

Buchbesprechungen

Leinen, Jo/Bummel, Andreas: Das demokratische Weltparlament – Eine kosmopolitische Vision. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachf., 2017. ISBN 978-3-8012-0492-1. X, 454 S. € 26,-

Der Politiker *Jo Leinen* und der frühere Unternehmensberater und jetzige Aktivist für ein Parlament bei der United Nations Organization (UNO), *Andreas Bummel*, haben ein umfassendes, weit ausholendes Plädoyer für ein Weltparlament geschrieben. Es handelt sich um einen 464 Seiten starken Band, der die Entwicklungslinien der politikwissenschaftlichen und -philosophischen Debatten zu dem Thema reflektiert, die Notwendigkeit für ein durchsetzungsstärkeres Weltrecht für verschiedene Politikbereiche durchexerziert und sich auf dieser Grundlage für die Einrichtung einer parlamentarischen Kammer bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) als Grundlage für ein späteres Weltparlament ausspricht.

Der entsprechend in drei Teile untergliederte Band eröffnet mit einer ausführlichen Herleitung der Idee des globalen Parlamentarismus. Dieser Idee wird umfassend nachgegangen und ihre Ursprünge – sowohl in politikphilosophischer wie auch in politisch-praktischer Hinsicht – ausführlich dargelegt. Überzeugend ist es, dass nicht nur Theoretiker herangezogen werden, sondern auch politische Denker und politische Ereignisse skizziert werden, bei denen die Idee bereits im Raum stand, angedacht wurde und die deshalb in die Nähe einer solchen Entwicklungslinie gerückt gehören. In diesem Sinne wird gezeigt, wie die Fortführung der parlamentarischen Idee auf die globale Ebene gewissermaßen in den ersten Theoretisierungen des Parlamentarismus mitentwickelt und -gedacht wurde und schließlich in der Gründung der International Parliamentary Union schon 1889 mündete. Parlamentarische Erweiterungen wurden parallel zur Gründung der ersten internationalen Organisationen in Versailles angedacht und kamen auch bei der Gründung der UNO wieder aufs Tableau. Ausführlich diskutiert und begrüßt werden von den Autoren die Gründung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und des Europäischen Parlaments, die der Verwirklichung der Idee – wenn auch auf regionaler Ebene – am nächsten kommen.

Dieser Anspruch ist Schwäche und Stärke zugleich: Es gelingt den Autoren zu zeigen, wie weit die Ursprünge eines, wenn auch nicht immer streng globalparlamentarischen, so jedenfalls kosmopolitischen Denkens zurück reichen. Von der Stoa über das Denken der Aufklärung, die Haager Konferenzen, den Völkerbund und die Entwicklung der UNO bis zum Aufstieg der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wird der kosmopolitische Ge-

ZaöRV 79 (2019), 185-193

danke und insbesondere parlamentarische Ansätze nachverfolgt. Selbstredend kann eine solche Einführung in eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen und historischen Konstellationen jedoch nur knapp skizziert und jeweils von begrenzter Tiefenschärfe sein. Insbesondere werden zahlreiche Autoren und politische Ansätze erwähnt, die sicherlich im weiteren Sinne als kosmopolitisch, nicht jedoch im engeren Sinne als parlamentarisch zu bezeichnen sind. Auch die Darstellung von "kosmopolitische[n] Wurzeln in Indien und China" auf einer knappen Seite kann den Eindruck, dass die Grundlegungen des Projekts quasi ausschließlich europäische sind, nicht schmälern.

