vierzig Seiten kommentiert, fast so vielen, wie *Randelshofer* für das immens wichtige allgemeine Gewaltverbot in Art. 2 Ziff. 4 und das Selbstverteidigungsrecht in Art. 51 zusammen benötigt (44 Seiten). *Ress* widmet der praktisch obsoleten Feindstaatenklausel des Art. 107 mehr Raum als *Bernhardt* der Vorrangklausel des Art. 103.

Der Kommentar will nach dem Vorwort seines Herausgebers eine getreuliche Bestandsaufnahme der über fünfzigjährigen UN-Praxis bieten und diese zugleich ständig anhand der Ziele und Grundsätze der UNO überprüfen, um zukünftigen Aktivitäten der Organisation und ihren Mitgliedstaaten die Richtung zu weisen. Sein Wert bemisst sich nach seiner Nützlichkeit für eine gut durchdachte und argumentativ aufbereitete Bewältigung aktueller Fragen, gerade solcher, die sich bei

seinem Erscheinen noch nicht stellten. Hierzu skizziere ich nachfolgend die Ergebnisse einiger Stichproben. Die Auswahl der behandelten Kommentarstellen ist ganz subjektiv: Sie orientiert sich an Fragen, die ich selbst in den letzten Monaten in meiner täglichen Arbeit mit Hilfe des Kommentars zu klären versuchte.

Meine erste Frage wurde angeregt durch die Erklärung des Sicherheitsrats, dass Akte des internationalen Terrorismus und jede Form ihrer Unterstützung einen Verstoß gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen bedeutet (vgl. z.B. Res. 1377 [2001]). Sie ging dahin, ob die in Kapitel I (Art. 1 und 2) der UN-Charta wiedergegebenen Ziele und Grundsätze einen besonderen Rang beanspruchen, mit den möglichen Folgen, dass sie z.B. *jus cogens* darstellen, dass Verstöße gegen sie besondere völkervertrags- und deliktsrechtliche Folgen zeitigen und dass Art. 1 und 2 der UN-Charta im normalen Verfahren des Art. 108 nicht ohne weiteres abgeändert werden können. Hier hat mich der Kommentar einer Antwort nicht entscheidend näher gebracht. Die Kommentierung Wolfrums zu Art. 1 gibt zwar einen hilfreichen Überblick über die Praxis zur Zielbestimmung der Charta, wirft aber die Rangfrage nicht auf, ebenso wenig wie die allgemeine Einführung Randelzhofer's zu Art. 2. Letzterer erwähnt Art. 6 UN-Charta nicht, der die besondere Bedeutung des Art. 2 unterstreichen könnte. Die Kommentierung zu Art. 108 von Karl/Mützelburg/Witschel geht auf die Frage rechtlicher Schranken einer Charta-Änderung nicht ein, obwohl die "verfassungsgebende" und die "verfassungsändernde" Gewalt bei der UNO nicht weniger auseinander fallen als in Deutschland: Denn Charta-Änderungen können für alle Mitgliedstaaten durch Mehrheitsentscheidung in Kraft gesetzt werden.

Meine zweite Frage betraf die UN-Administration von Gebieten: Die praktischen Beispiele – vor allem UNMIK im Kosovo und UNTAET in Osttimor – werden von Bothe in seinem Abschnitt über *Peace-keeping* (Rn. 68, 69, 81, 87) eingehend referiert, können dort aber nicht in der gebotenen Ausführlichkeit kommentiert werden, zumal sie über *Peace-keeping* hinausgehen und im Schwerpunkt *Peace-building* darstellen. Demgegenüber findet sich ein zuverlässiger und kritischer Überblick bei Frowein/Krisch (Art. 41 Rn. 20 ff.). Überlegen könnte man noch, ob und inwieweit Analogien zu den obsoleten Vorschriften der UN-Charta über Treuhandgebiete in Frage kommen.

Für meine dritte Frage zur Bioethik-Diskussion in der UNO, insbesondere zum Klonverbot, konnte ich im Sachregister keine Eintragung finden. Leider ist der für die Erschließung der im Kommentar vereinigten Informationsfülle so überaus wichtige Index zwar in identischer Fassung in beiden Bänden des Kommentars abgedruckt, aber sehr unzuverlässig, wie ich schon oben angedeutet habe. Deshalb kann ich keineswegs ausschließen, dass die Antwort auf meine Frage irgendwo in den nahezu 1.400 Textseiten der beiden Bände schlummert. Im Sachregister fehlen z.B. auch die Stichworte "*constitutional function of the Charter*" und "*administration of territory*".

Ebenso wenig im Sachregister verzeichnet ist der Begriff "*failed state(s)*" "*state failure*" oder meinethalben "*state(s), failed/failure of*". Meine Hoffnung, zum Umgang der UNO mit diesem Phänomen (meine vierte Frage) etwas in der Kommen-

tierung von Ginther zu Art. 4 zu finden, bestätigte sich nicht. Immerhin lässt ja ein Zusammenbruch der staatlichen Ordnung das Staatsmerkmal "effektive Staatsgewalt" entfallen und könnte mit der Staatsqualität auch die UN-Mitgliedschaft eines *failed state* in Frage stellen. Darüber hinaus könnte ein *failed state* den Schutz von Art. 2 Ziff. 4 und Ziff. 7 der Charta ganz oder teilweise verlieren, was militärische und nichtmilitärische humanitäre Interventionen ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erleichtern würde (Randelzhofer in seiner Kommentierung zu Art. 2 (4) [Rn. 28 ff., 53 ff.] und Nolte in seiner zu Art. 2 (7) [Rn. 65] gehen darauf nicht näher ein). Unter dem Stichwort "Somalia", dem vielleicht markantesten Beispielsfall, wird man zwar zu den dortigen UN-Operationen geleitet (Bothe, Peace-keeping, Rn. 48 f.; Frowein/Krisch, Art. 41 Rn. 20), aber nicht zu allgemeineren Aussagen über Staatenzusammenbrüche und ihre völker- bzw. UN-rechtlichen Konsequenzen.

Meine fünfte und letzte Frage betraf die Legislativfunktion des Sicherheitsrats nach dem VII. Kapitel der UN-Charta: Kann er zur Wahrung des Weltfriedens Normen erlassen, die über einen konkreten Fall von Friedensbedrohung hinaus generell-abstrakte Wirkung haben? Ist er aufgrund der Art. 41, 25 der Charta befugt, neue Völkerrechtssätze zu dekretieren, deren Entstehung normalerweise vom Konsens der mit der UN-Mitgliedschaft praktisch identischen Gemeinschaft souveräner Staaten abhängig ist? Hat er die Kompetenz, die schwerfällige Normsetzungsmaschinerie des Völkervertrags- oder -gewohnheitsrechts gewissermaßen kurzzuschließen und der internationalen Gemeinschaft Gesetze aufzuerlegen, die obendrein Vorrang vor allen sonstigen Völkerrechtssätzen beanspruchen (zu diesem Vorranganspruch Bernhardt, Art. 103 Rn. 9)? Frowein/Krisch (Introduction to Chapter VII, Rn. 22 f.) kritisieren diese im Gefolge des 11.9.2001 bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in Res. 1373 (2001) erkennbare neue Praxis des Sicherheitsrats. Sie weisen zu Recht darauf hin, dass die 15 Sicherheitsrats-Mitglieder die 191 UN-Mitgliedstaaten nicht hinreichend repräsentieren, um als Weltgesetzgeber Legitimität zu besitzen. Wie man hinzufügen könnte, gilt dies um so mehr, als Gesetzgebungsbefugnisse des Sicherheitsrats in der Charta inhaltlich kaum vorgezeichnet sind. Da der Sicherheitsrat außerdem keiner wirksamen gerichtlichen Kontrolle unterliegt, steht seiner Gesetzgebungsfunktion neben dem demokratisch-legitimatorischen ein rechtsstaatlicher Einwand entgegen.

Auf der anderen Seite lässt sich die Notwendigkeit kaum leugnen, gegen die außerordentlichen Friedensbedrohungen des internationalen Terrorismus außerordentliche Maßnahmen zu ergreifen. Demgemäß hat der Sicherheitsrat die mit Res. 1373 (2001) begonnene Gesetzgebungspraxis inzwischen mit Res. 1540 (2004) fortgesetzt und ein allgemeines Verbot der Proliferation von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure verhängt. Diese neue Resolution ist im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin im Beratungsstadium nicht ohne Widerspruch geblieben, letztlich aber auch von der Staatengemeinschaft angenommen worden. In Bezug auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus können wir daher eine sich verstetigende und vom Konsens der UN-Mitglieder getragene Gesetzgebungspraxis des Sicherheitsrats erkennen, die nicht ohne Einfluss auf die zukünftige Interpretation

der Charta bleiben wird (so auch Frowein/Krisch, Introduction to Chapter VII, Rn. 23).

Nach alledem beantwortet der Kommentar viele, aber nicht alle Fragen. Das liegt vor allem daran, dass er sich an der konkreten UN-Praxis orientiert, die ihrerseits manches rechtliche Problem aus politischen Gründen umgeht bzw. nicht mit hinreichendem Nachdruck angeht. In solchen Fällen kann man den Bänden zumindest entnehmen, dass es keine einschlägige UN-Praxis gibt, häufig auch, warum sie fehlt, und Hinweise zum eigenen Weiterdenken. Mein Fazit lautet daher: Ohne diesen Kommentar kann man im Völkerrecht nicht seriös arbeiten.

Thomas Giegerich, Bremen

Gaitanides, Charlotte: Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion. Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht Bd. 132. Tübingen: Mohr Siebeck (2005). XVIII, 315 S. € 89,-

Währungsrechtliche Fragen sind eher selten Gegenstand einer juristischen Dissertation oder gar – wie hier – einer Habilitationsschrift, wohl auch deshalb, weil “Geld- und Währungspolitik ... Recht und Ökonomie zugleich ... unterliegt” (S. V), ein auf rechtswissenschaftliche Analyse beschränkter Ansatz daher die Probleme kaum angemessen erfassen kann. Die bei Manfred Zuleg entstandene Arbeit widmet sich “Funktion und Folgen der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) in der europäischen Geld- und Währungsverfassung” (S. 1) und fragt nach dem “Grad der (dort) tatsächlich gewährten Unabhängigkeit” (S. 4). Da “Unabhängigkeit einer Zentralbank und Preisstabilität (einander) bedingen, werden zunächst in Kap. 1 Bedeutung, Begriffsinhalt und Messbarkeit dieser vertraglichen Zielformulierung näher bestimmt als eines “Zustandes ohne Inflation” (S. 18). Aus einem Vergleich des Art. 105 Abs. 1 EG mit den Vorgaben des US-amerikanischen und des vormaligen deutschen Systems ergebe sich die Singularität dieser Regelung (S. 10), wobei das auf (innere) Geldwertstabilität beschränkte Ziel (S. 19) durch wirtschafts- und finanzpolitische Flankierung abgesichert werde. Erst dann wird der Terminus näher – auch im Hinblick auf die “ökonomische Ratio” (S. 17) – ausgelegt, mit dem Ergebnis, die Wahrung der Preisstabilität setze neben rechtlicher Unabhängigkeit auch “ökonomische Glaubwürdigkeit” voraus, wie sie durch “Transparenz und Messbarkeit des geldpolitischen Rahmens vermittelt” werde (S. 40). Andererseits sei (im Einklang mit den Ergebnissen empirischer Forschung, S. 4) eine unabhängige Zentralbank “wenn auch keine hinreichende, so doch notwendige Bedingung für Geldwertstabilität” (S. 40). Die “Ausgestaltung der Zentralbankunabhängigkeit” behandelt daher Kap. 2. Autonomie liege dann vor, wenn eine Zentralbank “ihre geldpolitischen Entscheidungen selbstständig und ohne Beeinflussung von außen treffen kann” (S. 53). Wesentliche Merkmale werden sodann näher beleuchtet, nämlich zunächst die institutionelle sowie darauf basierend die finanzielle, funktionelle, personelle, strukturelle und instrumentelle Unabhängigkeit. Die Autorin bezieht nicht nur Regeln des EG und der EZB-Satzung, sondern auch den Verfassungsvertrag in die Untersuchung ein, formuliert

