

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen*)

Dupuy, René-Jean: *The Law of the Sea. Current Problems.* Dobbs Ferry, N. Y.: Oceana; Leiden: Sijthoff 1974. XIII, 210 S. Dfl. 42.— geb.

Das seerechtliche Schrifttum hat Mühe, mit dem Wandel der Meinungen auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen Schritt zu halten. Einige Kapitel des vorliegenden Werkes waren als Beiträge zu Symposien geschrieben, die noch vor der Konferenz stattfanden. Indessen bleibt man doch dankbar, daß dieses Material mit den Anmerkungen des Verfassers zur laufenden Diskussion veröffentlicht ist.

So geneigt der Verfasser den neuen Bestrebungen zu sein scheint, so verbirgt er doch nicht die inneren Widersprüche. Insbesondere wiederholt er, daß das Schlagwort vom Meer als dem *common heritage of mankind* umgedeutet worden ist, wenn es den Anspruch aller auf Gewinnbeteiligung aus den Tätigkeiten im Meer begründen soll, und daß die weitgehenden Forderungen auf ausschließliche Nutzungszonen schon wieder dem Schlagwort widersprechen (S. 24, 42, 97 f.).

Die optimistische Beurteilung der möglichen Erträge aus dem Meeresbergbau (S. 27) und der Gedanke an eine Meeressteuer sind inzwischen überholt. Zweifelhaft ist die Schematisierung der Geschichte des Seerechts (S. 50 ff.), wie sie so manchen Reformern eigen ist. Auch eine andere Behauptung (S. 140), die so schnell zur Forderung der internationalen Meeresbergbaubehörde mit Regal führt, trifft nicht zu: nicht immer und überall steht der Bergbau auf behördlicher Verleihung, Konzession oder ähnlichen Titeln. Es hat im Wilden Westen und gewiß auch anderswo trotz einer etablierten Staatsgewalt eine Art Naturrecht des Bergbaus gegeben, die den begonnenen Betrieb mitsamt einem angemessenen Felde geschützt hat. Dies wäre die Lösung des Problems des Meeresbergbaus, bis eine wirklich allgemeine neue Konvention das allgemeine Völkerrecht ändert.

Das alles soll die Verdienste des Werkes nicht schmälern, das in handlichem Umfang die anstehenden Zweifelsfragen und die wirkenden Kräfte schildert.

F. M ü n c h

*) Unverlangt eingesandte Bücher werden unter »Bibliographische und dokumentarische Hinweise« in entsprechender Auswahl angezeigt; Besprechung erfolgt im Rahmen des verfügbaren Raumes nach Ermessen der Redaktion.

G a m p l, Inge/Christoph L i n k: Deutsches und österreichisches Staatskirchenrecht in der Diskussion. Paderborn: Schöningh 1973. 56 S. (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, Hrsg. A. Hollerbach, H. Maier, P. Mikat, N. F., H. 10). DM 5,40 brosch.

Es handelt sich um eine Wiedergabe der Referate, die die Verfasser im Herbst 1972 anlässlich der Generalversammlung der Görres-Gesellschaft in Wien vor der Sektion für Rechts- und Staatswissenschaft gehalten haben.

Der Bericht von L i n k mit dem Titel »Neuere Entwicklungen und Probleme des Staatskirchenrechts in Deutschland« knüpft an die Berichte von M. H e c k e l und A. H o l l e r b a c h auf der Staatsrechtslehrertagung 1966 – VVdStRL 26 (1968), S. 5 ff., S. 57 ff. – an und erörtert die seitdem zu Tage getretenen Tendenzen und Fragestellungen. Er konstatiert zusammenfassend das Bild einer »neuen Distanz beider Gemeinwesen« mit einer sachlich begrenzten Kooperation (S. 56) – ein deutliches Abweichen also von den Grundaussagen, die die »ältere staatskirchenrechtliche Theorie der Nachkriegszeit« (S. 27) entwickelt hatte.