Der zweite Teil des Bandes entwickelt ein politisches Argument für die Einrichtung eines Globalparlaments, indem unterschiedliche Politikbereiche auf ihre Bedürftigkeit nach einem globalen Ansatz für die Lösung der Probleme hin durchdekliniert werden. So werden in diesem immerhin 230 Seiten umfassenden Teil zu den Herausforderungen globalen Regierens die Themenfelder Hunger, Klima, Finanzen, Gesundheit, die Bedrohung durch Nuklearwaffen, Sicherheit, Wasserpolitik und globale Ungleichheit abgearbeitet. Aus der Dringlichkeit der Probleme in Kombination mit der weitgehenden Handlungsunfähigkeit der internationalen Gemeinschaft auf diesen Feldern leiten die Autoren die Notwendigkeit der Einrichtung eines Weltparlaments ab, welches dem Ausmaß der Herausforderungen allein angemessen sei. Dieses Argument überzeugt nicht recht. Auch wenn die Probleme groß und drängend sind, ist es doch fraglich, ob daraus allein die Notwendigkeit der Einrichtung eines Weltparlaments – dessen Rechtsakte dann auch durchsetzbar und justiziabel sein sollen – in einem gewissermaßen logischen Schluss abgeleitet werden kann. Klassisch aufgestellte Völkerrechtler würden darin zwar möglicherweise ebenfalls Hinweise auf ein Desiderat von Lösungen im globalen Maßstab sehen, nicht notwendig jedoch von parlamentarischen Ansätzen. Output- und input-Legitimation liegen hier (zu) dicht beieinander.

Im dritten Teil wird schließlich das politische Vorhaben umrissen und in seiner institutionellen Ausgestaltung konkretisiert. Im Gegensatz zu den groß angelegten ersten beiden Teilen kommt dieses Kapitel, welches das Kernstück des Arguments enthält, auf schlanken 34 Seiten daher. Angelehnt an Beispiele wie die Parlamentarische Versammlung des Europarats oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) soll zunächst eine parlamentarische Kammer zur UN-Generalversammlung eingesetzt werden, die jedoch alsbald mit umfassenden legislativen Kompetenzen ausgestattet werden und recht schnell hin zu einer durchschlagskräftig entwickelten politischen Ordnung mit eigener Exekutive und Verfassungs-

gericht weiter entwickelt werden soll. Kern dieser "Weltorganisation der dritten Generation" sei ein bikamerales System, bestehend aus Staatenversammlung und globalem Weltparlament (S. 382) mit ca. 800 Abgeordneten, welches die globale Legislative dieser Art Weltregierung bilde. Die Staaten übernahmen darin Verwaltungsaufgaben auch für die globale Ebene, ähnlich den Verwaltungsaufgaben der Länder für den Bund. Dass ein nicht unbedeutlicher Teil der Abgeordneten aus staatlichen Parlamenten nichtdemokratischer Provenienz stamme, sei hinzunehmen, die Organisation im Weltparlament als "Schule der Demokratie" (S. 376) gerade für diese Abgeordneten anzusehen. Der Vorschlag kommt zunächst realistisch und praktikabel daher, er wächst sich jedoch schnell in Richtung Weltregierung aus. Probleme, was etwa die input-Legitimation einer zu weiten Teilen aus nicht demokratisch gewählten Abgeordneten bestehenden globalen Legislative oder die immense Kluft zwischen Bürgern und Abgeordneten, Bürgern und globalem Politikfeld betreffen, werden zwar gesehen, aber mit recht groben Argumenten in wenigen Absätzen abgetan.

Insgesamt stellt der Band eine kenntnisreiche Abhandlung zur theoretischen und politisch-praktischen Genese der Idee des Weltparlaments dar. Beeindruckend ist der Optimismus der Autoren in die konstruktive Kraft politischer Vorschläge und Begriffe und ihre offensichtliche Fähigkeit, Widerstände, Hindernisse und gegenläufige Entwicklungen eher als Beweise der Notwendigkeit und Richtigkeit des Ziels anzusehen denn als Anlässe für Entmutigung oder Hinterfragung des gestellten Ziels. Der Band fügt sich ungebrochen in die Debatten und Publikationen zur zweiten Moderne oder zu einer Globalverfassung, wie sie in den 2000er Jahren von *Habermas* und anderen entwickelt und gefordert wurde. Gleichzeitig wirft der Band, der eher politisches Plädoyer denn wissenschaftliche Abhandlung ist, Fragen zur Re-Evaluation dieser Debatte auf, die nicht umsonst in den letzten Jahren weitgehend zum Erliegen gekommen ist.

