

## Buchbesprechungen

**Cholewinski, Ryszard/Perruchoud, Richard/MacDonald, Euan: International Migration Law – Developing Paradigms and Key Challenges.** Den Haag: T.M.C. Asser Press (2007), ISBN 9789067042321. XLI, 492 S. £ 65,- US\$ 135,-

Sammelbände zu umfangreichen Rechtsgebieten, wie der hier besprochene zum internationalen Migrationsrecht, sind regelmäßig mit dem anspruchsvollen Unterfangen konfrontiert, komplexe Regelwerke in einer kohärenten und übergreifenden Perspektive plausibel darzustellen. Dies gilt umso mehr, wenn das diskutierte Rechtsgebiet wie hier noch kaum als dogmatische Einheit herausgearbeitet wurde, mithin noch im Entwicklungsstadium steckt. Ziel der drei Herausgeber von “International Migration Law” ist es, gerade hier Pionierarbeit zu leisten und den gegenwärtigen internationalen Normbestand in Bezug auf das soziale Phänomen der Migration darzustellen. Den Lesern – seien es Experten oder Neulinge im Migrationsrecht – soll so ein vertiefter, vergleichender und umfassender Einblick in das Rechtsmaterial dieses Gebietes ermöglicht werden (S. XLI).

Dabei nehmen die Herausgeber für sich in Anspruch, einerseits mit dem vorgelegten Werk auf das Vorgänger-Projekt “Migration and International Legal Norms” (Aleinikoff, T. Alexander/Chetail, Vincent, Den Haag: T.M.C. Asser Press [2003]) aufzubauen und dieses fortzuführen, zugleich aber die verschiedenen Teilgebiete des internationalen Migrationsrechts, nach unterschiedlichen Perspektiven auf den zu regelnden Gegenstand besser zu sortieren sowie die Themen präziser aufzufächern. Daher enthält der vorliegende Band mit Beiträgen zum konsularischen Schutz (Kap. 4), zum GATS Mode 4 und zur Mobilität von Arbeit (Kap. 6) sowie zu Frauen als Migranten (Kap.14), um nur einige wenige Beispiele zu nennen, zahlreiche neue Beiträge, die spezifische Problemkreise und Migranten-Gruppen in den Blick nehmen.

Während das vorliegende Werk primär die kohärente Systematisierung des Rechtsmaterials in den Vordergrund stellt, lässt sich insbesondere an der Einleitung von T. Alexander Aleinikoff zum Vorgänger-Band erkennen, dass dem gesamten Projekt der systematisierten Zusammenstellung internationalen Migrationsrechts zwei tiefgehende Ideen zugrunde liegen (vgl. T.A. Aleinikoff, International Legal Norms and Migration: A Report, in: Migration and International Legal Norms, S.1-27). Ziel dieser konzeptionellen Ausrichtung ist es, der verbreiteten Lesart des Migrationsrechts als Dichotomie staatlicher Souveränität und des Völkerrechts vornehmlich als Instrument ihrer Beschränkung entgegenzuwirken.

Das erste Anliegen des Projekts ist es, Migrationsrecht als internationalen Regelungsgegenstand darzustellen, welcher Berührungspunkte und Schnittstellen zu zahlreichen anderen Rechtsgebieten, wie beispielsweise dem Menschenrechtsschutz, Handelsrecht, Steuer- und Devisenrecht und Sicherheitsrecht, aufweist.

Das zweite Anliegen ist eng verknüpft mit dem ersten und behauptet, dass im Kontext des Migrationsrechts Völkerrecht entgegen bisher vorherrschender Inter-

pretation nicht allein Instrument der Begrenzung staatlicher Souveränität ist, sondern vielmehr zunehmend zum Instrument der internationalen, bilateralen oder regionalen Gestaltung staatlicher Anliegen wird.

Diese Perspektive auf das Migrationsrecht erlaubt es, Staaten als gestaltende Akteure und Träger von ökonomischen, sicherheitspolitischen und entwicklungspolitischen Interessen in der Ausgestaltung und Organisation von Migration wahrzunehmen, die hier weit mehr zu verteidigen haben als ihre Souveränität zur autonomen Erteilung von Aufenthaltstiteln. Die Akteure treffen dabei jedoch auf andere Träger von Interessen, nämlich die Migranten selbst, deren mit Migration verknüpfte Rechte zum Teil schon in anderen Rechtsgebieten geregelt sind. So entstehen verschiedene Knotenpunkte, die die Strukturierung des vorgefundenen Materials internationalen Migrationsrechts erleichtern. Diese Knotenpunkte werden der Unterteilung des vorliegenden Sammelbandes in sechs Abschnitte zugrunde gelegt.

Der erste nimmt die Rolle staatlicher Souveränität und Verantwortung in den Blick, der zweite ist dem Komplex des Handels und der Arbeitsmigration gewidmet, ein dritter Teil beleuchtet Phänomene der erzwungenen Migration, der vierte Komplex arbeitet das Material zum migrationsbezogenen Menschenrechtsschutz und der spezifischen Situation bestimmter Personengruppen auf, der fünfte Teil untersucht regionale Entwicklungen und insbesondere regionale Systeme des freien Personenverkehrs, bevor im abschließenden Abschnitt schließlich noch bedeutende künftige oder im Entstehen begriffene Entwicklungen diskutiert werden.