jedoch nur Teilergebnisse zu den einzelnen Merkmalen, zieht also kein allgemeines Fazit. Vielmehr wendet sie sich im 3. Kapitel dem Verhältnis von Wechselkursen und Preisstabilität zu, könne sich doch ein "Problemfeld" für die Unabhängigkeit daraus ergeben, dass das Primärrecht dem Rat insoweit in Art. 111 EG eigene Befugnisse zuweist (S. 137). Jedoch seien die relevanten Bestimmungen auf Kooperation der Organe angelegt, und dies entspreche auch der ökonomischen Logik (S. 140); dabei geraten die volkswirtschaftlichen Erwägungen zu "Interdependenzen zwischen Wechselkursen, Geldpolitik und Preisstabilität" fast breiter als die Darstellung der maßgeblichen Kompetenzverteilung, und auch der Schlussabschnitt (4.) befasst sich primär mit Ökonomie, nämlich der Rolle von Wechselkursen im geldpolitischen Transmissionsprozess. Der angebliche Konflikt (zwischen Rat und EZB) trete (praktisch) jedenfalls nicht auf (S. 171). Eher knapp wird im 4. Kap. beleuchtet, welche Möglichkeiten der Zentralbank zur Durchsetzung ihrer "in sehr weit reichendem Umfang" (S. 173) gewährleisteten Unabhängigkeit zur Verfügung stehen: Dargestellt – und durchweg als positiver Beitrag zur Sicherung der Autonomie bewertet – werden hier die Rechtsetzungsbefugnis nach Art. 110 EG und das Sanktionsrecht der EZB – das Verhältnis zur Rechtsetzung des Rats wird allerdings erst später erörtert! – sowie ihr Rechtsschutz gegen Eingriffe in die Unabhängigkeit bei Maßnahmen von Gemeinschaftsorganen, aber auch bei Streitverfahren innerhalb des ESZB.

Vom Umfang, aber auch vom Inhalt her einen zweiten Schwerpunkt (neben Kap. 2) bildet das abschließende 5. Kapitel zum Thema "Unabhängigkeit der EZB und Demokratieprinzip". Zwar bestehe angesichts der Einbindung in Rechtsakte des Rats bei der Legislativfunktion der EZB kein zusätzliches, besonderes Problem (S. 202); jedoch fehle zum einen bei dieser eine parlamentarisch-demokratische Legitimation, zum andern werde mit der Zentralbankunabhängigkeit eine Ausnahme vom Prinzip der Gewaltenteilung geschaffen. Die Autonomie sei allerdings schon dadurch (formal) primärrechtlich gerechtfertigt, dass sie in Art. 198 EG explizit vorgesehen ist (S. 213); inhaltlich beruhe dies "auf dem Gemeinwohlinteresse, das der Priorisierung der Preisstabilität im EG-Vertrag zugrunde liegt" (S. 224), zumal die Unabhängigkeit sich auf den Umfang beschränke, der für das Erreichen dieses alleinigen/vorrangigen Ziels tatsächlich erforderlich ist (S. 228). Zur Klärung der weiteren Frage, "wie eine willkürliche, gerade nicht zu rechtfertigende Machtausübung der EZB durch ihre Einbindung in die institutionelle Struktur der Gemeinschaft verhindert" werden kann, skizziert die Autorin zunächst das "Gewaltenteilungsprinzip" in der EG und präzisiert die Stellung der Zentralbank als "Organisation mit exekutiven Aufgaben" (S. 241). Während im Verhältnis zu Rat und Kommission sowie – stärker noch – zum Europäischen Parlament eine wirkliche Kontrolle nicht in Betracht komme, weil sie mit der Weisungsfreiheit kollidierte, verlange das "allgemeine Rechtsstaatsprinzip" eine "umfassende gerichtliche Kontrolle der EZB *ex post*" (S. 247). In der Folge werden die diversen Rechtsschutzmöglichkeiten (bis hin zu solchen nationaler Zentralbanken innerhalb des ESZB) detailliert erläutert; auch hält die Autorin die Grenzen der Unabhängigkeit "unter Ansehung des Zieles der Preisstabilität" für durchaus "überprüfbar" (S. 279). Der

Europäische Gerichtshof könne und müsse darüber wachen, dass die Zentralbank ihren Handlungsrahmen nicht überschreite, "so dass alle anderen Angelegenheiten, die das Ziel (einer unabhängigen Geldpolitik) nicht oder allenfalls mittelbar unterstützen, nicht der Kontrolle seitens der Gemeinschaft und ihrer Organe entzogen werden" (S. 279).

In ihren "Schlussfolgerungen" erachtet Gaitanides "gravierende Verletzungen des EG-Vertrags durch die EZB" aber für unwahrscheinlich, würden doch "etwaige Verstöße gegen die Vertragsbestimmungen, wie insbesondere das Ziel der Preisstabilität, ... regelmäßig 'ökonomische Sanktionen' nach sich ziehen", könnte ein Fehlverhalten "im Extremfall sogar das ganze Eurosystem in Frage stellen" (S. 284). Zugespitzt formuliert: Nur rechtmäßige ist auch (ökonomisch) richtige, glaubwürdige Geldpolitik, (Gemeinschafts-)Recht und Ökonomie bilden einen Schulterschluss. Gefragt werden muss hier freilich, ob diese Übereinstimmung damit nicht zu teuer erkaufte ist. Denn mit der Vorgabe eines Ein-Punkt-Ziels für die Zentralbank als *conditio sine qua non* für eine gemeinschafts- wie nationalverfassungsrechtliche Rechtfertigung ihrer Unabhängigkeit wird die Berücksichtigung anderer wirtschafts-, finanz- oder gar allgemein-gesellschaftspolitischer Aspekte durch EZB und NZBen letztlich zumindest tendenziell nicht mehr von deren (Kern-)Kompetenzen gedeckt! Ungeachtet ihrer sachlichen Berechtigung müsste gefragt werden, ob etwa die insbesondere in den Monatsberichten der Einrichtungen mehr oder weniger deutlich ausgesprochenen (wirtschafts-/finanz-)politischen Empfehlungen nicht die Grenzen der geld- und währungspolitischen Aufgaben sprengen.

Nicht erörtert wird die Bedeutung bzw. das Verhältnis der EZB zu Internationalen Finanzinstitutionen, vor allem dem Internationalen Währungsfonds, obwohl dies im Hinblick auf den Währungs-Außenwert (Wechselkurs) nahe gelegen hätte. Unschön ist, dass bei der funktionellen Unabhängigkeit noch auf die alte Struktur der Bundesbankleitung (vor Mai 2002) abgestellt wird (S. 65, 77) und bei der Erörterung, ob Vorstandsmitglieder vorzeitig abberufen werden können, die *causa Welteke* und die dazu geführte juristische Diskussion (Häde, Zeitler) nicht zur Kenntnis genommen wird. Auch ansonsten stören einige Mängel im Detail: So sind nicht nur Banknoten des ESZB gesetzliche Zahlungsmittel in den Teilnehmerländern der Währungsunion (S. 97); der frühere "deutsche Diskontkredit" wurde nicht "aufgegeben" (S. 113), vielmehr gebot eine Beteiligung an der Währungsunion eine Streichung der §§ 15, 19 Abs. 1 Nr. 1 BBankG a. F. (durch das 6. Änderungsgesetz 1997); "Bundesbankdirektoren" (im beamtenrechtlichen Sinne) sind auf S. 220 gewiss nicht gemeint. Auch hätte bei der Beurteilung der spezifischen "Gewaltenteilung" auf Gemeinschaftsebene als "Funktionenteilung" (S. 232) die grundlegende Schrift von Hahn (1963/1977) wohl Erwähnung verdient. Dem Nestor des (deutschen) Währungsrechts wie dessen "Schüler" Häde schenkt die Autorin jedoch im Übrigen die gebotene Aufmerksamkeit und bewegt sich so auf solidem Terrain. Ein zentraler Ausschnitt aus dem "Recht der EZB" wird mit der Arbeit von Gaitanides in einen größeren Kontext gestellt und gewissermaßen mit einem dogmatisch tragfähigen Fundament versehen. Diese Beschränkung hätte

im Titel deutlich zum Ausdruck gebracht werden können, ja sogar sollen. Gaitanides hat einen wichtigen Beitrag zum Recht der EZB geleistet – nicht weniger, aber auch nicht mehr!
Ludwig Gramlich, Chemnitz

Joseph, Sarah/Schultz, Jenny/Castan, Melissa: The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press (2004). LX, 985 pp. £ 125,-

Practitioners, academics and petitioners alike require adequate sources on normative and jurisprudential aspects of human rights treaties in order to further an efficient protection of human rights. The newest edition of the casebook “The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary” by Sarah Joseph, Jenny Schultz and Melissa Castan contributes to this effort and offers a thorough and detailed rendering of the scope and content of the rights enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) from the perspective of the Human Rights Committee (HRC).

The book, all 985 pages of it, is an excellent source of reference. No other work has encompassed as much material and case law so far. The case law included in the volume stems from several treaty bodies, with a preference given to the HRC as the main interpretation body of the ICCPR. Case law and general comments from other human rights treaty bodies are included, such as the Committee against Torture (CAT), the Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD), the European Court of Human Rights (ECtHR), the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) and the International Court of Justice (ICJ), among others. This range of sources makes the volume a valuable aid in looking for the interpretation of major issues of human rights law by international bodies. The book additionally includes references to jurisprudence of the national courts in several countries. The range of countries, however, is not representative of the world’s legal systems. All but two are English-speaking, and only one of the seven countries chosen does not have a common law system. All in all, the wide range of sources is impressive, especially taking into consideration that this is a volume directed towards the presentation of international human rights case law under the ICCPR.

The new edition expands the former by several hundred pages and fully updates the relevant material up to October 1, 2003. It is equipped with several indexes, tables and appendixes, all very useful in order to find one’s way through the ICCPR jungle. Two tables are found at the beginning of the book. The first one presents an exhaustive list of cases and the location of references to each. This is followed by a table of treaties, offering references not only to treaties but also to declarations and United Nations principles and rules (such as the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, among many others). Additionally, at the end of the volume, one finds a series of useful appendixes. Among these are the text of the ICCPR (appendix A) and of its protocols (appendixes B and C), a table of all HRC decisions under the first optional protocol (appendix I) and one last table containing information on the HRC General Comments (appendix J).

Of great value is the subject index, 78 pages long, also at the end of the case-book. This index is exceptionally good, detailed and clear. It encompasses a broad range of subjects, from substantive ones (torture or freedom of information) to procedural ones (such as burden of proof and admissibility). The subject index is certainly the key to this work as it allows the reader to find a reference to almost every desired topic.