Die Lektüre ruft den grundsätzlich integrationsaufgeschlossenen Völkerrechtler/die Völkerrechtlerin zur Selbstbefragung auf: Was bedeuten die sich verändernden politischen Umstände für das Nachdenken über rechtliche und politische Integration? Kann man über Konstitutionalisierung und globale Demokratisierung so ungebrochen schreiben wie noch zu Beginn des gegenwärtigen Jahrzehnts? Oder ist nicht spätestens seit den Wahlen autoritärer Parteien in Zentraleuropa, der Wahl von *Trump*, dem Votum der Briten für den Brexit und dem Einzug der Alternative für Deutschland (AfD) in den Bundestag etwas so fundamental anders in der Grundstruktur der politischen Ordnung des Westens, dass diese Ereignisse Auswirkungen auf unser politisches Denken, unsere politische Theorie, auch normative Theo-

ZaöRV 79 (2019)

rie haben müssen? Sind die allgegenwärtig zu konstatierenden *backlashes* des liberalen Integrationsprojekts als Hinweise auf blinde Flecken und autoritäres Potenzial gerade auch dieser Ansätze zu lesen?

Die Autoren jedenfalls scheinen von derartigen Anfechtungen unberührt. Dadurch wirkt der Band ein Stück weit aus der Zeit gefallen. Ein theoretisch unterfütterter Vorschlag eines Globalparlaments muss sich zu den nicht-universalistischen Gehalten von Demokratie verhalten, den begrenzenden, den trennenden, den Unterschiede repräsentierenden und darüber hinaus auch auf antagonistische Weise in Bezug setzenden Gehalten. Darin besteht – neben der funktionalen – die soziologische Leistung von Parlamentarismus: Differenz in Einheit zu vermitteln, für Unterschiede eine gemeinsame Sprache und einen Ort zu finden, Widersprüche und konkurrierende Machtansprüche einzuhegen und damit eine pazifizierende Wirkung zu erzielen. Ob gerade diese Funktion transponiert auf die globale Ebene – ohne ein Außen (vom Blick aus dem Orbit, auf den in dem Buch allen Ernstes rekurriert wird, einmal abgesehen) – überhaupt denkbar ist und sinnvoll gedacht werden kann, ist die große Frage, die von den Autoren gänzlich vernachlässigt wird.

Theorie kann von Praxis nicht gänzlich unbeeindruckt bleiben. Und so bleibt es befremdlich, ein Buch zum Desiderat eines Weltparlaments zu schreiben, ohne auch nur zu erwähnen, dass die Zeiten sich gerade beängstigend schnell und umfassend in eine andere Richtung drehen. Dringender als einen weiteren, derzeit völlig unrealistischen, Vorschlag für ein Weltparlament zu unterbreiten, wäre es wohl, die politisch-konstruktive Ebene zu verlassen und zu fragen, worin genau der Zusammenhang zwischen Internationalisierung, Globalisierung und erstarkendem Autoritarismus liegt. Was wurde übersehen? Wo war der Fehler? Wo muss das liberale Skript überschrieben, umgeschrieben oder gar abgeschrieben werden, um erklären zu können, warum der universalisierende Anspruch (oder ist es nur seine Umsetzung?) hinter dem Projekt eines Mehrebenensystems so viele enttäuscht zurück lässt und Gegenbewegungen jedenfalls mitzubefeuern scheint? Beschäftigt man sich mit dem Zustand der Demokratie und des Parlamentarismus, scheinen die drängenden Fragen heute anders gelagert zu sein als die in dem Band angesprochenen.

Isabelle Ley, Berlin

Tanaka, Yoshifumi: The Peaceful Settlement of International Disputes. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2018. ISBN 978-1-316-61588-1. lviii, 405 S. US\$ 51,99

Dem Werk des in Kopenhagen lehrenden Autors vorangestellt sind eine Widmung an die akademischen Lehrer (*Caflisch, Thirlway, Sato*), denen auch hernach in “acknowledgements” (xvii) gedankt wird, und ein Bibelzitat (*Jesaia 2, 4* – jedoch ohne die Passage zu “Schwertern und Pflugscharen”). Bevor der eigentliche Text beginnt, informieren ca. 50 Seiten über den Inhalt und enthalten weitere Verzeichnisse, insbesondere Tabellen der “cases” sowie der “treaties and instruments”. Vertiefende Literatur (“further reading”) findet sich hingegen gegliedert am Ende von jedem der zwölf Kapitel. Am Schluss des Buches trennt der Index nicht zwischen Personen und Themen; auch erschließt sich dessen Struktur nicht ohne Weiteres (und fehlt z. B. [auch unter International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID] “investor-State disputes”), eines der wenigen Defizite der Arbeit!