Im ersten Abschnitt untersucht der Beitrag von Betty De Hart und Kees Gronendijk zu "Multiple Nationality: Germany and the Netherlands" (Kap. 5) rechtsvergleichend die Bedeutung zweier völkerrechtlicher Verträge – des Übereinkommens über Staatsangehörigkeit von 1997 sowie des Übereinkommens über die Verhinderung von Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht bei Mehrstaatern von 1963 – auf das Recht der doppelten Staatsangehörigkeit. Hier wird zunächst das Rechtsmaterial aufgefächert und werden gegensätzliche Prämissen der beiden Instrumente offen gelegt. Vor diesem Hintergrund werden dann vergleichend die jüngsten Entwicklungen zum Staatsangehörigkeitsrecht, insbesondere zu den doppelten Staatsangehörigkeiten, in Deutschland und den Niederlanden dargestellt. Besondere Berücksichtigung findet dabei der politische Kontext dieser Rechtsentwicklungen. Es schließt sich eine Kritik der positivrechtlichen Gestaltung, aber auch der Verwaltungspraxis der beiden Länder am Maßstab der beiden Verträge an. Der Beitrag vermag es insbesondere die internationale Dimension in diesem scheinbar nationalstaatlicher Souveränität überlassenen Bereich deutlich zu machen und die politische Kontextabhängigkeit nationaler wie internationaler Rechtsgestaltung zu illustrieren.

Ryszard Cholewinski's Thema ist "The Rights of Migrant Workers" (Abschnitt 3, Kap. 15). Nach einer verhältnismäßig knappen Darstellung der in der internationalen Konvention über die Rechte von Arbeitsmigranten (ICRMW) enthaltenen Rechte und der Feststellung, dass bisher nur wenige Staaten diese Konvention ratifiziert haben, schließt sich eine umfangreiche Analyse der Ursachen mangelnder Ratifikation an. Anschaulich werden als Ursachen politische und tech-

nische Hindernisse wie mangelnde finanzielle Ressourcen, die Befürchtung einer Einseitigkeit zugunsten der Zielländer, Unvereinbarkeit mit nationalem Recht, hohe Arbeitslosigkeit und Angst vor Einwanderung sowie die kurze Halbwertszeit einiger Regelungen dargelegt. Cholewinski zeigt, dass der Versuch, im Grunde schon weitgehend bestehende Rechte in einem neuen Werk thematisch zusammenzufassen, im Wesentlichen deshalb gescheitert ist, weil die eigentlich drängenden Fragen der Arbeitsmigration, nämlich die zunehmende Bedeutung privater Akteure, temporäre Migration, Feminisierung von Migration und die Bedeutung illegalisierter Migration nicht in den Blick genommen wurden. Damit beschreibt er zugleich das grundlegende Problem des gesamten menschenrechtlichen Ansatzes im Migrationsrecht, der zum Teil den Interessen staatlicher Akteure in anderen migrationsbezogenen Bereichen zuwiderläuft.

Originell im Ansatz und konsequent im Sinne des konzeptionellen Gesamtansatzes ist darüber hinaus der Beitrag von Jillyanne Redpath mit dem Titel "Biometrics and International Migration" (Kap. 24). Wie in kaum einem anderen Beitrag des Bandes wird hier deutlich, wie viele, zum Teil abgelegene erscheinende Rechtsgebiete Konsequenzen für das Migrationsrecht und die soziale Praxis der Migration haben. Redpath gelingt es, das sehr technisch anmutende Thema biometrischer Datenerfassung und ihrer Speicherung präzise zu erklären und damit den Gegenstand ihrer Betrachtung abzugrenzen. Sie vermag im Folgenden zu zeigen, wie die zu Sicherheitszwecken gedachte technische und rechtliche Verankerung biometrischer Daten zum praktischen Einreisehindernis für Migranten werden kann. Neben den viel diskutierten und auch hier zu Recht aufgegriffenen Folgen für das Recht auf Privatleben und informationelle Selbstbestimmung zeigt Redpath insbesondere, dass die Nutzung biometrischer Daten immer die Bildung von "false positives" und "false negatives" hervorruft. "False positive" bedeutet die fälschliche Zuordnung biometrischer Daten zu einer Person, während "false negative" die fälschliche Nicht-Zuordnung von Daten und Person beschreibt. In beiden Fällen führt die Nutzung der biometrischen Daten allein aus technischen Gründen zu einem Einreisehindernis oder einem Ausweisungsgrund für die betroffenen Migranten. Redpath gelingt es mit ihrem Beitrag im letzten Abschnitt des Buches, den Finger in die offene Wunde der vermeintlichen Abgrenzbarkeit von Migrationsrecht und Sicherheitsrecht zu legen.