Das Referat von Inge G a m p l »Das Staatskirchenrecht der Republik Österreich« gibt einen gerafften Überblick über die Entwicklung des österreichischen Staatskirchenrechts und stellt dann einige Einzelfragen dar, in denen sich das österreichische Staatskirchenrecht vom deutschen Rechtszustand besonders unterscheidet.

Es ist sehr zu begrüßen, daß die Görres-Gesellschaft mit der vorliegenden Veröffentlichung eine kontrastierende Darstellung des Staatskirchenrechts zweier europäischer Rechtsordnungen unternommen hat. Dies weckt freilich erneut den Wunsch nach einer umfassenderen rechtsvergleichenden Bearbeitung des Staatskirchenrechts. Ein unerfüllbarer Wunsch? Josef J u r i n a, Freiburg i. Br.

G e r m a n n, Raimund E.: Politische Innovation und Verfassungsform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Bern, Stuttgart: Haupt (1975). 247 S. (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 3). DM 38.– brosch.

Gegenstand des Buches ist die Frage nach den politischen Veränderungsmöglichkeiten im Zuge der Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung und danach, welche Veränderungschancen in der bisherigen Reformarbeit freigesetzt worden sind. In den Mittelpunkt der Untersuchung rückt damit die Tätigkeit der »Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung« (»Wahlen-Kommission«, so genannt nach ihrem Vorsitzenden Friedrich T. Wahlen), die von 1967 bis 1973 mit der Revisionsarbeit betraut war, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt und 1973 einen umfangreichen Schlußbericht vorgelegt hatte. War die Revision der Bundesverfassung bisher eine Aufgabe, deren sich in Politik und Wissenschaft vornehmlich Juristen annahmen – entsprechend der Zielsetzung, bei der Totalrevision das »staatsrechtliche Detail zu pflegen« (Bäumlin) –, geht Germann in seinem Buch, zu Recht natürlich, davon aus, daß es sich bei der Totalrevision der Bundesverfassung um einen »politischen Entscheidungsprozeß von erheblicher Wichtigkeit« (S. 13) handelt und daß demzufolge auch die Politikwissenschaft – wenn auch

eine »in der Schweiz noch junge und wenig entwickelte Disziplin« (S. 13) – ihren Beitrag leisten kann und leisten muß. Germann untersucht nun allerdings nicht den gesamten Bereich der Verfassung, sondern begrenzt das Thema auf Innovationschancen im Bereich des Regierungssystems (Parlament, Regierung, Volksrechte, föderatives System, Parteien, Interessengruppen, Vernehmlassungsverfahren), wobei unter »Innovation« ein »signifikantes Abgehen vom status quo« verstanden wird (S. 20).

Das Buch gliedert sich in drei größere Abschnitte. In einem ersten Teil untersucht Germann die Innovationschancen der »Wahlen-Kommission« (S. 19–119); in einem zweiten Abschnitt versucht er das Verhältnis von Wissenschaft und Politik zu bestimmen, um Alternativen zur »Wahlen-Kommission« aufzuzeigen (S. 121–141); in einem dritten Teil stellt er sein eigenes Verfassungsmodell zur Diskussion, das von der Konkordanzdemokratie zum System der Konkurrenzdemokratie hinführen soll (S. 143–232). Von der »Wahlen-Kommission« war nach Germanns Ansicht schon nach ihrer Zusammensetzung und ihrer Arbeitsweise eine »signifikante Änderung« nicht zu erwarten. Zum einen hatten in ihr die »status quo-orientierten Parteien« stets die Mehrheit, zum anderen dominierte der sich traditionell als unpolitisch und konservativ begreifende Berufsstand der Juristen (S. 80 ff.). Kräfte, denen nach Ansicht Germanns »innovatorisches Potential« zukommt, waren unterrepräsentiert, so die Jugend, die Frauen und die »Linke« (vor allem die Sozialdemokratische Partei, S. 85 ff.). Themen, »die eine kritische Auseinandersetzung mit dem schweizerischen status quo nahelegen und deren Erörterung deshalb ein gewisses Innovationspotential besitzt« (wie z. B. Problematik der parlamentarischen Opposition, S. 42), wurden systematisch ausgeklammert. Für Germann stellt deshalb die Arbeit der »Wahlen-Kommission« lediglich ein Reformritual dar (S. 117).