Im Vorwort (“preface”, xv f.) kündigt der Autor an “to provide readers with a systematic overview of multiple means of international dispute settlement in international law” unter Einschluss der Frage “whether and to what extent law can contribute to peacefully settling international disputes and achieving sustainable peace”. Zugleich wird betont: “As an introduction to the general corpus of international law of the peaceful settlement of international disputes, this book has only the modest aim of examining the principal issues of the law succinctly. It does not discuss international commercial arbitration which is regulated by a distinct body of private law. Nor does it focus on human rights or international criminal courts and tribunals.”

Teil I befasst sich in sieben Kapiteln mit der “foundation of international dispute settlement”; nur wenig geringeren Raum nimmt dann Teil II ein, bei dem es um völkerrechtliche Streitbeilegung auf vier “besonderen Feldern” geht. Letztlich eigenständig widmet sich das abschließende, zwölfte Kapitel dem “quest for peace in international law”, d. h. den wechselseitigen Verknüpfungen zwischen Streitbeilegung, Gewaltverbot und/oder Abrüstung (“disarmament”), um in einen Ausblick (“looking ahead”) zu münden: Die “interlinkage between the three pillars” könne im Hinblick auf vier Aspekte verstärkt werden (S. 393 ff.): wichtige Rolle der “judicial organs”, insbesondere des Internationalen Gerichtshofs (IGH), Bedeutung der “provisional measures” des IGH bei bewaffneten Konflikten, gerichtliche Befassung auch mit “political implications” oder “serious elements of the use of force”, “post-conflict peacebuilding” vor allem durch die United Nations

ZaöRV 79 (2019)

Organization (UNO), nicht zuletzt bei “intra-State disputes”. Gerade hier greift *Tanaka* zu Recht die im Vorwort (xv) erwähnte Interdisziplinarität wieder auf.

Dem Charakter eines Lehr- und Studienbuchs geschuldet (primär für “postgraduate law and international relations students”, so der Vorspann) stellt der Autor an den Anfang jedes Kapitels eine kurze Einleitung und skizziert jeweils mehrere “main issues” (in Frageform). Bei Kap. 1 (“international dispute settlement in perspective”) geht es hauptsächlich darum, zu klären: “What is the obligation of peaceful settlement of international disputes? What are international disputes in international law? What is the principle of free choice of means? What is the distinction between static and dynamic disputes? Should means of international dispute settlement differ according to the types of disputes?” (S. 3). Der Aufbau des Kapitels erfolgt aber unabhängig davon nach eigener Systematik, bei Kap. 1 etwa folgen der “introduction” Abschnitte über “obligation of peaceful settlement of international disputes”, das “concept of international disputes in international law” (wo “statisch/dynamisch” als “legal/non-legal” erläutert wird, S. 14 ff.), eine “classification of means of international dispute settlement” und eine Zusammenfassung von vier “principal features” (S. 24) der Streitbeilegung. Am Ende stehen hier (wie bei allen weiteren Kapiteln außer dem zwölften) “conclusions” (bzw. eher “summaries”, S. 25). Von Beginn an werden immer wieder relevante Texte (aus Normen oder Judikaten) zitiert (und optisch herausgestellt, z. B. S. 5 f.); komplexere Zusammenhänge werden bildlich (etwa S. 17, S. 20) oder tabellarisch (bspw. S. 21-23) verdeutlicht; schon im Kap. 1 finden sich diverse Querverweise (etwa S. 18 f.), die dem Leser wichtige Hinweise zum Verständnis geben. Das Werk enthält zahlreiche Nachweise (so in Kap. 1 schon 112 Fußnoten); *Tanaka* schafft es zumeist, dort nur Quellen anzugeben, ergänzender Text beschränkt sich auf einige Abrundungen (z. B. S. 10 Fn. 42, S. 11 Fn. 48, S. 17 Fn. 87), so dass der Lesefluss kaum gestört wird.