Die gestaltende Rolle staatlicher Akteure im internationalen Kontext der Organisation von Migration wird zudem implizit in vielen weiteren Beiträgen des Sammelbandes deutlich. Hervorzuheben ist diesbezüglich auch Manuel Orozcos Beitrag zu "Global Remittances and the Law" (Abschnitt 2, Kap. 7). Hier wird in besonders gelungener Weise deutlich, wie stark sich internationale Steuerung und soziale Praxis gegenseitig bedingen und in welchem Umfang staatliche Akteure im Bereich des Migrationsrechts kooperativ und international gestaltend agieren.

Trotz dieser und anderer erhellender und erfreulicher Beiträge muss dem Werk gemessen an den hohen konzeptionellen Ansprüchen auch Kritik entgegen gebracht werden. Während dem Vorgänger-Werk ein erstes Kapitel des damaligen Herausgebers T. Alexander Aleinikoff vorangestellt war, welches den konzep-

tionellen Rahmen des Buches erläuterte und die folgenden Beiträge zusammenband, fehlt ein solcher Beitrag in dem vorliegenden Band. Zwar gibt es hier ein zusammenfassendes und schlussfolgerndes Kapitel, welches wiederum Aleinikoff verfasst hat. Dessen konzeptioneller Gehalt geht jedoch in detailreichen Schilderungen von Einzelproblemen fast unter. Aleinikoff fasst noch einmal die Perspektiven auf das internationale Migrationsrecht und die möglichen rechtlichen Instrumente darstellend zusammen. Er fokussiert dann ausschließlich die Auseinandersetzung mit der Idee einer *“Bill of Rights for Migrants”*, die als knappes Überblicksdokument der Information und damit erleichterten Rechtsdurch- und Umsetzung für Migranten, Staaten und NGOs dienen soll. Statt einer kursorischen Auseinandersetzung mit diesem Vorschlag am Ende des Buches wäre es hilfreich gewesen, an die Spitze eines jeden Teils ein einleitendes Kapitel zu stellen, das die jeweilige Teilperspektive in die Gesamtkonzeption des Buches einbindet und die großen Linien dieses Gebietes extrahiert. Dieses Manko muss der Leser durch eigene Querbezüge und Interpretation der Beiträge selbst ausgleichen.

Trotz des generellen Lobes für die konzeptionellen Überlegungen ist kritisch, dass die Ausgestaltung zahlreicher Beiträge eher an eine Zusammenfassung des Normbestands mit rechtspolitischen Empfehlungen für die Organe der IOM erinnert. Insbesondere der Beitrag von Michele Klein-Solomon zu *“GATS Mode 4 and the Mobility of Labor”* (Kap. 6) sowie Richard Perruchouds Beitrag zu *“Consular Protection and Assistance”* (Kap. 4) müssen hier genannt werden. Bezüge zum konzeptionellen Rahmen des Buches kommen in diesen Beiträgen leider zu kurz.

Die Nähe zur Praxis mag dadurch erklärt werden, dass dieser Sammelband – wie das Vorgänger-Werk – unter der Ägide der International Organization for Migration (IOM) und insbesondere des International Migration Law and Legal Affairs Department entstanden ist. Damit bleibt an einigen entscheidenden Stellen der wissenschaftliche Anspruch der Publikation hinter ihrer organisationspolitischen Wirklichkeit zurück, da die Einordnung der geschilderten Rechtsbereiche in die Konzeption eines internationalen Migrationsrechts fehlt und auch der staatliche Gestaltungsanspruch in diesen Teilbereichen nicht zum Ausdruck kommt.

Bedauerlich ist aus der Sicht der Rezensentin, dass in *“International Migration Law”* gleich drei bedeutende Teilbereiche internationalen Migrationsrechts fehlen, die noch in *“Migration and International Legal Norms”* Berücksichtigung fanden. So fehlt eine spezifische Auseinandersetzung mit der zunehmenden Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungsrecht, obwohl sich hier nicht zuletzt durch den UN-High Level Dialogue on Migration and Development interessante Entwicklungen in Bezug auf die Gestaltung von Migrationsprozessen sowie die rechtspolitischen Zielsetzungen migrationsrechtlicher Regelungen abzeichnen. Zudem gibt es keinerlei Auseinandersetzung mit der rechtlichen Ausgestaltung von Integrationsmaßnahmen, die sich – insbesondere, aber nicht ausschließlich im europäischen Kontext – zunehmend angleichen. Schließlich fehlt auch eine vertiefte Betrachtung des Rechts auf Ausreise und Rückkehr, welches doch grundlegend eine strukturierende Wirkung auf internationale Migration hat.