Zeigte die »Wahlen-Kommission« somit wenig »innovatorische Kraft«, stellt sich die Frage nach den Alternativen und nach den Möglichkeiten wissenschaftlicher Politikberatung überhaupt. Germann votiert – im Anschluß an Habermas – für ein »pragmatisches Modell«, bei dem die Funktionen von Wissenschaft und Politik nicht nach Zielen und Mitteln getrennt sind, sondern bei dem im Wege »rationalen Diskurses«, d. h. einer »wissenschaftlich angeleiteten Diskussion« Ziele und Mittel bestimmt werden (S. 134 f.). Der Beitrag der Wissenschaft zu einem Totalrevisionsunternehmen besteht daher darin, selbst »heuristische Verfassungsleitbilder nach vorgegebenen Standards« zu erarbeiten und zur Diskussion zu stellen (S. 121). So versucht Germann, im letzten Abschnitt seiner Untersuchung ein eigenes Modell eines Regierungssystems zu erarbeiten. Da einerseits die Konkordanzdemokratie die Volksrechte entwertet hat, andererseits die staatliche Leistungsfähigkeit immer weiter zurückgeht, muß eine Totalrevision der Bundesverfassung zum Ziele haben, die »Demokratiequalität« zu verbessern und die »staatliche Steuerungskapazität« zu erhöhen (S. 185). Dazu sind zwei »Maßnahmebündel« erforderlich: Zum einen sind die »Konkordanzzwänge« zu beseitigen, d. h. Regierung und Opposition sind zu trennen, eine reale Chance von Machtwechseln ist zu schaffen; zum anderen ist auf ein Zweiparteiensystem hinzuwirken (S. 186). »Konkordanz-

zwänge« könnten nach Germanns Ansicht im einzelnen beseitigt werden durch eine Umgestaltung des Ständerats – der zweiten Kammer des Parlaments –, etwa nach dem Muster des Bundesrats der Bundesrepublik Deutschland (S. 188), ebenso durch eine Umgestaltung des fakultativen Gesetzesreferendums dahin gehend, daß man den privaten Interessengruppen das Recht nimmt, ein Referendum in Gang zu bringen, und statt dessen der relativen Mehrheit des Nationalrats – der großen Kammer des Parlaments – die Anordnung eines Referendums überläßt (S. 189). Ferner könnte man daran denken, die derzeitige Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone (Art. 3 Bundesverfassung) umzuwandeln in eine Kompetenzvermutung zugunsten des Bundes (S. 190). Schließlich müßte man das (Verfassungs-) Initiativrecht erheblich erschweren (Erhöhung des Unterschriftenquorums; Kontrolle durch ein Verfassungsgericht, S. 191). Zur Erreichung der Bipolarität (Zweiparteiensystem) wäre zunächst das gegenwärtige Proporz-Wahlsystem in ein relatives Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen umzugestalten (S. 194 ff.). Die Bipolarität könnte ferner dadurch gefördert werden, daß man den Bundespräsidenten hierarchisch abhebt gegenüber den übrigen Regierungsmitgliedern, indem man ihn – etwa nach dem Muster des deutschen Bundeskanzlers – mit einer Richtlinienkompetenz ausstattet (S. 198). Schließlich müßte auch in den Parteien selbst eine weitgehende Zentralisierung erreicht werden (S. 198).