Aside from the subject index, a shorter index is provided at the beginning of each section. These indexes give additional structure to the work and allow the reader to have a clear idea of what each section comprises. A very concise table of contents, which complements the short chapter indexes, is included at the beginning of the book. Even so, it would have been recommendable to include a comprehensive context index at the beginning of the book. This would have aided the reader in obtaining a clear overview of the detailed structure of the work – and thus of the HRC case law.

Despite the title of the book, a true commentary of the material covered in this work is missing. While the authors introduce each issue, summarize the findings of the distinct bodies and place the topic in context within international law, they do not truly analyze the issues or give their opinion on them. More analysis would have certainly been welcome.

All things considered, however, the compilation of such incredible amounts of material is a gigantic achievement. The inclusion of good-quality indexes and information tables makes the information readily available and is one of the major assets of the work. What is more, the authors do not stop there, but rather present the information in a digestible manner and place it in context for the reader. The volume is a most-needed and welcome contribution for scholars and practitioners alike. It fulfils its aim of bestowing the legal community with an excellent source of information on international human rights law and will certainly aid in the advancement of human rights protection.

María Pía Carazo O.

Modeen, Tore: Droit du Nord. Notes sur le droit public finlandais et scandinave: Origine, développement, état actuel. Paris: Société de Législation Comparée (2004). 248 S. € 35

Dem öffentlichen Recht der skandinavischen Staaten wird in der wissenschaftlichen Diskussion hierzulande üblicherweise nur eine geringe Beachtung geschenkt. Selbst in der rechtsvergleichenden Fachliteratur führt es im Vergleich zu anderen, "klassischen" Referenzrechtsordnungen des Rechtsvergleichers, wie dem französischen, britischen und amerikanischen Recht, aber auch im Verhältnis zum spanischen und italienischen Recht, eher ein Randdasein. Die Gründe für dieses Defizit sind vielfältiger Natur: die geringe Vertrautheit vieler Rechtsvergleicher mit den skandinavischen Sprachen, der vergleichsweise späte Beitritt der skandinavischen Staaten zur Europäischen Union, schließlich der regionale Fokus von Gesetzgebung und Rechtswissenschaft in den skandinavischen Staaten selbst. Auch mag eine Rolle spielen, dass die pragmatisch-konkrete Ausrichtung des skandinavischen Rechtsdenkens insbesondere dem auf die theoretisch-dogmatische Durchdringung

des Rechtsstoffes "geeichten" deutschen Juristen eher fremd ist. Dennoch ist das mangelnde Interesse am skandinavischen öffentlichen Recht angesichts der im europäischen Vergleich durchaus bemerkenswerten demokratischen und rechtsstaatlichen Traditionen der skandinavischen Staaten nur schwer nachvollziehbar.

Umso erfreulicher ist es, dass mit dem Sammelband "Droit du Nord: Notes sur le droit public finlandais et scandinave: Origine, développement, état actuel" des renommierten finnischen Rechtswissenschaftlers Tore Modeen auch dem mit den skandinavischen Sprachen nicht vertrauten Leserkreis die Möglichkeit eröffnet wird, sich zuverlässig über die Entwicklung des öffentlichen Rechts im Norden Europas zu informieren. Wie die im Anhang abgedruckte Bibliographie der in französischer Sprache veröffentlichten Beiträge Modeens eindrucksvoll belegt, hat sich der Autor, der bis zu seiner Emeritierung in Turku und Helsinki öffentliches Recht lehrte, schon früh intensiv mit rechtsvergleichenden Fragestellungen auseinandergesetzt. In dem hier zu besprechenden Band sind 23 seiner Aufsätze aus dem Zeitraum zwischen 1985 und 2003 versammelt, die sich mit den verschiedenen Aspekten der Entwicklung des finnischen öffentlichen Rechts in vergleichender Perspektive beschäftigen. Neben der geschichtlichen Entwicklung des finnischen Rechts werden Themen des Verfassungsrechts, des Verwaltungs- und Verwaltungsrechtsschutzes, des öffentlichen Dienstrechts, des Arztrechts und des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung behandelt. Dabei beschäftigt sich der Verfasser in den Beiträgen zu den historischen Ursprüngen des finnischen Rechts auch eingehend mit dem Einfluss des ausländischen Rechtsdenkens auf die Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtswissenschaft in Finnland. Er kommt zu dem Ergebnis, dass dieser Einfluss insgesamt sehr begrenzt geblieben ist, wenn man von dem Einfluss des schwedischen Rechts, der seit der langen Periode staatlicher Einheit Finnlands und Schwedens tief in der Vorstellungswelt der finnischen Juristen verankert ist, einmal absieht. Unter den nicht-skandinavischen Einflüssen ist derjenige der deutschen Rechtswissenschaft wohl am höchsten zu veranschlagen, wenn auch, wie der Autor diskret andeutet, die von den deutschen Juristen gepflegte Neigung zu dogmatischer Abstraktion und umfassender Theorienbildung bei den stärker an pragmatisch-konkreter Problemlösung interessierten einheimischen Juristen nur auf beschränkte Resonanz gestoßen ist.

Der erste Teil des Buchs zeichnet die Entwicklung der finnischen Rechts- und Verfassungsgeschichte nach, die sich in drei bzw. vier große Epochen unterteilen lässt. Die längste Epoche erstreckte sich über den Zeitraum vom frühen 12. bis zum beginnenden 19. Jahrhundert und endete mit der Abtretung Finnlands durch Schweden an den russischen Zaren. Während dieser Zeit war Finnland Bestandteil des Königreichs Schweden. Die schwedischen Gesetze galten daher ohne Einschränkungen auch in den finnischen Provinzen. Mit dem Übergang der Herrschaft über die finnischen Provinzen auf den Zaren im Jahre 1809 fand zwar die staatsrechtliche Einheit Finnlands mit Schweden ein Ende, nicht jedoch die rechtskulturelle Zusammengehörigkeit. Die Zaren übten zwar in ihrem Großherzogtum alle souveränen Rechte aus, die nach dem alten (schwedischen) Recht dem Monarchen zustanden. Sie billigten jedoch dem Großherzogtum während des größten

Teils ihrer Herrschaft ein hohes Maß an konstitutioneller und rechtlicher Autonomie zu und unternahm erst gegen Ende ihrer Regierungszeit den Versuch einer "Russifizierung" im Sinne einer politischen und rechtlichen Gleichschaltung des finnischen Großherzogtums mit ihrem übrigen Herrschaftsgebiet. Die Epoche der zaristischen Regierung hat daher in der Entwicklung des finnischen öffentlichen Rechts keine bleibenden Spuren hinterlassen. Die dritte Phase schließlich erstreckt sich von der Ausrufung der finnischen Unabhängigkeit Ende des ersten Weltkrieges bis zum Ende der sowjetischen Bedrohung Ende der 1980er Jahre. In den ersten Jahren der staatlichen Unabhängigkeit betonte die finnische Gesetzgebung ihre Eigenständigkeit und richtete sich stärker an den osteuropäischen und baltischen Staaten als an den skandinavischen Nachbarn aus. Seit dem Zweiten Weltkrieg nimmt Finnland indessen in vollem Umfang an Bemühungen um eine stärkere Rechtsangleichung und Rechtsvereinheitlichung im Rahmen des Nordischen Rates teil, womit auch die schwedische Gesetzgebung, wenngleich in reduziertem Umfang, wieder ihre alte Vorbildfunktion übernehmen konnte. Die vierte Epoche schließlich ist gekennzeichnet durch das Ende der Bedrohung der finnischen Unabhängigkeit von außen. Die veränderte sicherheits- und außenpolitische Lage hat sowohl den Weg für die Vollmitgliedschaft Finnlands im "europäischen Klub" geebnet als auch die Voraussetzungen für eine grundlegende Reform der finnischen Verfassung geschaffen.

Der hierdurch eingeleitete Wandel des institutionellen Systems von einem (semi-)präsidentiellen zu einem parlamentarischen Regierungssystem steht im Mittelpunkt der Beiträge zum finnischen Verfassungsrecht. *Modeen* versteht dabei die Einrichtung eines direkt vom Volk gewählten, mit umfassenden exekutiven Befugnissen ausgestatteten Staatspräsidenten als Antwort auf die innenpolitische Zerrissenheit und die prekäre außenpolitische Lage Finnlands im Zeitpunkt der Gründung der Republik, die überdies an die lange Tradition einer starken monarchischen Herrschaft unter den schwedischen Königen und den russischen Zaren anknüpfen konnte. Mit dem Wegfall der innen- und außenpolitischen Problemlagen, die das Entstehen eines unabhängigen Finnland begleiteten, ist indes auch das Bedürfnis nach einer starken, die übrigen Verfassungsorgane dominierenden Präsidentschaft weggefallen. Ist das finnische Regierungssystem unter der Verfassung von 1919 von den Politikwissenschaftlern lange Zeit als Musterbeispiel für ein semi-präsidentielles Regierungssystem, d.h. für ein System angesehen worden, in dem der vom Volk gewählte Staatspräsident und nicht der parlamentarisch verantwortliche Regierungschef der eigentliche Chef der Exekutive ist, so ist diese Charakterisierung, wie *Modeen* in einer eingehenden Analyse der kompetenzrechtlichen Bestimmungen in der Verfassung von 1999 zeigt, mittlerweile fragwürdig geworden. Die neue Verfassung hat den Einfluss des Parlaments und des Premierministers auf die Regierungsbildung erheblich gestärkt. Die Initiative zur Parlamentsauflösung liegt nun in der Hand des Premierministers. Seine innen- und außenpolitischen Befugnisse kann der Präsident nur in Übereinstimmung mit dem Ministerrat wirksam ausüben. Das weit gefasste Verordnungsrecht früherer finnischer Staatsoberhäupter im Hinblick auf die Organisation und Aufgabenerfüllung

der öffentlichen Verwaltung ist unter der neuen Verfassung ebenfalls weggefallen. An seine Stelle ist ein einheitliches Ordnungsrecht des Staatspräsidenten, des Ministerrates und der Minister innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs getreten, das jedoch nur auf der Grundlage einer entsprechenden parlamentsgesetzlichen Ermächtigung ausgeübt werden kann.

Deutet die Reparlamentarisierung des finnischen Regierungssystems auf eine Annäherung Finnlands an gemeineuropäische Standards hin, so hat das finnische Verfassungsrecht doch in anderer Hinsicht seine Besonderheiten bewahrt. Dies gilt insbesondere für das Fehlen einer echten gerichtlichen Verfassungskontrolle. Finnland ist auch mit der Verfassung von 1999 dem europäischen (und globalen) Trend zur Schaffung einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gefolgt. Die Gerichte sind lediglich im Falle eines "offenkundigen" Widerspruchs einer gesetzlichen Bestimmung zur Verfassung berechtigt, die Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmung zu verweigern. Vor dem Hintergrund der politischen Kultur Finnlands ist ein extensiver Gebrauch dieser Befugnis nicht zu erwarten. Wie *Moeden* jedoch zeigt, hat das Fehlen einer institutionalisierten Verfassungsgerichtsbarkeit nichts mit einem fehlenden Bewusstsein für die Bedeutung institutioneller "*checks and balances*" zu tun. Dieses Bewusstsein ist in Finnland vielmehr aufgrund der Erfahrungen mit der missbräuchlichen Ausübung staatlicher Machtbefugnisse unter der zaristischen Herrschaft besonders ausgeprägt. Die Aufgaben der Verfassungs- und Rechtskontrolle sind im finnischen System jedoch auf eine Vielzahl von Organen verteilt. Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der parlamentarischen Gesetzentwürfe kommt danach dem Verfassungsausschuss des Parlaments zu, dessen Stellungnahmen zur Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesvorlagen, obgleich nicht bindend, in der Praxis regelmäßig befolgt werden. Im Bereich der Kontrolle des Verwaltungshandelns haben der Ombudsmann und der Kanzler der Justiz weitreichende Befugnisse. Sie sind nicht auf die Untersuchung und Beseitigung struktureller Missstände beschränkt, sondern können von den Bürgern auch in Einzelfällen angerufen werden und besitzen das Recht, die strafrechtliche und disziplinarrechtliche Ahndung der missbräuchlich handelnden Beamten zu initiieren. Ist der Ministerrat der Meinung, dass eine vom Staatspräsidenten beschlossene Maßnahme mit der Verfassung oder den Gesetzen nicht im Einklang steht, so ist er nach Anhörung des Justizkanzlers berechtigt und verpflichtet, die Entscheidung des Präsidenten für nicht vollziehbar zu erklären. Bereits unter der Verfassung von 1919 traf Richter und Verwaltungsbeamte die Pflicht, verfassungs- oder gesetzeswidrigen Verordnungen des Staatspräsidenten durch Nichtanwendung der fraglichen Bestimmungen die Gefolgschaft zu verweigern.