Trotz des Fehlens dieser drei Bereiche kann die Erkenntniskraft und Innovation, welche in der konzeptionellen Ausrichtung des Werkes liegt, nicht hoch genug bewertet werden. Angesichts eines nach wie vor weitgehend auf eine Auseinandersetzung mit nationalen oder allenfalls regionalen Rechtsnormen beschränkten Verständnisses des Migrationsrechts weitet die Strukturierung internationaler Rechtsentwicklung die rechtswissenschaftlichen Perspektive auf das Phänomen der Migration. Migrationsrecht wird hier erstmalig aus der Perspektive der staatlichen Rechtsgestaltung auf internationaler Ebene gedacht, welche sich in unterschiedlichen Teilbereichen vollziehen kann. Dieser Perspektivenwechsel kann in doppelter Weise fruchtbar wirken. Die Rekonstruktion internationaler Normen, welche regelnden Einfluss auf das Phänomen der Migration haben, kann zum Einen den Blick dafür schärfen, dass weit mehr als nur formale Ein- und Ausreiseregulungen den Prozess der Migration zu steuern vermögen. Die Interpretation dieser Regelungen als Instrument zur internationalen und kooperativen Gestaltung staatlicher Interessen im Bereich des Migrationsrechts lässt darüber hinaus ebenso wie der von den Herausgebern gewählte Titel den Schluss zu, dass sich das internationale Migrationsrecht zunehmend als eigenes Rechtsgebiet herausbildet. In der oft von technischen Details und verästelten Einzelregelungen geprägten Literatur zum Migrationsrecht, die nur zögerlich ihre internationalen Elemente entdeckt, ist dieser Perspektivenwechsel erfrischend und erkenntnistiftend. Daher kann jedem Migrationsrechtler dieser Sammelband zur Lektüre ans Herz gelegt werden.

Anuscheh Farahat

**Ehlers, Dirk/Wolfgang, Hans-Michael/Schröder, Jan Ulrich (Hrsg.): Subventionen im WTO- und EG-Recht.** Tagungsband zum 11. Münsteraner Außenwirtschaftsrechtstag 2006. Schriften zum Außenwirtschaftsrecht. Frankfurt/M.: Verlag Recht und Wirtschaft (2007). ISBN 9783800514748. XVI, 208 S. € 84.-

Die Pflege nicht nur des (nationalen, deutschen) "Außen-", sondern des "Internationalen Wirtschaftsrechts" in einem weiteren Sinne hat in Münster eine solide institutionelle Verankerung, die sich auch in der zeitnahen und sorgfältig redigierten Herausgabe von Tagungsbänden manifestiert. Das Dauerthema von (ökonomischem) Sinn und (rechtlicher) Zulässigkeit von (Wirtschafts-)Subventionen war Gegenstand einer im Herbst 2006 durchgeführten Veranstaltung, deren Referate – bis auf eines (s. S. 3 Fn. 1) – im vorliegenden Band in teils noch aktualisierter Version abgedruckt sind; interessante Ergänzungen finden sich in vier Zusammenfassungen von Diskussionen.

In seiner "Eröffnung" erläutert der Mitherausgeber Ehlers, warum schon ein drittes Mal das Augenmerk des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht auf Subventionen (nunmehr: "im Allgemeinen") falle; das EG-Recht kenne ein "ausgebautes Subventionsregime mit gemeinschaftseigenen Vollzugskompetenzen", das "in mancher Hinsicht auch der Welthandelsorganisation als Vorbild dienen könnte" (S. 2). Wichtig ist auch sein Hinweis auf legitime Ausfuhrsubventionen (Stichwort: Hermesdeckungen).

ZaöRV 67 (2007)

In einer ersten Runde liefert G ö c k e eine auch für Juristen verständliche “ökonomische Analyse” der “verzerrenden Auswirkungen staatlicher Subventionen”; am Ende wird die Kontroverse um Agrarsubventionen in der Doha-Runde der WTO erwähnt (S. 20). W e i ß unternimmt einen Vergleich des “Subventionsbegriffs” im EG- und im WTO-Recht mit dem Fazit, neben “grundsätzlichen Parallelen” sei dieser teils weiter, teils enger als jener (S. 37 f.). Debattiert wurde hernach nicht nur die Einordnung von Sozialabgaben oder Umweltstandards, sondern auch (generell), ob Art. XX GATT im Rahmen des WTO-Antisubventionsübereinkommens anwendbar sei (S. 41 f.).

In einem nächsten Schritt wird der internationale Rahmen genauer ausgeleuchtet: L u k a s analysiert “anfechtbare Subventionen” im Sinne des WTO-Rechts, F r a n k e n wendet sich eingehender den Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Landwirtschaftsübereinkommen zu und spricht auch das Verhältnis zur allgemeineren Regelung in Art. 3 des Subsidies Agreement an (S. 56 f.). B o h a n e s widmet sich WTO-rechtlichen Anforderungen an Untersuchungsverfahren der Mitglieder in Bezug auf Ausgleichsmaßnahmen (“*countervailing investigations*”) und wertet hier auch die (breitere) Praxis zum WTO-Antidumpingübereinkommen aus. Schließlich gibt erneut L u k a s einen Überblick über “Entwicklungsperspektiven des Subventionsrechts im Rahmen der Doha-Verhandlungen”. Die Diskussionen drehten sich hier um die Bedeutung eines “*public interest test*”, die unterschiedlichen Verfahrensregeln und die notwendige Differenzierung zwischen (Interessenslagen von) Entwicklungsländern.