Das Modell, so Germann, »beansprucht nicht, die bestmögliche Demokratie zu verwirklichen, es will nur, was die schweizerische Demokratie betrifft, eine Verbesserung gegenüber dem Status quo erzielen« (S. 208). Mit der Umwandlung des Gesetzes- in ein Parlamentsreferendum und der Reduzierung der Verfassungsinitiative solle das direktdemokratische Element nicht beseitigt werden, vielmehr werde eine »direkte Demokratie nach Maß« gestattet (S. 209). Allerdings ist hier zu fragen, ob die vorgeschlagenen Änderungen nicht den Volksrechten weitgehend Substanz entziehen. Die Umkehrung der Kompetenzvermutung zugunsten des Bundes erscheint ferner mit einem föderativen System kaum vereinbar, was Germann auch selbst einräumt (S. 215). Verbandsmacht, einer der Hauptangriffspunkte, kann schließlich nicht entscheidend eingeschränkt werden (S. 210); allerdings glaubt Germann, daß starke, zentralisierte Parteien als *“countervailing powers”* wirken könnten (a. a. O.). Dazu jedoch müßte man von einer Unabhängigkeit von Parteien und Verbänden ausgehen können.

Ob ganz allgemein die Konkurrenzdemokratie im Schumpeterschen Verständnis eine Innovation darstellt, kann sicher bezweifelt werden. Auch Germann sieht, daß in Ländern bipolaren Systems – z. B. England, Bundesrepublik Deutschland, Schweden – eine Annäherung der Programme der antagonisierenden Parteien deutlich feststellbar ist; von der Opposition wird die Politik der Regierungsmehrheit nicht grundsätzlich verworfen, sondern nur in Nuancen modifiziert (S. 218). Auch die Schweiz ist dem »Risiko ausgesetzt, daß sich die beiden Parteien zu sehr angleichen und damit dem Wähler die sinnvolle Auswahlmöglichkeit nehmen« (S. 219). Es fällt nicht leicht, die »signifikante Änderung« gegenüber der Konkordanzdemokratie zu entdecken, scheint es doch so, als werde mit dem Konkurrenzmodell Konkordanz nur auf eine andere Ebene verlagert.

Indes berühren diese Einschränkungen, mit denen man das von Germann entworfene Modell eines Regierungssystems letztlich versehen muß, nicht das Verdienst des Buches, die Notwendigkeit politischer Innovation aufgezeigt zu haben, die zu verwirklichen die Totalrevision der Bundesverfassung eine einzigartige Chance bietet.

Lothar Gündling

IUCN Environmental (Policy and) Law Paper. Morges: International Union for Conservation of Nature.

No. 1: Gregory, David D., with the collaboration of A. Diot (French Appendix) [and] H.J. Dietrich (German Appendix): **The Easement as a Conservation Technique.** 1972. 47 S. \$ 3.50 brosch.

No. 2: Gregory, David D.: Standing to Sue in Environmental Litigation in the United States of America. 1972. 33 S. \$ 3.— brosch.

No. 3: Reh binder, Eckard: German Law on Standing to Sue. 1972. 22 S. \$ 2.50 brosch.

No. 4: Schneider-Sawiris, Shadia: The Concept of Compensation in the Field of Trade and Environment. 1973. 37 S. brosch.

No. 5: Nicholls, Yvonne I.: Source Book: Emergence of Proposals for Re-compensating Developing Countries for Maintaining Environmental Quality. 1973. 142 S. brosch.

No. 6: Macleod, Scott: Financing Environmental Measures in Developing Countries: The Principle of Additionality. 1974. 54 S. brosch.

No. 7: Delogu, Orlando E.: United States Experience with the Preparation and Analysis of Environmental Impact Statements: The National Environmental Policy Act. 1974. 162 S. brosch.

No. 8: McCaffrey, Stephen C.: Private Remedies for Transfrontier Environmental Disturbances. 1975. 156 S. brosch.