Aufschlussreich sind auch die Beiträge zum Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht. Sie verdeutlichen, dass der für die kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen charakteristische Dualismus von öffentlichem und privatem Recht auch die Entwicklung des schwedischen und des von diesem stark beeinflussten finnischen Verwaltungsrechts geprägt hat. Die formellen und materiellen Kriterien zur Abgrenzung des öffentlichen vom privaten Sektor werden von *Moeden* vor dem Hintergrund der einschlägigen Begriffe des französischen und

deutschen Verwaltungsrechts entwickelt. Für den kontinentaleuropäischen Betrachter ist es nicht überraschend, dass auch in Finnland das Institut des öffentlich-rechtlichen Vertrages zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion über die verschwimmenden Grenzen zwischen den Kategorien des Öffentlichen und des Privaten gerückt ist.

Überraschend ist indes die Einsicht, dass die Trennung zwischen ordentlicher Gerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit, als deren Mutterland häufig Frankreich angesehen wird, in Schweden bereits rund ein halbes Jahrhundert vor dem berühmten französischen Gesetz vom 24. August 1790, mit dem den ordentlichen Gerichten jede Form der Einmischung in die Verwaltungsangelegenheiten untersagt wurde, gesetzlich verankert war. Nach Art. 26 Kap. 10 des schwedischen Gesetzbuchs von 1734 waren die Gerichte, die zur Kontrolle von Verwaltungsmaßnahmen ermächtigt waren, durch besondere gesetzliche Vorschrift zu bezeichnen. Nur soweit solche Bestimmungen nicht getroffen wurden, blieb es bei einer Auffangzuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Das ursprüngliche Motiv für diese Trennung scheint – durchaus im Sinne des von Dicey später in seiner Auseinandersetzung mit dem "*droit public*" französischen Typs geäußerten Generalverdachts – die Privilegierung der (königlichen) Verwaltung gewesen zu sein, deren Tätigkeit nicht ungebührlich durch eine allzu strikte Kontrolle seitens der mit den besonderen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung nicht vertrauten und ihr nicht allzu gewogenen allgemeinen Gerichtsbarkeit behindert werden sollte. Dieses Trennungsmodell ist sowohl in Finnland als auch in Schweden bis heute beibehalten worden, obwohl sich in beiden Ländern immer wieder Stimmen erhoben, die im Interesse eines effektiveren Rechtsschutzes der Bürger eine Vereinheitlichung des Rechtswegs zugunsten der ordentlichen Gerichte forderten. Tatsächlich haben die Verwaltungsgerichte sowohl in Schweden als auch in Finnland ihren Kontrollanspruch nur mit Mühe durchsetzen können. Bis heute spielt die verwaltungsinterne Kontrolle von Verwaltungsmaßnahmen in beiden Ländern eine wichtige Rolle, zumal sie sich im Unterschied zum gerichtlichen Rechtsschutz auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns erstreckt, was umso bedeutsamer ist, als in der Praxis die Überprüfung der Zweckmäßigkeit auch die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung mit einzuschließen scheint.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdiskussion im Beamtenrecht wird der deutsche Leser schließlich das Kapitel über die Reform des Rechts des öffentlichen Dienstes in Finnland mit besonderem Interesse lesen. Finnland ist hier dem Vorbild Schwedens, das den besonderen öffentlich-rechtlichen Status der Beamten abgeschafft und die Beschäftigungsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes weitgehend dem allgemeinen Arbeitsrecht unterstellt hat, nur teilweise gefolgt. So hält die finnische Gesetzgebung an dem Erfordernis eines besonderen öffentlich-rechtlichen Status für alle Beschäftigten, die Hoheitsfunktionen ausüben, weiterhin fest. Ungewohnt für deutsche Verhältnisse ist das den Angehörigen des öffentlichen Dienstrechts eingeräumte Streikrecht, mit dem in der Praxis aber offenbar schlechte Erfahrungen gemacht worden sind. Die Reform des öffentlichen Dienstrechts hat jedoch die Möglichkeiten einer flexiblen Vertragsgestaltung

erweitert, ohne dessen traditionelle Merkmale wie die unbefristete Dauer des Beschäftigungsverhältnisses oder der erhöhte Schutz vor Kündigung völlig einzuebnen.

Die in dem Buch versammelten Beiträge ermöglichen es dem Leser, sich ein umfassendes Bild nicht nur von den geschichtlichen Grundlagen, sondern auch von den aktuellen Herausforderungen zu machen, vor denen das öffentliche Recht in Finnland steht. Mag auch die mit dem Titel geweckte Erwartung, dass in dem Buch das öffentliche Recht der skandinavischen Staaten in ihrer Gesamtheit dargestellt würde, nicht ganz erfüllt werden, weil die einzelnen Abhandlungen sich im Wesentlichen auf das finnische und Teile des schwedischen öffentlichen Rechts konzentrieren, so erscheint diese Beschränkung doch insofern als plausibel, als beide Länder sich durch eine besondere, vom Dualismus zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht geprägte Rechtstradition von ihren skandinavischen Nachbarn unterscheiden. Für die in der öffentlich-rechtlichen Rechtsvergleichung allzu lange ignorierte Beschäftigung mit dem skandinavischen Recht ist das hier besprochene Buch jedenfalls eine echte Bereicherung.

Rainer Grote

Perez, Oren: Ecological Sensitivity and Global Legal Pluralism: Rethinking the Trade and Environment Conflict. Oxford: Hart (2004). 288 pp. £ 42,00

Oren Perez' book on the trade-environment debate, which grew out of his PhD thesis at LSE, is courageous: the avalanche of literature engaging in this debate has led to the suggestion of a moratorium for new writing on the issue. But Perez diagnoses two general shortcomings of the debate, which motivate his book: first, the debate focuses almost exclusively on the WTO and ignores other important fields of economic globalization. Second, the two camps of the debate, "environmentalists" and "free traders", are perceived as politically and ethically homogeneous blocks, while in reality, attitudes that are difficult to reconcile can be found on either side of the debate. In chapter 1, Perez lays down his methodology, diagnoses a discursive "blindness" of the way in which the debate is conducted and proposes an alternative, pluralistic concept. In the second chapter he asks whether the trade-environment conflict is a "real" conflict and whether international economic law can provide a solution. To test this methodological programme, he subsequently considers five issue areas of international economic law: GATT, SPS/TBT, international construction law, international environmental litigation, and international financial law. He aims at analyzing the "blindness", i.e. the ecological (in)sensitivity of each of these fields and proposing alternative solutions.

Chapter 1 begins with a deconstruction of the way in which the trade-environment debate is conducted. Drawing on Luhmann, Teubner and Rorty, Perez argues that terminological dichotomies, which play a role in the debate and which can effectively be conceived as "nature/society" dialectics, are essentially contested even within each of the camps of "free traders" and "environmentalists", as they are popularly perceived. The common division of the field into two camps whose members share at least some core concepts turns out to be oversimplified.

ZaöRV 65 (2005)

For example, the ecocentric worldview of the “deep greens” is hard to reconcile with the Kantian attitudes of others in the “environmentalist” camp. The debate rather emerges from “a complex discursive continuum, whose two sides are imbued with a variety of interpretations” (13). Since the debate is characterized by a plurality of discourses, it needs a pluralistic response.

Perez’ proposal for a pluralistic response draws on Luhmann’s systems theory. In this way, he hopes to eliminate any hierarchical ranking between “nature” and “society” (i.e. between an ecocentric or homocentric worldview), and to replace such hierarchy by a multi-partite distinction between nature (living and abiotic entities), societies (the multiplicity of communicative structures within the human society), and consciousness (humans). The interaction between these components is thought to follow a pattern of co-determination or structural coupling. Accordingly, societies (understood as networks of self-referential communication), nature and consciousness co-evolve, each transforming to the other while at the same time adapting to it. Consequently, cognition (e.g. cognition of “nature” within “society”) needs to be seen as a social construct, unable to grasp any underlying “objective” reality. The structure of society makes the process of cognition even more complex: according to Luhmann, the world society is composed of multiple functionally differentiated sub-systems, each of which is distinguished by its adherence to a unique binary code, and each of which features unique institutional and discursive routines. At the end, this reasoning reveals that society’s “reaction to the modern ecological crisis is problematic, not because society is ‘blind’ to ‘nature’, but because society reacts to this crisis through *multiple and ambiguous interpretations* [...]” (21, original emphasis). Those multiple and ambiguous interpretations are formed within different social systems.

In light of the preceding, the trade-environment debate should be approached in three steps: first, the multiple social systems affected by a certain well-defined ecological problem need to be identified. In the next step, the discursive variables characterizing these systems would be clarified. Once the structure of these systems would thus be better understood, one could examine “how the structural attributes of these systems affect their sensitivity to environmental issues” (25). Certain patterns of action and motivation of actors involved in these domains could then be explained. Uncovering this micro-structure which is contingent upon the system’s ecological sensitivity would allow searching for adjustments of this micro-structure which would make the system more ecologically sensitive.

The first step of this ambitious methodological concept however turns out to be too high a hurdle so that the concept’s realization collapses at the outset: instead of choosing different “systems” in a Luhmannian sense, like politics, the economy, science, law etc., Perez chooses different fields of international economic law (GATT, SPS/TBT etc., see chapters 3-7) and declares them without much further ado as “different systems of law” (27). However, according to Luhmann, law is only one functionally differentiated system, distinguished by the binary code legal/illegal (as he correctly recalls a few pages earlier). Following Luhmann’s systems theory, what Perez examines are not different systems. All

fields of international economic law belong to the same single system of law. Thus, in the selection of the issue areas under examination, the book is not consequent. Systems theory seems inadequate for Perez' analysis.

This weakness is not mitigated by the fact that Perez departs from Luhmann's theory in one point, considering the distinction between different functional systems as fuzzy, while for Luhmann this is always a clear-cut affair (21). Whether such a departure from Luhmann is possible at all without radically contradicting Luhmann's work from the period after his "autopoietic turn", on which Perez otherwise relies, calls for further exploration, which the author does not provide. In any case, despite this departure from Luhmann, Perez still follows Luhmann's understanding of systems as networks of communication, functionally differentiated according to a unique binary code. This makes it impossible to consider different areas of international economic law as different systems. Symptomatic of this shortcoming in the application of systems theory is the sometimes interchangeable use of notions like "system" and "domain" in chapter 1. Adherents of systems theory might be reluctant to excuse this terminological imprecision.