Ein dritter Teil umfasst Beiträge zu “Ausfuhrbeihilfen” und – weitaus am ausführlichsten – “Subventionen im (EG-)Marktordnungsrecht”. K l a s s e übt leise Kritik daran, dass der Bereich der Exportkreditversicherungen “nach wie vor weitgehend von den Kautelen des (EG-)Beihilferechts verschont” bleibe (S. 112). H a r i n g s zeigt nachdrücklich auf, wie “Unterschiede zwischen sektoralen Regelungen (des Marktordnungsrechts) wie auch Unklarheiten im Verhältnis zwischen horizontalen und sektoralen Regelungen Anlass für viele Verfahren vor den Gerichten sind” (S. 156). In der Debatte wurde die “*cross compliance*”-Problematik am Beispiel der Verknüpfung von Tierschutz und Exportsubventionen aufgegriffen, die einheitliche Anwendung des “Beihilfe”-Begriffs angesichts des indirekten Verwaltungsvollzugs in der EG hinterfragt und prognostiziert, dem Merkmal einer “Wettbewerbsverfälschung” werde künftig mehr Bedeutung beigemessen werden.

Zwei abschließende Referate befassen sich mit speziellen Themen: K ü h l i n g erörtert die “Vereinbarkeit staatlicher Kapitalzuführungen mit dem (EG-)Beihilferecht”, R o s e n f e l d erläutert Probleme der “Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen”. Der Protokollant hielt dazu fest, beide Vorträge hätten “aufgrund ihrer Prognosen für die zukünftige Rechtsentwicklung für großen Diskussionsbedarf gesorgt” (S. 195). Das Postulat einer marktüblichen Durchschnittsrendite nach dem “*market-economy-investor*”-Test führe zu einem erheblichen Privatisierungsdruck auf die öffentliche Hand; die von Rosenfeld positiv gewürdigte Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg (S. 189 ff.) lasse befürchten, dass die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie untergraben werde, auch mit

deutschem Verfassungsrecht sei das Vorgehen des Gerichts schwerlich vereinbar. Wie bereits im Referat (S. 192) erachtete Rosenfeld ein nationales Beihilfegesetz zumindest für sinnvoll (S. 200). Nicht erörtert wurde allerdings, ob der rigide Ansatz des Art. 14 Abs. 3 der Rats-Verordnung (EG) Nr. 659/1999 dem Primärrecht entspricht oder durch dieses gar gefordert wird.

Ein knappes, aber verlässliches Stichwortverzeichnis erleichtert die Suche nach Erträgen des Tagungsbandes. Trotz unterschiedlich dichter Nachweise sind diese durchweg auf neuem Stand und beziehen teils auch unveröffentlichte Judikatur ein. Nicht sofort erschließt sich auf S. 41 der "ETI Act"; gemeint ist offenbar der (U.S.) "Foreign Sales Corporation Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000". Fn. 8 auf S. 55 verweist fälschlich auf S. 71 f.; richtig wäre S. 62 f. Auf S. 130 f. geht es wohl allein um die Verordnung (EWG) Nr. 1766/92; der Autor in Fn. 199 auf S. 143 ist offensichtlich D. Scheuing, und schließlich fehlt auf S. 191 eine Artikel-Angabe; aus dem Kontext ergibt sich aber, dass es sich hier (ebenfalls) um Art. 14 (Abs. 3) BVVO handelt.

Auswahl und Behandlung der einzelnen Themen werden durchweg hohen Ansprüchen gerecht. Der Band bietet weit mehr als eine Einführung in die Problematik; gerade aktuell kontroverse Fragen werden eingehender dargestellt, so dass der Ertrag des Bandes dessen (hohen) Preis rechtfertigt.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

**Meiertöns Heiko: Die Doktrinen U.S.-amerikanischer Sicherheitspolitik.** Völkerrechtliche Bewertung und ihr Einfluss auf das Völkerrecht, Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 71. Baden-Baden: Nomos 2006. ISBN 978-3832919047. 295 S. € 68,-

Diese hervorragende Monographie stellt die sicherheitspolitischen Doktrinen der USA in einen historischen Zusammenhang und unternimmt dabei eine Beantwortung der Frage, ob es sich bei den jeweiligen Akten des amerikanischen Präsidenten oder Außenministers um rechtserzeugende Verhaltensweisen handelt und inwieweit es dabei zu einer Verrechtlichung gekommen ist.

Der Autor stützt seine Untersuchung auf eine eingehende Erforschung diplomatischer und rechtswissenschaftlicher Quellen. Er zeigt, dass sein Thema nicht erst seit der National Security Strategy 2002 (Bushdoktrin) relevant ist. Zugleich vermeidet er einen Ansatz, der sich hauptsächlich am Wünschenswerten ausrichtet und dabei an der Rechtswirklichkeit vorbei geht. Im Vordergrund steht stets die Frage, inwieweit die untersuchten Doktrinen mit dem jeweils geltenden Völkerrecht zu vereinbaren waren und sind.