Die angezeigte Reihe enthält nützliche Kurzinformationen über wichtige Fragen des vergleichenden Umweltrechts und der Umweltpolitik. No. 1 zeigt interessante Perspektiven des Gebrauchs eines altehrwürdigen privatrechtlichen Instituts, nämlich der Dienstbarkeit, zur Sicherung moderner öffentlicher Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes. No. 2 stellt die (widersprüchliche) US-Gerichtspraxis zur Frage der Klagebefugnis in Umweltsachen konzis dar. No. 3 behandelt den gleichen Problembereich für das deutsche Recht und führt den ausländischen Leser in die diesbezüglichen Fragen der Klage- (bzw. bei Normenkontrollverfahren: Antrags-) Befugnis im Verwaltungsprozeß ein¹⁾. No. 5 ist eine Sammlung von Dokumenten und Dokumentenauszügen zum Problem Entwicklung und Umweltschutz, dessen wesentliche Elemente in den Beiträgen No. 4 und 6 näher untersucht werden: das Prinzip, daß den Entwicklungsländern die Nachteile ersetzt werden sollten, die ihnen durch die Erhöhung des Umweltstandards in den Industriestaaten entstehen (etwa durch Errichtung neuer nicht tarifärer Handelshindernisse), und das Prinzip, daß die

¹⁾ Vgl. auch Reh binder/Burgbacher/Knieper, Bürgerklage im Umweltrecht, besprochen ZaöRV 34 (1974), 163 f.

Förderung des Umweltschutzes in den Entwicklungsländern nicht zulasten der Entwicklungshilfe gehen dürfe, vielmehr zusätzlich zu dieser geleistet werden sollte.

No. 7 und 8 sind wesentlich umfangreicher. Die Schrift von Delogu ist eine für den rechtspolitisch Interessierten geschriebene Darstellung der amerikanischen Erfahrungen mit der sog. Umweltverträglichkeitserklärung. Sie geht stark ins Detail, wo ja bekanntlich der Teufel sitzt, und weist eine Fülle von Problemen nach, die bei der näheren Ausgestaltung eines solchen Instruments zur Sicherung des Umweltschutzes zu beachten sind. Eine deutsche Bearbeitung ist übrigens unter dem Titel »Die Umweltverträglichkeitserklärung« in der Reihe »Beiträge zur Umweltgestaltung« beim Erich Schmidt Verlag erschienen.

Die Schrift von McCaffrey (No. 8) behandelt eines der dornenreichsten Probleme des gegenwärtigen internationalen Umweltschutzrechts. Ein Holländer wird in den Niederlanden durch die Abwässer französischer Bergwerke geschädigt. Welche Rechtsmittel stehen ihm zu Gebote? Es stellen sich hier Fragen des materiellen innerstaatlichen Schadenersatzrechts, des internationalen Privatrechts, der innerstaatlichen Bestimmungen über die Zuständigkeit der Gerichte und die Vollstreckung ausländischer Urteile, ferner solche des innerstaatlichen Verwaltungsrechts und seines Anwendungsbereichs *ratione loci*. Die Schrift stellt die Lösung dieser Fragen im angelsächsischen (im wesentlichen USA und Kanada) und im kontinental-europäischen (im wesentlichen Deutschland und Frankreich) dar. Es folgt eine Übersicht über einschlägige völkerrechtliche Verträge, Vertragsentwürfe und Arbeiten einiger Organisationen zu diesen Fragen. Das Buch schließt mit einigen interessanten Lösungsvorschlägen *de lege ferenda*.

Michael Bothé

La libre circulation des travailleurs dans les Pays de la C. E. E. par Manlio Mazziotti, Jean-Pierre Sortais, Joe Verhoeven, Jan A. Winter, Jean Welter, Albert Bleckmann. Considérations introductives par Giuseppe Biscottini. Milano: Giuffrè 1974. XI, 437 S. (Etudes sur les problèmes de la circulation et de l'établissement dans le Traité de Rome sous la direction de Giorgio Balladore Pallieri et Giuseppe Sperduti). Ouvrage subventionné par le «Consiglio Nazionale delle Ricerche della Repubblica Italiana». L 6500 brosch.