It is thus no wonder that the analysis of the various "systems" of international economic law in chapters 3-7 hardly refers back to the methodological outset based on systems theory, but relies on different concepts like that of the "incomplete universe" (127), which fit much better. But before turning to the issue areas, Perez expands his methodological view in chapter 2. A review of economic literature leads Perez to a reformulation of "the green critique in economic terms" (31). He concludes that there is a real dilemma between trade and environment, since economic literature about the environmental effects of trade liberalization frequently demonstrates a limited understanding of "nature", which is contestable, and also relies on debatable hypotheses. Since a strong institutional framework supportive of environmental concerns does not exist, trade law remains the only regulatory rescue.

In chapter 3 Perez seeks to analyze the environmental sensitivity of GATT/WTO. He identifies a "mercantilist ethos" within GATT 1947, which made states strive for increasing their individual market access at all costs, instead of improving resource allocation by general trade liberalization. Environmental concerns were subordinate. Consequently, GATT panels focused on stabilizing the conditions of competition, instead of taking environmental measures seriously. Ranking economic interests normatively higher than ecologic concerns precluded the panels from considering data on the actual trade effects of environmental measures and made them thus ecologically insensitive. The *Tuna* reports are a case in point, because the panels avoided discussing the economic implications of trade measures. Since 1994 the WTO Appellate Body (AB) has improved the ranking of environmental concerns, notably by recognizing the importance of sustainable development for the determination of "necessity" under the chapeau of Article XX GATT (*Reformulated Gasoline* case), and by taking into account empirical data on trade effects of environmental measures. The *Shrimp* reports reflect this policy change

most prominently. The US measures were held to constitute an unjustifiable and arbitrary discrimination not because they favoured the environment over free trade on the normative level, but because of their concrete application. Perez' suggests that the AB should accept that states take trade measures to protect purely global public goods, and that the determination of "necessity" (Article XX GATT) should be based on scientific data and take into account the structural weakness of the environmental sector. Given that reliable scientific data for the effectiveness of trade-restrictive measures is scarce, the burden of proof for the "necessity" of such a measure should be shifted to the complainant state. These modifications would produce some difficulties: the AB would have to engage in difficult risk assessment, which might be hard to reconcile with its weak legitimacy and role as a dispute settlement body. Also, social aspects of trade-restrictive environmental measures should not be overseen. Perez proposes institutional reforms to cope with these challenges: other intergovernmental institutions, in particular UNEP, could be given formal standing within the WTO, and even be involved in the selection of AB panellists. The involvement of NGOs might mitigate shortcomings in the neutrality of intergovernmental institutions. Since the legitimacy of NGOs is problematic, Perez suggests that only representative groupings of NGOs should be admitted to submit *amicus curiae* briefs.

Scientific rather than economic reasoning characterizes the normative regime of the SPS and TBT agreements, which are discussed in chapter 4. The work of international standardization bodies and scientific data are used in order to distinguish between legitimate and protectionist measures. Perez doubts whether this "deference strategy" (118) can produce legitimacy, in particular the uncritical deference practiced by the AB (*Hormones*, *Australia-Salmon* cases), which is marked by a firm but naïve belief in the capacity of natural sciences: it oversees that the harmonization of standards necessitates value-based decisions on risk management and is therefore not merely a technical affair. The bodies in charge of standardization, like the International Standardization Organization or the Codex Alimentarius Commission, are of problematic legitimacy, and their procedures are generally not very transparent. Perez demonstrates that the AB's jurisprudence on Article 5.7 SPS, which distinguishes between situations of sufficient and insufficient scientific evidence, is marked by a perception of science which is in stark contrast to the way in which science perceives itself. Perez argues for a pluralistic understanding of risk assessment, which is based on the assumption that science (including cost-benefit analyses) in most cases cannot produce absolute answers. The AB should therefore accept that "risk assessment" can involve sociological and anthropological findings. This would require an increased "institutional reflexivity" (154), admitting data and the participation of representatives from various discursive spheres, like international organizations or academia, and increase the disclosure obligations of the parties to a dispute.

After the state-centred WTO, Perez shifts his focus in the following to fields of international economic law determined by private players in order to explore their ecological sensitivity. The first field to be examined in chapter 5 is interna-

tional construction law, a subdivision of the *lex mercatoria*. The *lex constructionis* is the law applicable to “construction agreements”, i.e. agreements between the project company and the principal contractor in case of large-scale construction projects with international participation. Some standard contracts determine the *lex constructionis*, developed by the International Federation of Consulting Engineers (FIDIC), among others. Construction activities regularly interfere with ecological concerns. In particular, the FIDIC standard contracts are “blind” for the need to implement the recommendations of the environmental impact assessment of a project and for the adequate management of environmental “surprises” during the construction process. This leads to the externalisation of environmental costs. Following Bruno Latour, Perez proposes to conceptualize the conflict of interests between construction and ecology as political, not ethical dilemmas, which defy any general solution. Consequently, the political decision-making process and the institutions in which it takes place need to be sufficiently sensitive towards ecological concerns. Construction projects should be understood as semi-public endeavours, because they affect so many public concerns. Environmental management systems (EMS) and dispute resolution boards with special expertise, as suggested by the FIDIC, could be helpful to make construction projects more ecologically sensitive, if they are complemented by elements of public participation. Perez concludes that the pragmatic engineering “ethos” of organizations like FIDIC makes changes in the structure of standard contracts realistic.

The field of transnational environmental (tort) litigation (chapter 6) is characterized by the absence of central organs. It encompasses tort claims by victims in case of cross-border pollution or foreign direct investment into projects which cause environmental damage. While economic activities have gone global, their flip-side, liability, is still determined by national autonomy. Courts of rich countries with a fair judicial sector deny access to victims by using doctrines like that of *forum non conveniens* or corporate entity. Perez suggests that the *forum non conveniens* doctrine should be limited by a justice test: jurisdiction should only be denied if the appellant can realistically receive effective remedies in other jurisdictions. The jurisdiction of US courts under the Alien Tort Claims Act should be further extended in cases involving violations of international environmental law.

Eventually, the field of international financial law (chapter 7) is characterized by a “*homo oeconomicus*” ethos and therefore not overly sensitive to environmental issues. Increased sensibility among investors for “ethical investment” could provide a remedy. For example, investment could be made conditional on the application of EMS. More efficient might be ecological reporting, either “pure” eco-reporting, as done by the Global Reporting Initiative, a project initiated by privates and the UNEP, or by the inclusion of ecological data into financial reporting. For bad environmental conditions indeed involve financial risks. To change the “*homo oeconomicus*” attitude might however be impossible.

Perez concludes by setting out a research agenda: the focus on economic models of how to deal with the trade-environment conflict should be abandoned. In-

stead, contextualised approaches involving research tools from various disciplines should be pursued.

Perez should be lauded for extending the institutional focus of the trade-environment debate and taking a consequently pluralistic perspective. The deconstruction of the political and ethical game that is played in the various fields of international economic law is indeed a necessary first step for realistic proposals. Perez masters the deconstruction with virtuosity and demonstrates that a structural asymmetry prevails in many fields. Only who knows these difficulties well can develop realistic proposals for change. Perez' proposals are all realistic and could be realized in the short or medium run. That he does not develop a holistic alternative proposal to the current legal regime of global economy, but a rather eclectic patchwork of small proposals for amendment, is a logical consequence of his approach. In the multimedia age this might be a weak selling point, but it should not prevent pragmatic policy-makers from taking his suggestions into consideration.

As has been explained, the use of systems theory is flawed. Maybe a critical epistemological relativism (Perez draws a lot on Rorty in chapter 1, who in turn draws on Wittgenstein) would have prompted the same results. Indeed, it could be asked whether systems theory is the right choice at all, since Perez has an environmentalist agenda. As the author correctly recalls, systems theory describes the evolution of systems by variation, self-selection and restabilisation, which occurs in a non-purposive way. Not the bird's eye view of systems theory, but rather an approach asking for actors' motivations might have been more fruitful for Perez' agenda. In this respect, Habermas' discursive model, Slaughter's network model, or Bruno Latour's political understanding of the trade-environment conflict (on which Perez relies in chapter 5) cross the mind.

All things considered, Perez manages to square a circle and to make a new and elucidating contribution to an overwritten issue. Certain minor shortcomings (e.g. inconsistencies in phrasing the principal question the book tries to explore (cf. 7, 8, 27), inconsistent use of terminology, a formal incongruence (section 1.2.1 is not followed by a section 1.2.2), recurrent repetitions, and some proposals which remain a bit cloudy) cannot affect the overall positive impression. However, the book about the trade and environment debate from the perspective of systems theory still needs to be written.

Matthias Goldmann

Saroshi, Dan: International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers. Oxford: Oxford University Press (2005). 151 pp. £ 50.00

International organizations gradually obtain a more extensive share in the world government. While they emerged as co-operation forums of states, in the beginning, with no serious aspirations to compete with their founders, nowadays they "make a difference" and more courageously aspire to exercise powers which some decades ago were reserved exclusively for sovereign states. This is clearly evident when we take the European Union as an example. Although the distinct features of this supranational organization make it far easier to subsume wide-ranging powers

of member states, the contest between the organization and states is present also in other international organizations such as the UN and the WTO.

In his newest monograph, Sarooshi proposes a remarkable and profound analysis of relations between international organizations and their member states with respect to sovereign powers. The core issue under discussion is the existence and the extent of international organizations' sovereign powers. Specifically, the author looks into the manner in which member states can confer powers on international organizations, the extent to which such conferrals involve sovereign powers, the legal consequences of such conferrals, and the values which are to be achieved by international organizations when making use of such sovereign powers, in other words, the values which determine and legitimize the exercise of those powers by the organization and later serve as evaluation criteria of organization's achievements.

The book has a clear-cut and transparent structure. The presentation of international organizations as for contesting the concept of sovereignty (Chapter 1) precedes the discussion on processes by which states may confer powers on international organizations (Chapter 2), which is duly followed by elaboration of a typology of conferrals (Chapter 3). The next three chapters introduce a more detailed analysis of the typology. Consequently, the author discusses agency relationships between states and organizations; then, the delegation of powers to the organization and next, the transfer of powers to an organization (Chapters 4 to 6). At the end, we come to examine measures that can be employed by a member state against an international organization on which it has conferred powers (Chapter 7). Throughout his text the author exploits a wide range of sources, including a rich diversity of pertinent literature, relevant case-law, as well as appropriate international and national practice.

As a background to Sarooshi's analyses, is the constant and on-going process of shifting sovereignty from one reference point to another. Taking the continuum: tribe – city-state – region – independent and sovereign nation-state – international organization, it is suggested that, in the era of globalization, we have already left the harbour known as "nation-state" in that states are no longer the sole and exclusive depositaries of sovereign powers. We are heading towards the point where certain "international organizations" are vested with increased powers, some of them characterized as "sovereign" (though it is not predicted when international organizations may supersede states in the exercise of these powers).