Die Arbeit spannt einen souverän gestalteten Bogen von der Monroedoktrin in ihren verschiedenen Ausformungen über die U.S.-Doktrinen während der Zeit des Kalten Krieges bis hin zur Bushdoktrin. Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass sämtliche Doktrinen mit zwei Ausnahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung zugänglich sind, die von der U.S.-Administration jeweils auch vertreten wurde, wobei z.B. die Monroedoktrin in Art. 21 der Völkerbundssatzung aufgenommen wurde, was aber nicht zum Beitritt der USA zum Völkerbund geführt

hatte und auf Vorbehalte Argentiniens und Mexikos gestoßen war, während Grundsätze der Truman doktrin eine Verrechtlichung durch das interamerikanische System der OAS und den Rio-Pakt erfahren und Eingang in die Bündnisklauseln des Nordatlantikvertrags und des SEATO-Vertrags gefunden haben.

Die beiden Ausnahmen erkennt Meiertöns im Rooseveltkorollar zur Monroedoktrin und in der Bushdoktrin. Präsident Theodore Roosevelt hatte 1904 aus Anlass einer Seeblockade Venezuelas durch Großbritannien, Deutschland und Italien für die USA erstmals ein einseitiges Recht auf *“the exercise of international police power”* in der westlichen Hemisphäre in Anspruch genommen, was zu Protesten lateinamerikanischer Staaten geführt und schließlich 1928 eine Abkehr des State Department von dieser Auslegung der Monroedoktrin nach sich gezogen hatte. Präsident George W. Bush hat mit seiner National Security Strategy 2002 unter Abkehr von bisherigen Rechtspositionen die Ausübung eines Rechts auf antizipierte Selbstverteidigung selbst bei Fehlen eines gegenwärtigen Angriffs propagiert, *“even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack”*. Diese gegen Art. 51 der UN-Charta und geltendes Gewohnheitsrecht verstoßende Doktrin bedarf im Interesse des Völkerrechts und des Weltfriedens einer deutlichen Korrektur. Es genügt dazu nicht, dass die US-Administration es bisher vermieden hat, sich in konkreten Fällen, z. B. bei der kriegerischen Besetzung des Irak 2003, ausdrücklich auf ein derart weit gefasstes Selbstverteidigungsrecht zu berufen.

Meiertöns macht sich diese Forderung nicht zu eigen, da er die Auffassung vertritt, die bloße Erklärung einer Doktrin könne nicht gegen das in Art. 2 (4) der UN-Charta verankerte Verbot der Drohung mit Gewalt verstoßen, weil es in Doktrinen an einer zeitlich nahen konkreten Gewaltanwendung fehle. In Doktrinen angedrohte Gewaltanwendung sei auf *“in der Zukunft liegende, ungewisse Situationen bezogen, deren Entstehen gerade durch die Erklärung der Doktrin verhindert werden soll”* (S. 253). Es fragt sich dennoch, ob eine derart apologetische Auffassung nicht dem Wortlaut des Art. 2 (4) der UN-Charta, zumindest aber seinem Sinn und Zweck zuwiderläuft. Bei der Würdigung der Nixondoktrin sagt Meiertöns selbst: *“Wenn ein Staat aber den Einsatz von Gewalt in Fällen ankündigt, die nicht mit der Charta vereinbar sind, so liegt darin eine Drohung mit Gewalt, die gegen das Verbot der Drohung mit Gewalt gem. Art. 2 (4) UN-Charta verstößt.”* (S. 158)

Diese kleine Inkonsistenz im zusammenfassenden Schlusskapitel vermag aber nicht den Blick darauf zu verstellen, dass es sich insgesamt um eine sehr sorgfältig recherchierte völkerrechtliche Studie handelt, die ein sicherheitspolitisch hoch relevantes Thema in seiner Komplexität voll erfasst, die zahlreichen sicherheitspolitischen Doktrinen der USA in ihrer zeitgeschichtlichen Entstehung und fortwirkenden Bedeutung erklärt und den völkerrechtlichen Kontext jeweils überzeugend herausarbeitet. Der Autor geht mit selbständigen Fragestellungen an seine Untersuchung heran. Er gelangt dabei zu überzeugenden Ergebnissen, die das Verständnis für die Sicherheitspolitik der USA wesentlich fördern und die Lektüre insgesamt zu einem großen Gewinn machen. Die Arbeit wurde im November 2007 mit



dem Helmuth-James-von-Moltke-Preis der Deutschen Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht ausgezeichnet.

Dieter Fleck, Köln

**Papa, Maria Irene: I rapporti tra la Corte Internazionale di Giustizia e il Consiglio di Sicurezza.** Padova: Cedam (2006). ISBN 978881327812-0. XIX, 743 S. € 60,-

The book by Maria Irene Papa explores the interactions between the Security Council and the International Court of Justice.

It is divided into four parts: the first one deals with the general provisions concerning the two entities and their role in the international context; the second part concerns the coordination between the two entities, considering that there is no hierarchical order which can establish their respective functions. For this reason, the author speaks about “parallelism of functions”. The third part focuses on the judicial review by the International Court of Justice of the acts and decisions of the Security Council. The final part is dedicated to an analysis of the relationship between the ICJ and the SC with respect to the whole area of international crimes.