Das hier anzuzeigende Werk befaßt sich mit dem Recht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten der EWG. Die Absicht von Herausgebern und Verfassern war es, nicht speziell einzelnen rechtskonstruktiven Fragen nachzugehen, sondern eine verlässliche Gesamtdarstellung jenes Rechtsgebietes zu geben und dabei die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht aufzuzeigen. Vor allem für die Praxis ist damit ein außerordentlich nützliches Arbeitsinstrument geschaffen worden. Die Abfassung aller Beiträge in französischer Sprache schränkt allerdings den Benutzerkreis, was gerade den Rechtspraktiker angeht, auf den französischen Sprachraum ein.

Ein handbuchartiges Werk wie dieses kann in einer Besprechung nicht im Detail kommentiert werden. Hervorgehoben sei nur, daß sich unverkennbar gewisse Schwächen des geltenden Freizügigkeitsrechts herauschälen. So versagen

die rechtsstaatlichen Garantien weitgehend in einem Bereich, der sich mit der Globalformel »Beeinträchtigung von Belangen des Staatsschutzes« umschreiben läßt (Art. 6, 9 Abs. 2 der Richtlinie 64/221/EWG). Auch das für die Fälle der Einreiseverweigerung, der Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis und der Ausweisung vorgeschriebene Kontrollverfahren (Art. 8, 9 der genannten Richtlinie) ist noch weit von einem rechtsstaatlichen Optimum entfernt. Freilich verwundert es den Leser, daß Giuseppe Biscottini in seiner Einleitung gerade diese Mängel des gegenwärtigen Rechtszustandes herausstreicht und sie gleichsam als ein notwendiges Attribut staatlicher Souveränität preist (S. VIII, IX, XI). Verkürzt scheint dort auch die Perspektive der Freizügigkeit zu sein, wenn einseitig ihr funktioneller Charakter als Baustein der allgemeinen wirtschaftlichen Prosperität betont wird (S. VI). Im übrigen macht insbesondere der italienische Beitrag aus der Feder von Manlio Mazzotti darauf aufmerksam, daß die vorgesehene Gemeinschaftspräferenz weitgehend ineffektiv sei (S. 12 f.), was in der Tat allein schon durch die zahlenmäßige Entwicklung belegt wird. Angehörige von Drittstaaten haben in den nördlichen Ländern der Gemeinschaft den italienischen Staatsangehörigen bei weitem den Rang abgelaufen. Es ist verständlich, daß Italien in der den Mitgliedstaaten verbliebenen Freiheit, ihre Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zu Drittländern nach eigenem Belieben zu gestalten, eine mit dem Begriff des Gemeinsamen Marktes nur schwer zu vereinbarende Inkonsequenz erblickt.

Bedauern muß man, daß in einer im Jahre 1974 erschienenen Arbeit die drei neuen Länder der Gemeinschaft völlig unerwähnt bleiben. Man mag vermuten, daß der Plan zu dem Gemeinschaftswerk bereits lange vor dem Vollzug des Beitritts gefaßt wurde; immerhin aber hätten die Herausgeber sich rechtzeitig auf die Erweiterung einstellen können. Nicht zu verkennen ist auch eine gewisse Unausgewogenheit zwischen den einzelnen Beiträgen. So umfaßt etwa der belgische Bericht mehr als ein Drittel des gesamten Werkes. Am meisten vermißt der Leser eine eigenständige Abhandlung über das Gemeinschaftsrecht, losgelöst von allen nationalen Besonderheiten. Da die Rechte der Freizügigkeit weitgehend durch Verordnungen festgelegt sind und somit einheitliche Geltung im gesamten Gebiet der Gemeinschaft beanspruchen, hätte es nahegelegen, zunächst die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts darzulegen und dann für die einzelnen Länder lediglich noch die Einzelheiten der Durchführung sowie bestimmte dogmatische Grundfragen (etwa: Verhältnis Gemeinschaftsrecht/Landesrecht) zu behandeln. So kommt es zu dem mißlichen Ergebnis, daß mehrfach der Gang der Gemeinschaftsgesetzgebung dargestellt wird und daß mehrfach auch über die einzelnen normativen Festlegungen in den einschlägigen Verordnungen und Richtlinien berichtet wird, ohne daß der Ratsuchende indes über eine geschlossene Erläuterung dieser Rechtsakte verfügen würde.