The process of conferral of powers is dynamic but, at the same time, not a very expeditious one. Its large-scaled effects can easier be noticed from a position of a distant observer and from a long-term perspective. In practical terms, the conferral itself normally occurs by way of organization's constituent treaty or on the basis of an ad hoc agreement furnishing the organization with additional powers. In consequence, this is done by states voluntarily. Even when we consider the implied powers of the organization, we can infer at least the indirect consent of states to confer powers. Nonetheless, the environment in which this transfer occurs is characterized by unceasing disputes and the need to balance colliding views with regard

to the use made of sovereign powers. This assertion is of theoretical, philosophical and conceptual character. It focuses on searching for most appropriate answers to the following issues: what are sovereign powers?, what is their content?, who exercises which of the powers? who should be exercising them? and how they are to be exercised? The immanent characteristic of this contestation is that there are no final or definitive answers to those questions. The issues are disputed and are constantly questioned. The answers given at a certain moment can be both substantially different from previous answers and then will be pushed aside by answers-to-come.

Acknowledging that there is no single modus of conferring powers on international organizations, Sarooshi proposes their general typology based on the degree to which states have disposed of their powers. The typology helps to determine what legal consequences are linked to which type of conferral. The allocation of a certain conferral of powers to one or more categories is done with the use of a checklist composed of three tests: (a) is the conferral of powers revocable?, (b) do states preserve control over the exercise of the conferred power?, and (c) does the organization enjoy the exclusive right to make use of the power? In the first type, the "agency relationships", an international organization acts as joint agent of states in that it exercises powers whose depositaries remain states themselves. Hence, the consequences are the full revocability of powers, retention by states of direct control over organization that makes use of the power, and keeping for states the right to exercise powers independently from the organization. The second type, "the delegation of powers", is equally characterized by revocability, but here states do not enjoy direct control over relevant activities of the organization but can still make use of powers concurrently with the organization. The third type, "the transfer of powers", leads to a full and non-revocable conferral of powers, with the effect of these states losing independent control over the use of powers (still bearing in mind states' competences as members of a given organization's organs and their participation in the organization's decision-making) and acquisition of exclusivity, by the organization, in the exercise the transferred powers. The analysis of the three categories and their consequence, pushes the author to notice a structural conflict related to the mode of conferral and subsequent control over the exercise of conferred powers. On the one hand, the more "advanced" is the conferral of powers, the less direct control have states at their disposal to review the use of powers that were conferred. On the other hand, the more far-reaching are the consequences of the conferral, the stronger is the expectation to control the activities of the organization. These expectations are most often articulated by domestic branches of government (legislative, executive and judicial), that in some instances may be even inclined to exercise the powers, regardless their prior conferral on international organization.

By this most fascinating, important and yet challenging publication, Sarooshi contributes to the further development of the theory of international organizations and the law of international organizations. The contribution is particularly valuable since it touches core issues of the organizations' phenomenon. It advances the

very concept of international organizations and brings the reader more understanding of their role, functioning and potential. Pawel Filipek, Kraków

Voeffray, François: *L'actio popularis* ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales. Paris: Presses Universitaires de France (2004). XXII, 403 S. € 40,-

Die zu besprechende Abhandlung beruht auf der Dissertation François Voeffrays und wurde 2004 mit dem Prix Paul Guggenheim ausgezeichnet. Sie ist mit Vorworten von Professor Luigi Condorelli und Professor Georges Abi-Saab versehen.

François Voeffray geht davon aus, dass das Völkerrecht zunehmend Normen enthält, die dem Schutz von Kollektivinteressen dienen, während die Mechanismen und Institutionen zur Durchsetzung dieser Normen nur unzureichend sind. Vor dem Hintergrund dieses Vollzugsdefizits untersucht er, inwieweit ihre Verletzung von Staaten oder anderen Subjekten des Völkerrechts in streitigen Verfahren vor internationalen Streitbeilegungsorganen geltend gemacht werden kann. Voeffray betrachtet damit die Zulässigkeit von Popularklagen als einen Maßstab für die Konstitutionalisierung des Völkerrechts.

Die Monographie stellt einen wichtigen Beitrag zur Debatte um die Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung dar und bereichert insbesondere die Diskussion über die Konzeption und Durchsetzung von *erga omnes*-Verpflichtungen. Sie gibt einen guten Überblick über eine große Anzahl internationaler Streitbeilegungsverfahren, gerichtlicher sowie quasigerichtlicher Natur, und die jeweiligen Ausgestaltungen der Klage- bzw. Beschwerdebefugnis; ihr Hauptverdienst liegt m.E. in der dogmatischen Analyse völkerrechtlicher Verpflichtungen zum Schutz von Gemeinschaftsinteressen. Diese ist umfassend und für alle, die sich mit der Bedeutung von Gemeinschaftsinteressen im Völkerrecht beschäftigen, gewinnbringend. Dennoch setzt auch meine Kritik an der Behandlung der Gemeinschaftsinteressen an. Der Autor setzt voraus, dass das Völkerrecht in weiten Teilen nicht mehr durch bilaterale reziproke Rechtsverhältnisse gekennzeichnet ist, sondern dem Schutz kollektiver Interessen mit Hilfe gewohnheitsrechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen dient, deren Erfüllung *erga omnes (partes)* geschuldet ist. Dieser Umstand wird nicht bestritten; dennoch hätte sich die Leserin eine genauere Analyse der als gegeben angesehenen Gemeinschaftsinteressen gewünscht. Voeffray spricht wahlweise von "*intérêt collectif*", "*intérêt commun*" und "*intérêt général*" und stellt diesem die "*intérêts particuliers*" oder "*intérêts personnels*" gegenüber, ohne die Begriffe zu definieren, zwischen verschiedenen Typen von Gemeinschaftsinteressen zu differenzieren oder zu fragen, auf welchem Weg ein Partikularinteresse zu einem Gemeinschaftsinteresse (z.B. im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts) erhoben werden kann. Diese Kritik trübt den Gesamteindruck jedoch nur unerheblich. Die Argumentation des Autors ist klar und kohärent, die Sprache elegant, weshalb die Lektüre Spaß macht.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil widmet sich vor allem den Ursprüngen der Institution der Popularklage im römischen Recht. Im zweiten Teil

werden zahlreiche internationale Streitbeilegungsverfahren im Hinblick auf die Zulässigkeit von Popularklagen beleuchtet. Im dritten Teil setzt sich Voeffray mit den normativen Grundlagen der *actio popularis* auseinander, diskutiert prozessrechtliche Einwände, die gegen sie vorgebracht werden, und beurteilt den Stellenwert, der ihr im bestehenden Völkerrechtssystem zukommt oder zukommen könnte.

Ziel des ersten Teils ist nicht, die Ableitung allgemeiner Rechtsgrundsätze vorzubereiten, sondern die Klärung des Begriffs der *actio popularis* und die Ermöglichung von Analogiebildungen in den nachfolgenden Teilen der Arbeit. Die Definition der Popularklage, mit der Voeffray den ersten Teil seiner Arbeit beschließt und die er seinen Abhandlungen im Folgenden zugrunde legt, entspricht der der Popularklage, wie sie im römischen Recht zum Schutz gewisser öffentlicher Interessen vorgesehen war. Danach ist die *actio popularis* eine Klage, die von jedem Mitglied einer Gemeinschaft zum Schutz eines vollständig oder teilweise gemeinschaftlichen Interesses erhoben werden kann, ohne dass die Zulässigkeit der Klage von einer individuellen Betroffenheit abhängt (S. 38). Der Autor legt Wert auf die Feststellung, auf welche er in den folgenden Teilen zurückkommt, dass die *actio popularis* im Rom der Antike zwar der Verteidigung von Kollektivinteressen diente, dies jedoch nicht ausschloss, dass der Kläger auch individuelle Interessen verfolgte oder selbst besonders betroffen war. Außerdem gab es im Rom der Antike auch Bereiche, in denen eine Popularklage zulässig war, obwohl ein Kollektivorgan mit der Durchsetzung des öffentlichen Interesses betraut war.

Im ersten Teil geht Voeffray auch noch kurz auf die Institution der Popularklage im spanischen Recht sowie die "*citizen suits*" und "*class actions*" im Verfahrensrecht der USA ein. Diese Ausführungen sind bewusst kurz gehalten, da der Autor – m.E. zu Recht – der Ansicht ist, dass die nationalen Rechtsordnungen aufgrund ihres stark divergierenden Prozessrechts nur sehr begrenzt als Erkenntnisquellen für das internationale Prozessrecht dienen können.

Der zweite, überwiegend deskriptive Teil stellt den umfangreichsten (180 Seiten) der Arbeit dar. Es handelt sich dabei um eine detaillierte Darstellung zahlreicher (quasi)gerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Popularklagen bzw. von Beschwerden im Gemeinschaftsinteresse. In einem ersten Abschnitt analysiert Voeffray die relevante Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs sowie des Internationalen Gerichtshofs. Er setzt sich insbesondere kritisch mit den *Südwestafrika*-Entscheidungen des IGH auseinander. Der IGH war in seiner *Südwestafrika*-Entscheidung von 1966 davon ausgegangen, dass eine *actio popularis* nur dann zulässig sei, wenn sie ausdrücklich vorgesehen ist. Im Anschluss wendet sich Voeffray der Streitbeilegung in universellen und regionalen Systemen zum Schutz der Menschenrechte zu sowie streitigen Verfahren im Recht des Meeresbodens, im internationalen Handelsrecht, im Umweltvölkerrecht, im humanitären Völkerrecht und im internationalen Strafrecht. Während es weitgehend anerkannt ist, dass Menschenrechte und das Umweltvölkerrecht der Verwirklichung von Gemeinschaftsinteressen dienen, ist dies für das internationale Handelsrecht (mit Ausnahme des Unionsrechts) und insbesondere

das WTO-Recht umstritten. Die Mehrheit der Autoren geht hier weiterhin von einem System bilateraler Rechtsbeziehungen aus. Es verwundert daher, dass Voeffray selbst in seiner Behandlung des Streitbeilegungsmechanismus der WTO nicht die Frage aufwirft, welche Art von Interessen das WTO-Recht schützt.

In seiner eingehenden Auseinandersetzung mit der Argumentation des Panels und des Appellate Body im *Bananenstreit* vertritt Voeffray die Ansicht, dass der Streitbeilegungsmechanismus der WTO sowohl die subjektiven Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten als auch ein generelles Interesse aller Mitgliedstaaten an der Beachtung des WTO-Rechts schütze (S. 188). Voeffray scheint hier ein Interesse an der Legalität der internationalen Handelsbeziehungen als Gemeinschaftsinteresse anzuerkennen. Hierzu steht jedoch eine Äußerung im dritten Teil der Abhandlung im Widerspruch, der zufolge der Popularklage nicht ein allgemeines Interesse an der Legalität in den internationalen Beziehungen zugrunde liege, sondern ein darüber hinausgehendes Interesse an der Beachtung solcher Normen, welche Gemeinschaftsinteressen schützen (S. 367). Spätestens in den Teilen der Arbeit, die sich mit der Streitbeilegung in der EU und in der WTO beschäftigen, wären Aussagen zur Frage erhellend gewesen, unter welchen Voraussetzungen eine Staatengemeinschaft ein Interesse an der Beachtung von Normen hat, die zunächst dem Schutz individueller Staateninteressen dienen bzw. wann eine Rechtsordnung selbst ein öffentliches Gut darstellt, deren Schutz im kollektiven Interesse liegt.