Teil I erläutert sodann in Kap. 2 “negotiation” in mehreren Abschnitten (im Völkerrecht und in Bezug auf “international adjudication”, S. 31 ff., ferner “obligation”, “timeframe” und “outcome”), “good offices” und “mediation” dagegen umfassen nur je einen (jeweils) weiter untergliederten Abschnitt; “limitations of mediation and good offices” (S. 49 f.) wäre wohl besser separat eingestellt worden. Vom Umfang her ähnlich (ca. 20 Seiten) fällt Kap. 3 aus, in dem es um “inquiry and conciliation” geht. Im Abschnitt zu Untersuchungen werden auch zwei “case studies” (S. 56 ff.) unternommen, wie dies schon vorher (S. 12 ff.) und später mehrfach (z. B. S. 343 ff., S. 363 f.) geschieht, nur hier jedoch explizit im Inhaltsverzeichnis vermerkt ist. An-

schließlich wird "international dispute settlement through the United Nations" behandelt (Kap. 4), insbesondere die Rolle der Organe Sicherheitsrat (und dessen Verhältnis zum IGH, S. 84), Generalversammlung und Generalsekretär, ferner das Verhältnis zu und die Zusammenarbeit mit "regional arrangements". Kap. 5 zu "inter-State arbitration" skizziert zunächst deren Entwicklung, sodann die Auswahl (und die Stellung) von Schiedsrichtern, bevor sich die weiteren Abschnitte dem Verfahrensgang zuwenden ("process of arbitration", "intervention by third States"); am Ende werden die Wirkung eines Schiedsspruchs und dessen Auslegung erörtert. Die beiden letzten Kapitel von Teil I, insgesamt knapp 100 Seiten umfassend, haben den International Court of Justice (als "principal judicial organ of the U.N.") zum Gegenstand, zunächst "organisation and jurisdiction" (Kap. 6), hernach "law and procedure" (Kap. 7). Der einführende Abschnitt zu Kap. 6 ist hier ausnahmsweise noch untergliedert, eingehender werden in der Folge "organisation" (von Richterwahl bis "registry"), "continuous jurisdiction", Vorbehalte zu der zuvor (S. 147 f.) angesprochenen "optional clause" und schließlich Hauptfragen der "advisory jurisdiction" dargelegt. Kap. 7 enthält nicht eine erneute "introduction", sondern erstreckt sich von "applicable law" über "proceedings" sowie einige spezielle Themen (wie "preliminary objections" oder "intervention" nach Art. 62 bzw. 63 des IGH-Statuts) bis hin zu "judgment" (einschließlich "revision" und "implementation").

Teil II beleuchtet in Kap. 8 als erstes "particular field" die Streitbeilegung in der "UN Convention on the Law of the Sea", einem Gebiet, auf dem *Tanaka* speziell geforscht hat (S. 273 f.). Der Erläuterung der "interlinkage between voluntary and compulsory procedures" (samt der Bedeutung von "conciliation", S. 235) folgt eine Diskussion zur "Montreux Formula" sowie zu Begrenzungen und Ausnahmen von zwingenden Verfahren (S. 236 ff.). Eingehender behandelt wird das International Tribunal for the Law of the Sea, von seiner Struktur bis zu "advisory proceedings", knapp adressiert ist dann auch "arbitration under the LOSC". Am Schluss von Kap. 8 wird "fragmentation" als kaum vermeidbare Eigenschaft aktuellen Völkerrechts gewertet (S. 271). In der Einleitung zum "WTO dispute settlement system" (Kap. 9) schildert *Tanaka* dessen Entwicklung aus dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) sowie (Gemeinsamkeiten wie Unterschiede) bei den "principal features" der aktuellen Struktur, um anschließend einige "basic elements" (wie die Rolle des Dispute Settlement Body oder das anwendbare Recht) darzulegen. Eigene Abschnitte werden einzelnen Etappen bzw. Facetten des Verfahrens gewidmet: "consultation", "good offices, con-