Insgesamt ist das Werk dennoch von hohem Wert, da es — wenn auch in den einzelnen Länderbeiträgen unterschiedlich gewichtet — vor allem die nationalen Durchführungsakte im systematischen Gesamtzusammenhang darstellt.

Christian Tomuschat, Bonn

Mangoldt, Hans von: Die Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel internationaler Streitschlichtung. Zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage der Achtung vor dem Rechte. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1974. XII, 214 S. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Begründet von Viktor Bruns, hrsg. von Hermann Mosler, Rudolf Bernhardt, Bd. 63). DM 49.50 geb.

Die Schiedsgerichtsbarkeit sei »im Völkerrecht einfach die Rechtsprechung«, meinte Nippold (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 8 [1914], S. 2) zu Beginn dieses Jahrhunderts. Darin kam der Optimismus zum Ausdruck, der damals diesem Rechtsinstitut entgegengebracht wurde. Man erwartete von ihm vor allem auch einen wesentlichen, ja bisweilen den entscheidenden Beitrag bei der dem Völkerrecht nun gestellten Aufgabe der Kriegsverhütung. War es auf den Haager Konferenzen von 1899 und 1907 auch nicht gelungen, die Schiedsgerichtsbarkeit als universales und obligatorisches Streiterledigungsmittel einzuführen, so ging von ihnen doch ein starker Impuls aus. In den auf sie folgenden Jahren wurden zahlreiche bilaterale Schiedsverträge abgeschlossen, die zum Teil noch heute gültig sind. Auch in einer Reihe multilateraler Verträge wurde seither versucht, die Schiedsgerichtsbarkeit zu institutionalisieren. Heute aber muß festgestellt werden, daß sich die großen Hoffnungen, die mit der Schiedsgerichtsbarkeit verknüpft waren, nicht erfüllt haben. Die Ernüchterung bezüglich der Möglichkeiten der Schiedsgerichtsbarkeit hat in der Literatur ihren Niederschlag gefunden, und zwar auch in quantitativer Hinsicht. War der grundlegenden Darstellung durch Lammascch von 1914 im Handbuch des Völkerrechts bereits 1938 die von Schindler gefolgt, so ist seither keine weitere deutschsprachige monographische Behandlung der Schiedsgerichtsbarkeit erschienen.

Hans von Mangoldt legt nun in seiner Heidelberger Habilitationsschrift erneut eine monographische Untersuchung darüber vor. Es ist eine wohlausgewogene Darstellung, die sich von dem vergeblichen Versuch, den Optimismus hinsichtlich der Schiedsgerichtsbarkeit wiederzubeleben, ebenso fernhält wie von dem anderen Extrem einer undifferenzierten Abqualifizierung.

Nach einführenden Bemerkungen (S. 1–13) grenzt der Verf. in einem Teil A (S. 13–23) die Schiedsgerichtsbarkeit von der internationalen Gerichtsbarkeit, vom Vergleichsverfahren und der Vermittlung ab. Mit Recht hält er an der Verschiedenheit zur internationalen Gerichtsbarkeit fest, auch wenn er nicht verkennt, daß die traditionellen Unterscheidungskriterien (Wahl der Richter; kein ständiges Organ; weniger strikte Bindung an das Recht) nicht mehr in allen Fällen stimmen.