Am Ende des zweiten Teils resümiert Voeffray, dass die Zulässigkeit von Popularklagen im Bereich des universellen und regionalen Menschenrechtsschutzes sowie im Bereich des Umweltschutzes im Wege der Staatenbeschwerde verbreitet sei, während Individuen oder Organisationen nur begrenzt im Gemeinschaftsinteresse Menschenrechtsverletzungen (vor der Amerikanischen und vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission) geltend machen könnten. Die restriktive Haltung des IGH gegenüber der Zulässigkeit von Popularklagen von Staaten oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bezüglich der Zulässigkeit von Individualklagen ergebe sich, so Voeffray, nicht zwingend aus dem IGH-Statut bzw. der EMRK, die den Richtern vielmehr Spielraum für eine großzügigere Haltung ließen. Schließlich setzt sich Voeffray mit den Gründen auseinander, weshalb die Staaten nur so selten von der Möglichkeit der Staatenbeschwerde Gebrauch machen.

Der m.E. spannendste Teil ist der dritte und hier insbesondere sein erster Abschnitt, in dem sich der Autor den normativen Grundlagen der Popularklage zuwendet. Schon im vorangegangenen Teil hatte Voeffray festgehalten, dass die Zulässigkeit von Popularklagen eng mit der Natur der streitentscheidenden materiellrechtlichen Norm verknüpft sei. Diese müsse dem Schutz von Gemeinschaftsinteressen dienen. Folgerichtig schließt sich im dritten Teil eine Analyse der dogmatischen Konzeption materiellrechtlicher Normen zum Schutz von Gemeinschaftsinteressen an.

Zu diesem Zweck bietet Voeffray zunächst eine – vom berühmten *obiter dictum* des IGH im *Barcelona Traction*-Fall abweichende – Definition von *erga*

omnes-Verpflichtungen an. Danach sind *erga omnes*-Verpflichtungen solche, die kollektive Interessen schützen und deren Beachtung unteilbar allen Mitgliedern des Kollektivs geschuldet ist (S. 242).

Diese Definition bestimmt auch des Autors Ansicht zum Verhältnis von *erga omnes*-Verpflichtungen und *jus cogens*. Voefray ist der Ansicht, dass zwar die Beachtung aller *jus cogens* Normen *erga omnes* geschuldet sei, es jedoch auch *erga omnes*-Verpflichtungen gebe, die nicht wie *jus cogens* dem Schutz fundamentaler Werte dienen. Verpflichtungen *erga omnes* zeichneten sich nämlich nicht durch die Wichtigkeit der geschützten Interessen aus, sondern dadurch, dass das geschuldete Verhalten nicht teilbar und daher der Gesamtheit der Gläubiger geschuldet sei. Aufgrund seiner Definition von *erga omnes*-Verpflichtungen vertritt Voefray auch die Auffassung, dass nicht nur das allgemeine universell geltende Völkerrecht *erga omnes*-Verpflichtungen enthalte, sondern auch multilaterale völkerrechtliche Verträge Verpflichtungen *erga omnes partes* begründen könnten.

Besonders aufschlussreich und für den Gegenstand der Arbeit unentbehrlich ist Voefrays Analyse der durch *erga omnes*-Verpflichtungen begründeten Rechtsverhältnisse. Hier geht es vor allem um die Frage, ob die Erfüllung einer *erga omnes (partes)*-Verpflichtung jedem einzelnen Staat der internationalen Gemeinschaft bzw. (bei einer aus einem multilateralen Vertrag resultierenden Verpflichtung) jeder einzelnen Vertragspartei oder der internationalen Gemeinschaft als Kollektiv bzw. dem Kollektiv der Vertragsstaaten geschuldet ist. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich Voefray auch kurz mit der Völkerrechtssubjektivität der internationalen Gemeinschaft und hält, ohne die Frage zu bejahen oder zu verneinen, fest, dass diese jedenfalls Trägerin von Rechten und Pflichten sein könne. Während z.B. Bruno Simma in seiner Habilitationsschrift noch der Ansicht Roberto Ago's folgte, dass jeder Verpflichtung individuelle Rechte der Gläubigerstaaten auf Erfüllung gegenüberstünden, ist Voefray der Ansicht, dass den *erga omnes*-Verpflichtungen nicht einzelne Rechte auf Erfüllung, sondern allenfalls ein entsprechendes Recht des Kollektivs gegenüberstehe.

Die Konzeption, wonach einer Verpflichtung *erga omnes* nicht individuelle Ansprüche auf Erfüllung der einzelnen Staaten der internationalen Gemeinschaft bzw. der einzelnen Parteien eines multilateralen Vertrages gegenüberstehen, ist deshalb von Bedeutung, da sich nur so eine Klage eines Staates lediglich im Gemeinschaftsinteresse und nicht im Individualinteresse dogmatisch konstruieren lässt. Denn resultierten aus *erga omnes*-Verpflichtungen individuelle Rechte auf Erfüllung, so wären diese bei Nichterfüllung betroffen und der klagende Staat handelte aufgrund der Verletzung eigener Rechte und damit notwendigerweise eigener Interessen; für eine *actio popularis* bliebe kein Platz.

Aufgrund der Implikationen der Annahme individueller Rechte auf Erfüllung für die Staatenverantwortlichkeit hat – wie Voefray sehr einleuchtend darlegt – die ILC von der Annahme der Korrelation von *erga omnes*-Verpflichtungen und individuellen Rechten der Staaten auf Erfüllung Abstand genommen. Dies ermöglichte die Unterscheidung von besonders betroffenen Staaten und nur allgemein betroffenen Staaten bei Verletzung von *erga omnes*-Verpflichtungen.

Neben der Behandlung des Rechts der Staatenverantwortlichkeit und seiner Bedeutung für Popularklagen enthält Teil 3 auch eine Untersuchung der Wiener Vertragsrechtskonvention. Diese eröffne, so Voeffray, in Artikel 66 die Möglichkeit einer Popularklage, die darauf gerichtet sei, die Nichtigkeit von Verträgen festzustellen, die gegen *jus cogens* verstoßen.

Etwas enttäuschend ist nach dem sehr lesenswerten Abschnitt über die normativen Grundlagen der *actio popularis* der darauf folgende, in dem sich Voeffray eingehender mit den schon im zweiten Teil angesprochenen verfahrensrechtlichen Einwänden gegen Popularklagen auseinandersetzt. Teilweise werden die aufgeworfenen Fragen dogmatisch eher unbefriedigend gelöst. Als Beispiel sei die Frage genannt, ob einer *actio popularis* vor dem IGH das Erfordernis des Bestehens einer Rechtsstreitigkeit (Art. 36 Abs. 2 IGH Statut) entgegensteht. Macht der klagende Staat die Verletzung einer *erga omnes*-Verpflichtung geltend und folgt man der von Voeffray vorgeschlagenen Konzeption, wonach hieraus nicht die Verletzung eines dem klagenden Staat zustehenden subjektiven Rechts resultiert, so könnten Zweifel daran aufkommen, ob Gegenstand des Verfahrens eine Rechtsstreitigkeit zwischen den Parteien ist. Andererseits könnte zugunsten des Bestehens einer Rechtsstreitigkeit angeführt werden, dass durch die Verletzung der *erga omnes*-Verpflichtung ein Rechtsverhältnis begründet wird und der klagende Staat die ihm hieraus erwachsenden Rechte im Wege der Popularklage geltend macht.

Ein weiteres Problem, bei dessen Behandlung man sich mehr dogmatische Klarheit gewünscht hätte, ist die *inter partes*-Wirkung der Entscheidungen der internationalen Streitbeilegungsorgane. Voeffray bestätigt, dass auch ein deklaratorisches Urteil, das die Verletzung einer *erga omnes*-Verpflichtung feststellt, lediglich zwischen den Streitparteien wirke. Er ist jedoch der Meinung, dass dies in der Praxis keine Schwierigkeiten aufwerfe, da die Gefahr mehrfach erhobener Klagen aufgrund ein und derselben Pflichtverletzung nur gering sei. Macht jedoch der im Gemeinschaftsinteresse klagende Staat keine eigene Rechtsverletzung geltend, so wird – bei einer Klage, die lediglich auf Feststellung der Rechtsverletzung gerichtet ist – auch keine Aussage über das zwischen ihm und der anderen Streitpartei bestehende Rechtsverhältnis getroffen, sondern allenfalls über ein Rechtsverhältnis zwischen Rechtsverletzer und Kollektiv. Was dieser Umstand für Implikationen für die Wirkung des Urteils hat, klärt Voeffray nicht.

Im letzten Abschnitt des dritten Teils beschäftigt sich Voeffray mit den Funktionen der *actio popularis*, den Argumenten derer, die sie ablehnen, sowie ihrer aktuellen und potenziellen zukünftigen Nützlichkeit. Aufgaben der *actio popularis* seien – wie in den vorangegangenen Teilen der Arbeit schon mehrfach erwähnt – vor allem die Verteidigung von Kollektivinteressen sowie ein Ausgleich für die Schwäche oder Inexistenz internationaler Institutionen zur Durchsetzung völkerrechtlicher Normen, die dem Schutz von Gemeinschaftsinteressen dienen. Schließlich biete die Popularklage die Möglichkeit, Rechte zu verteidigen, wo die Rechtsträger selbst keinen Zugang zur internationalen Gerichtsbarkeit hätten. Bezüglich dieses letzten Punktes stellt sich die Frage der Abgrenzung der *actio popularis* von einer Art Prozessstandschaft.

Auch diese Frage verdeutlicht, dass eine genauere Analyse des "Gemeinschaftsinteresses" wünschenswert wäre. So könnte wohl eine Unterscheidung zwischen einerseits einem Gemeinschaftsinteresse am Schutz der Menschenrechte oder des Selbstbestimmungsrechts und andererseits einem Gemeinschaftsinteresse am Schutz öffentlicher Güter getroffen werden. Im ersten Fall werden durch die entsprechenden Verpflichtungen Rechte anderer Rechtssubjekte als der Staaten begründet, im zweiten ist Rechtsträgerin allenfalls die internationale Gemeinschaft oder die Gemeinschaft der Vertragsparteien.

Was Voeffrays Auseinandersetzung mit den (politischen) Argumenten gegen die Zulassung von Popularklagen in der internationalen Streitbeilegung betrifft, so überzeugt seine Abwehr des Einwands, die *actio popularis* sei ein Instrument zur Beförderung der Hegemonie in den internationalen Beziehungen, da sich mit ihrer Hilfe gewisse Staaten als Weltpolizei aufspielen könnten. Voeffray hält dem entgegen, dass im Gegensatz zu einseitig ergriffenen Gegenmaßnahmen hier eine internationale Gerichtsbarkeit über die geltend gemachte Rechtsverletzung und ihre rechtlichen Konsequenzen entscheide. Dass bei der Klageerhebung auch andere Motivationen als der Schutz von Gemeinschaftsinteressen eine Rolle spielen könnten, sei unvermeidbar, schon im römischen Recht anerkannt gewesen und letztlich nicht schädlich.

Voeffray konstatiert, dass Popularklagen von Staaten kein Allheilmittel zum Schutz von Gemeinschaftsinteressen seien und auch in Zukunft nur selten erhoben werden würden, die Popularklage aber doch weiterhin als Instrument zur Verteidigung kollektiver Interessen bestehen bleiben und ihre Wahrnehmung ermutigt werden sollte. Überdies plädiert Voeffray dafür, vermehrt auch Popularklagen von Individuen und Nichtregierungsorganisationen zuzulassen. Die Furcht vor einer Überlastung der Gerichte teilt Voeffray nicht.

Es ist Voeffray mit seiner Monographie gelungen, die Institution der Popularklage im Völkerrecht umfassend zu behandeln und dabei Einblicke in die Struktur des Völkerrechts zu geben, die für jeden Völkerrechtler sehr wertvoll sein werden.