ZaöRV 79 (2019)

ciliation” und “mediation”, vertiefend dann den “panel proceedings” und eher cursorisch dem “appellate review”. Bevor die “legal nature” der “panel procedure” bewertet wird, werden die Rechtswirkung der Gremien-“Berichte” sowie die “implementation” von “rulings” bzw. “recommendations” erläutert. Schließlich werden als besondere Punkte die Möglichkeiten von “arbitration” (S. 304 f.) und die Berücksichtigung der Entwicklungsländer aufgegriffen. Als drittem Bereich wendet sich Kap. 10 “international environmental disputes” zu. Hier werden zunächst die Schwierigkeiten von “international adjudication” in diesem Feld benannt (S. 312 f.) und die Wichtigkeit der Einschaltung von (unparteiischen und unabhängigen) Experten dargelegt (S. 315 f.), zudem die Bedeutung von Schiedsverfahren (S. 314 ff.) und vorläufigen Maßnahmen herausgestellt (S. 318 ff.); am Ende des Abschnitts geht *Tanaka* auf den “*locus standi*” bei Verletzungen von *erga omnes*-Verpflichtungen ein (S. 320 f.). Nach einem Blick auf “fact-finding by treaty commission(s)” gilt dann das Augenmerk einem Spezifikum, den “non-compliance procedures”, deren Organisation und Verfahren sowie dem Zusammenhang mit Streitbeilegung (S. 329 ff.). Das vorletzte Kapitel (11) ist zwar das ausführlichste des Teils II; im Hinblick auf Vielfalt und Vielzahl von Streitbeilegungsmechanismen “involving non-State actors” beschränkt sich die Darstellung jedoch auf vier wichtige Konstellationen. Vorweg beleuchtet *Tanaka* hier “peaceful settlement of intra-State disputes”, nicht zuletzt die Verknüpfung von “peacekeeping” und “peacebuilding” (S. 336 ff.) und zentrale Herausforderungen im Hinblick auf Umwelt, “gender” und Entwicklungsländer (S. 342 f.). Sehr kompakt behandelt wird im Rahmen von “mixed arbitration” das zur Weltbankgruppe gehörende ICSID (weithin gestützt auf *Schreuer*), sodann das Iran – U.S. Claims Tribunal. Weitere Abschnitte befassen sich mit der UN Compensation Commission (dabei deren Behandlung von “claims for environmental damage” vertiefend, S. 358 ff.), der gerichtlichen Streitbeilegung zwischen Internationalen Organisationen und deren Mitgliedstaaten vor allem am Beispiel des *Lockerbie*-Falls sowie Rechtsstreitigkeiten zwischen solchen Organisationen und Einzelpersonen, sowohl dienstrechtlicher Art (bezogen auf das “UN internal justice system”, S. 367 f.) als auch und ausführlicher (weil Modell auch für andere multilaterale Finanzinstitutionen abgebend) im Fall des quasi-judiziell agierenden (S. 375) Inspection Panel der Weltbank.

Das Werk wird der Ankündigung, einen “clear and systematic overview of the procedures for dispute settlement in international law” zu bieten, mehr als gerecht. Flüssig geschrieben, aktuell (durchweg auf dem Stand 2017), allgemeinere und teils fallorientierte Beschreibung mit Diskussion wesentlicher Probleme verbindend, ist die Lektüre auch für ein breiteres,

am Weltgeschehen interessiertes Publikum sehr lesenswert. Nützlich sind dabei auch die etwa 30 diversen Illustrationen, die teils Zusammenhänge komprimieren, teils aber auch ergänzende Informationen enthalten (z. B. S. 256). Erfreulich ist nicht zuletzt die sorgfältige Redaktion des Textes, der nur selten (kleine) Schreibfehler aufweist (S. 16, S. 19, S. 57 etc.), von denen allein “peti(t)um” (S. 186) und “ex(o) aequo et bono” (S. 317) irritieren. Die Literaturquellen konzentrieren sich auf englisch- und französisch-sprachige Publikationen, darunter finden sich freilich auch maßgebliche deutsche Autor(inn)en mit Veröffentlichungen in diesen Sprachen (gerade auch des Max-Planck-Instituts). Ein vergleichbares “single volume of moderate length” (xvi) müsste es auch auf Deutsch geben!

Ludwig Gramlich, Münster (Hessen)