As is well known, the Security Council has primary responsibility under the Charter for the maintenance of international peace and security. It is so organised as to be able to function continuously, and a representative of each of its members must be present at all times at United Nations Headquarters.

On the other hand, the International Court of Justice, which sits at The Hague in the Netherlands, acts as a world court. It decides in accordance with international law disputes of a legal nature submitted to it by States. In addition, certain international organs and agencies are entitled to request that it issue advisory opinions. The ICJ was set up in 1945 under the Charter of the United Nations to be the principal judicial organ of the Organization. Its basic instrument, the Statute of the Court, forms an integral part of the Charter. The author’s analysis focuses initially on arts. 36 and 94 of the Charter.

Jurisdiction is often a crucial question for the Court in contentious cases. The key principle is that the International Court of Justice has jurisdiction only on the basis of consent. Art. 36 outlines four bases on which the Court’s jurisdiction may be founded. First, art. 36, para. 1 provides that parties may refer cases to the Court (jurisdiction founded on “special agreement” or “*compromis*”). This method is based on explicit consent rather than true compulsory jurisdiction. Second, art. 36 also gives the Court jurisdiction over “matters specifically provided for [...] in treaties and conventions in force”. Most modern treaties contain a compromissory clause, providing for dispute resolution by the International Court of Justice. Third, art. 36 allows states to make optional clause declarations accepting the Court’s jurisdiction. Finally, art. 36 states that “in making recommendations [...] the Security Council should also take into consideration that legal disputes should as a general rule be referred by the parties to the International Court of Justice in accordance with the provisions of the Statute of the Court”. This paragraph is par-

ticularly important, according to the author, to define the relationship between the Security Council and the International Court of Justice.

In addition, the Court may have jurisdiction on the basis of tacit consent (*forum prorogatum*). In the absence of clear jurisdiction under art. 36, jurisdiction will be established if the respondent accepts the Court's jurisdiction explicitly or simply pleads on the merits. The notion of *forum prorogatum* arose in the *Corfu Channel* case (*United Kingdom versus Albania*), in which it was held that the letter from Albania stating that it submitted to the jurisdiction of the ICJ was sufficient to grant the Court jurisdiction.

Another important provision of the Charter is art. 94, which establishes the duty of all UN members to comply with decisions of the Court involving them. If parties do not comply, the issue may be taken before the Security Council for enforcement action. This means that if the judgement is against one of the permanent five members of the Security Council or its allies, any resolution on enforcement will be vetoed. This occurred after the *Nicaragua* case, when Nicaragua brought the issue of the USA's non-compliance with the Court's decision before the Security Council. Furthermore, if the Security Council refuses to enforce a judgement against any other state, there is no method of forcing that state to comply.

As the author indicates, the relationship between the ICJ and the Security Council, and the separation of their powers, was considered by the Court in 1992, in the *Pan Am* case. The Court considered an application from Libya for the order of provisional measures to protect its rights, which, it alleged, were being infringed by the threat of economic sanctions by the UK and the United States. The problem was that these sanctions had been authorised by the Security Council, thus posing a potential conflict between the functions of the Security Council and the judicial function of the Court. The Court decided that it could not order the requested provisional measures because the relief requested by Libya, even if legitimate under the Montreal Convention, could not be regarded as appropriate since in light of the Security Council's actions. In accordance with art. 103 of the UN Charter, obligations under the Charter took precedence over other Treaty obligations. Nevertheless, the Court declared the application admissible in 1998. A decision on the merits was not given since the parties settled the case out of court in 2003.

A relevant part of the book is devoted to the analysis of the coordination of the International Court of Justice and the Security Council in case of intervention to enforce *erga omnes* obligations and State responsibility.

The concept of obligations *erga omnes* – obligations owed to the international community as a whole – has implications which still remain unclear. Maria Irene Papa's analysis assesses how this concept affects the enforcement of international law. It shows that all States are entitled to invoke obligations *erga omnes* in proceedings before the International Court of Justice, and to take countermeasures in response to serious *erga omnes* breaches. In addition, it explores the methods of intervention of the Security Council. The fourth part of the book examines international practice and jurisprudence in the field of State responsibility. It demon-

strates that the *erga omnes* concept is now solidly grounded in modern international law, and questions whether it offers a control of legitimacy *ex ante*.

Papa's work deals expertly with the United Nations system, providing an analysis in particular of the two pillars – Security Council and International Court of Justice – intended to supervise and effectively reduce the risk of abuse of international law by particular actions of States. The best way to fulfil this purpose, according to the author, is through the improvement of their coordination and a modernisation of the role of Security Council.

Margherita Poto, Torino

**Picone, Paolo: Comunità internazionale e obblighi “erga omnes”. Studi critici di diritto internazionale.** Napoli: Jovene Editore (2006). ISBN 8824316018, 9788824316019. XII, 683 p. € 35,-

The book by Paolo Picone deals with *erga omnes* obligations.