Isabel Feichtner

Wieser, Bernd: Vergleichendes Verfassungsrecht. Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft. Wien/New York: Springer (2005). XVI, 152 S. € 24,90.

Im Rahmen der zunehmenden Internationalisierung und Europäisierung des Rechts kommt auch dem vergleichenden Verfassungsrecht steigende Bedeutung zu. Bernd Wieser hat mit dem vorliegenden Buch eine Lücke in der Lehrbuchlandschaft geschlossen. Wie die Serie "Kurzlehrbücher" schon vermuten lässt, ist mit diesem Buch eine Einführung, ein Einstieg in das vergleichende Verfassungsrecht beabsichtigt. Es werden also querschnittsartig und schwerpunktsetzend Aspekte des vergleichenden Verfassungsrechts herausgegriffen, die einführend dargestellt werden.

In sachlicher Hinsicht findet eine Fokussierung auf Europa statt. Wie bereits im Vorwort betont, ist die inhaltliche Auseinandersetzung mit Ausnahme der Verfassung der Vereinigten Staaten, die auf Grund ihrer besonderen Bedeutung einbezo-

gen wurde, auf die Verfassungen Europas ausgelegt. Dabei ist der Blick auf die europäischen Verfassungen begrüßenswert breit angelegt. So bleibt der Autor nicht bei den üblicherweise herangezogenen Verfassungen – wie etwa den Verfassungen von Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Spanien – stehen, sondern legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Verfassungen in Osteuropa. Es kommen dabei weder die skandinavischen noch die südeuropäischen Verfassungen zu kurz. In diesem Sinne gelingt es Wieser, eine Verfassungsvergleichung vorzunehmen, die ganz Europa in angemessener Weise berücksichtigt. In zukünftigen Auflagen würde es sich anbieten, schrittweise auch Verfassungen aus anderen Kontinenten einzubeziehen.

Als erstes deutschsprachiges Lehrbuch (!) zum vergleichenden Verfassungsrecht verdient das vorliegende Werk jedenfalls besondere Beachtung. Das Buch ist in drei Abschnitte geteilt. In einem ersten Abschnitt (1-48) wird die Verfassungsvergleichung als Wissenschaftsdisziplin vorgestellt. Der zweite Abschnitt (49-115) setzt sich in rechtsvergleichender Weise mit Verfassungen auf allgemeiner Ebene auseinander; es werden also Verfassungen in ihrer Entstehung und Veränderung analysiert und der Versuch einer Typologisierung unternommen. Im dritten und letzten Abschnitt (117-146) wird mit der Verfassungsgerichtsbarkeit ein ausgewählter Aspekt der europäischen Verfassungen im Detail analysiert.

Der erste Abschnitt ist der Rechtsvergleichung im Allgemeinen und der Verfassungsrechtsvergleichung im Besonderen gewidmet. Nach einem kurzen historischen Abriss der Entwicklung der Verfassungsvergleichung (9-14) streicht Wieser die Bedeutung der Rechtsvergleichung als "Grundlagenwissenschaft" hervor (17). Funktionelle Rechtsvergleichung stelle dabei den "Ausgangspunkt" dar (20). Auch wenn eine "Vergleichung innerhalb verwandter (Rechts-)Ordnungen am fruchtbarsten sei", machen "Unterschiede in der Kultur" die Vergleichbarkeit methodologisch nicht *a priori* unmöglich (21). Dabei muss sich die vergleichende Person aber "derselben Quellen bedienen wie der Jurist der ausländischen Rechtsordnung und er muss ihnen auch denselben Wert und dasselbe Gewicht beimessen wie jener". (22). Darüber hinaus sei eine "übernationale Systematik" notwendig, wobei die Allgemeine Staatslehre eine derartige "Metasprache" bereits entwickelt habe (23). Rechtsvergleichung soll nicht normativ-deskriptive Auslandsrechtskunde darstellen, sondern darüber hinausgehend problembezogen-funktional sein (24). Wieser erkennt die Bedeutung von "politischen, ideologischen, historischen und kulturellen Hintergründen der jeweils behandelten Verfassungsordnungen in ihrer Gesamtheit" an, betont aber, dass diese "außerrechtlichen Faktoren" stets eine "untergeordnete, insb. erklärende Funktion einzunehmen" haben (28).

Als Zwecke der Verfassungsvergleichung (29 ff.) erkennt der Autor neben den Vorteilen für Wissenschaft und Lehre (wissenschaftlicher Erkenntnis und erhöhter beruflicher Qualifikation in der juristischen Ausbildung) auch eine Unterstützung der Praxis, Förderung staatlicher Verfassungsgesetzgebung, hinsichtlich einer Auslegungshilfe für nationale Verfassungsgerichte und in der Funktion als Erkenntnisquelle europäischen Gemeinschaftsrechts und Völkerrechts. Zweck der Verfas-

sungsvergleichung solle aber nicht Rechtsvereinheitlichung sein, da der unverwechselbare Charakter von Verfassungen nicht verloren gehen darf (37 f.).

Methodisch sei Rechtsvergleichung immer in unterschiedlichen Stufen vorzunehmen, wobei sich Wieser dem Dreiphasenmodell von Constantinesco (Einführung in die Rechtsvergleichung II [1972] 137) anschließt (42 f.). Dieses besteht aus den Phasen: Feststellen (des konkreten Sachproblems) – Verstehen (außerrechtlicher Faktoren) – Vergleichen (und Bewerten).

Die vorgeschlagene Unterscheidung (25) von Makrovergleichung als “Systemvergleichung” und Mikrovergleichung als “Institutionenvergleichung”, wird nachfolgend in diesem Buch umgesetzt: Der zweite Abschnitt ist der sog. Makrovergleichung und der dritte Abschnitt der Mikrovergleichung (im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit) gewidmet.

Der zweite Abschnitt erweist sich als der zentrale Teil des Buches, in dem grundlegende Fragestellungen von Verfassungen aufgegriffen werden. Es wird dabei einleitend auf Verfassungsbegriff, Verfassungsinhalte, Verfassungsinterpretation und Verfassungswirklichkeit eingegangen (49-56). Ein kurzer Überblick über den Inhalt (70 ff.) und die Form von Verfassungen (“Verfassungskodifikation und Verfassungszersplitterung”, 74 ff.) wird ebenso vorgenommen wie die hierarchische Schichtung von Verfassungen (81 ff.). Eine beeindruckende Breite zeigt dabei vor allem die formale Varianz europäischer Verfassungen auf. Klassifikationskriterien von Verfassungen (98 ff.) zeigen die unterschiedlichen Blickwinkel auf, mit denen Verfassungen rechtlich betrachtet werden können, etwa die Unterscheidung zwischen geschriebenen/ungeschriebenen, starren/nachgiebigen, älteren/jüngeren und rahmenhaften/technischen Verfassungen.

Im Zentrum der Betrachtung stehen der Erlass und die Änderung von Verfassungen. Beim Erlass von Verfassungen sind die Entstehungsbedingungen entscheidend. Im Grundsatz lasse sich bei der Entstehung von Verfassungen zwischen Rahmenbedingungen “staatlich-politischer Kontinuität”, die seltener vorliegen (59), und Zeiten “staatlich-politischer Diskontinuität” unterscheiden. Die verfassungsgebenden Organe (Verfassungsgebende Versammlung, Parlament, Oberste Exekutivorgane) und ihre demokratische Legitimation werden europaweit betrachtet (61 ff.), ebenso wie die formellen und materiellen Möglichkeiten der Ausarbeitung einer Verfassung (“*constitutional engineering*”, 66 ff.). Im Zusammenhang mit Verfassungsänderungen werden die unterschiedlichen Zugänge der europäischen Staaten zum sog. “unabänderlichen Verfassungsrecht” (86 ff.) sowie die zahlreichen Techniken der Verfassungsänderung, sei es durch erhöhte Parlamentsquoten, mehrfache oder doppelte Beschlussfassungen, fakultative oder obligatorische Volksabstimmungen, Ratifikationen durch Gliedstaaten, usw. (90 ff.) dargestellt. Auch wird auf die Bedeutung des Verfassungswandels, also der Änderung des Verfassungsverständnisses bzw. der Verfassungsauslegung, hingewiesen (97).

Die Bedeutung des Völkerrechts und des Europarechts wird als Relativierung nationaler Verfassungshoheit (56) erkannt und die Relevanz des internationalen Menschenrechtsschutzes bei der Ausarbeitung von Verfassungen hervorgehoben (69). Umgekehrt wird die Notwendigkeit der Verfassungsvergleichung als Er-

kenntnisquelle im europäischen Gemeinschaftsrecht und im Völkerrecht vom Autor gesehen (37). Verfassungsvergleichung bedeutet auch Schnittstellenanalyse zwischen Völkerrecht, Europarecht und nationalem Verfassungsrecht.

Bei der Analyse Wiesers ist die Herangehensweise an die einzelnen Themen begrüßenswert. Zuerst wird allgemein und theoretisch die Situation dargestellt und im Weiteren anhand unterschiedlicher Beispiele erläutert. Es ist dadurch möglich, zuerst ein allgemeines Verständnis aufzubauen, das nachfolgend durch Beispiele konkretisiert wird. Begrüßenswert ist die Darstellung im Rahmen des Kapitels zu "verfassungsgebenden Organen" (61 ff.), in dem der Autor – die konkreten Beispiele zusammenfassend – in einer Tabelle die unterschiedlichen Varianten nochmals aufbereitet (65).

Als interessant erweist sich auch der dritte Abschnitt, der die Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa einer strukturellen Analyse unterzieht. Dabei wird die Verfassungsgerichtsbarkeit als ein wichtiges Charakteristikum der Verfassungen herausgegriffen, um die Vergleichung von Verfassungsrechtsinstituten zu konkretisieren. Dieser Abschnitt erweist sich in Bezug auf mögliche weitere Auflagen als ausbaufähig. So könnten stückweise Ergänzungen zu einem Überblick über die zentralen Verfassungsrechtsinstitute wie etwa Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat, Gewaltenteilung und (materielle) Grundrechte führen.

Ausgehend von der Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit (118) werden die unterschiedlichen Strukturtypen der Verfassungsgerichtsbarkeit (120) – auch in ihrem historischen Entstehungskontext – erläutert. Danach wird auf die Organisation von Verfassungsgerichten eingegangen (127 ff.). Das Buch schließt mit einer Analyse der Kompetenzen nationaler Verfassungsgerichte in Europa (133).

Dem Anspruch als Lehrunterlage wird das vorliegende Buch gerecht. In kurzer und prägnanter Form wird für Studierende die Dimension der europäischen Verfassungsvergleichung adäquat dargestellt. Als wertvoll ist der Überblick über die Literatur sowie weitere Quellen der Verfassungsvergleichung zu bezeichnen, die der Autor an den Beginn seines Buches gestellt hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dieses Buch mehr als eine Lücke im Lehrbuchbereich schließt; das "Vergleichende Verfassungsrecht" ist getragen von einem neuen Ansatz und einem neuen Verständnis, Verfassungsvergleichung zu vermitteln. Die Kombination von Allgemeinem und Konkretem ist ebenso gelungen wie die – in Bezug auf Europa – umfassende Einbeziehung von Verfassungen in ihren Besonderheiten. Das Buch überzeugt durch Klarheit und Verständlichkeit sowie Anschaulichkeit der gebotenen Beispiele. Konrad L a c h m a y e r, Wien