The term has been used since the second half of the twentieth century to describe obligations owed by States towards the community of States as a whole. An *erga omnes* obligation exists because of the universal and undeniable interest in the protection of crucial rights and the prevention of their breach. Consequently, any state has the right to complain of a breach of such rights.

The book contains a selection of essays: the first two have already been published but the author considers indispensable their inclusion to introduce the matter of *erga omnes* obligations. In particular, the first essay concerns the reciprocal rights and obligations of States and *erga omnes* obligations in international environmental regulation (“Obblighi reciproci ed obblighi *erga omnes* degli Stati nel campo della protezione internazionale dell’ambiente marino dall’inquinamento”: pp. 7-125). In particular, Picone observes that the first attempts to give protection to the environment were made from a “horizontal perspective” (p. 11-12), considering the relationships amongst States as “private and bilateral”. From this perspective a State does not have to act or to tolerate any kind of “intolerable” harm in its territory. This rule is not easily applicable in case of liability and responsibility for harm to the marine environment. Meanwhile, international law has developed a new conception of cooperation amongst States. Through the “vertical perspective” of the international community States act *uti universi* in name of the international community and towards the international community as a whole (p. 17).

Picone focuses next on the definition of *erga omnes* obligations. The concept was recognized in the International Court of Justice's decision in the *Barcelona Traction* case, which held that “... an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising *vis-à-vis* another State in the field of diplomatic protection. By their very nature, the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.” (p. 39).

Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as well as from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law; others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character.

The second essay (“Diritto internazionale dell’economia e costituzione economica dell’ordinamento internazionale”: pp. 131-205) analyses the structure of the international community from the international economic law point of view, in order to establish whether the connection between the international community and the international organizations acting in the name of the community can be considered so intense as to justify a sort of delegation of powers of the States to the international organizations themselves (p. 172). Hence, analysis is made of the structure of the international organizations.

The three following essays (“Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*”: pp. 209-230; “Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*”: pp. 231-296; “Valori fondamentali della Comunità internazionale: pp. 299-317) offer a perspective on obligations *erga omnes* which considers the relationship between the obligations and the powers of the Security Council of the United Nations, in regard to authorizations to use force by the Security Council.

In the final part, Picoe examines the problem through case law which deals *inter alia* with the war in Kosovo, the war in Iraq, peace-keeping operations and post conflict peace-building, offering analysis of the Final Project of Codification of the Liability of States, adopted by the International Law Commission in 2001. Recently, the International Court of Justice recognized that the right to self-determination possesses an *erga omnes* character in the case concerning *East Timor*. Moreover, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia also recognized the concept of *erga omnes*, noting that the prohibition on torture has that character, in *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Decision of 10 December 1998, at paragraph 151.

While the content of obligations *erga omnes* may arise from particular treaties, such as the Genocide Convention – see the decision of the International Court of Justice in Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia*) at paragraph 31, by their nature they are not based on treaties, but upon obligations binding on all states regardless of whether they have signed a particular treaty.

The term is closely connected with the international law concepts of *ius cogens* – a peremptory norm that cannot be modified by treaty – and universal jurisdiction – the idea that certain activities are so reprehensible that all states have jurisdiction and may apprehend and try alleged perpetrators under their own domestic procedures. However, while it is reasonably well established that all states may bring a claim against another state for violation of *erga omnes* norms (as recognized for example in the case concerning *East Timor*), it is less clear that the principle of universality extends to allowing prosecutions of individuals. For example, Belgium is-

sued “an international arrest warrant in absentia” against the incumbent minister for foreign affairs of the Congo, alleging crimes against humanity, among other things. The matter was brought to the International Court of Justice in the case *Arrest Warrant* of 11 April 2000 (*Democratic Republic of the Congo v. Belgium*). The ICJ’s decision at paragraph 43 specifically found that it did not have jurisdiction to consider the question of universal jurisdiction, instead deciding the question on the basis of immunity of high-ranking State officials. However, the matter was addressed in separate and dissenting opinions, such as the separate opinion of President Guillaume, at paragraph 12, where he concluded that universal jurisdiction exists only in relation to piracy. In his dissenting opinion, Judge Oda, at paragraph 12, recognized piracy, hijacking, terrorism and genocide as crimes subject to universal jurisdiction. However, the most persuasive judgment was that of van den Waengaert, who differed greatly from the majority judgment. Significantly, Judge van den Waengaert was the only recognised international criminal law (as opposed to general public international law) expert on the bench. The concept of obligations *erga omnes* has preoccupied international lawyers and jurists for decades, yet its implications remain unclear.

Picone’s book marks a considerable contribution to the task of bringing order to a subject which concerns no less than the international community as a whole. It shows that all States are entitled to invoke obligations *erga omnes* in proceedings before the International Court of Justice and to take countermeasures in response to serious *erga omnes* breaches. Moreover, the book conducts an interesting analysis of international practice and jurisprudence in the field of State responsibility. It gives a framework of the subject, clarifying the central aspects of the international regime of law enforcement. As a collection of essays, the book may sometimes challenge the reader to find the continuity among the various issues presented.

Margherita Poto, Torino

ZaöRV 67 (2007)