Im folgenden Teil B (S. 24–56) werden die seit 1899 bzw. 1907 geschlossenen Schieds- und Vergleichsabkommen auf ihre Bindungswirkungen geprüft; zuerst die multilateralen, dann die multilateral-regionalen, anschließend die bilateralen und abschließend die Schiedsklauseln. Dabei zeigt sich, daß die Staaten nur in sehr geringem Maße bereit sind, in multilateralen Schiedsverträgen Verpflichtungen zu einer universalen obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zu übernehmen. Auch im regionalen Bereich ist das Bild kaum besser. Stärkere Bindungen finden sich in bilateralen Schiedsverträgen, doch nimmt deren Zahl seit dem

zweiten Weltkrieg drastisch ab. Stattdessen ist seither die Zunahme kompromissarischer Klauseln in bi- und multilateralen Verträgen zu verzeichnen. Das bedeutet eine Abwendung von der universalen Schiedsgerichtsbarkeit und ihre Beschränkung auf bestimmte umgrenzte, nicht hochpolitische Materien. Schon darin zeigt sich, daß die Schiedsgerichtsbarkeit im Rahmen der Kriegsverhütung nicht die erhoffte bedeutende Rolle spielen kann.

Besondere Beachtung verdient Teil C (S. 57–82), in dem die Schieds- und Vergleichspraxis seit 1907 untersucht wird. Gerade daraus zieht der Verf. seine Beurteilung der Schiedsgerichtsbarkeit. Als wesentlichste Ergebnisse stellt er heraus: Es besteht nur zwischen relativ wenigen Staaten eine nennenswerte Schiedspraxis und dies auch nur für einen begrenzten Teil der zwischenstaatlichen Streitigkeiten, zu denen die hochpolitischen jedenfalls nicht gehören. Seit dem ersten Weltkrieg ist eine konstante Abnahme, seit dem zweiten ein absoluter Tiefstand der Schiedspraxis festzustellen. Bemerkenswert ist, daß in der Praxis Schiedsgerichte, jedenfalls bei Fragen des allgemeinen Völkerrechts, auch dort in der Regel nur kraft Übereinstimmung der Staaten in Aktion treten, wo nach dem Schiedsvertrag ein einseitiges Antragsrecht besteht. Im Gegensatz zur Schiedsvertragspraxis, die auf Überwindung der isolierten Schiedsgerichtsbarkeit gerichtet ist, geht die Schiedspraxis deutlich in die entgegengesetzte Richtung. Unter diesen Aspekten ist es nicht überraschend, daß ergangene Schiedssprüche andererseits in aller Regel befolgt werden.

Auf der Grundlage der aus den Verträgen und der Praxis gewonnenen Einsichten wendet sich der Verf. der vertieften Untersuchung der Hauptfragen der Schiedsgerichtsbarkeit zu (Teil D, S. 83–172), den Problemen der Zuständigkeitsgrundlagen (S. 83–120), der Zusammensetzung des Entscheidungsorgans (S. 120–133), der Entscheidungsgrundlagen (S. 134–140) und der Funktionen der Schiedsgerichtsbarkeit.

Er weist nach, daß es letztlich immer der Parteilikeit ist, der darüber entscheidet, ob ein Schiedsgericht tätig wird oder nicht. Selbst bei echter Verpflichtung zur schiedsgerichtlichen Streitbeilegung ist das tatsächliche Zustandekommen eines Schiedsgerichts in den meisten Fällen nicht gesichert, da es die Staaten durch Nichtbestellung der nationalen Schiedsrichter oder durch Nichtbeteiligung an der Erstellung der Schiedsordnung noch immer verhindern können.

Der Verf. akzeptiert diese Freiheit der Staaten und sieht darin auch eine Möglichkeit, dem Gedanken der Unterscheidung von rechtlichen und nicht-rechtlichen Streitigkeiten, die objektiv nicht determiniert werden kann, vernünftiger Geltung zu verschaffen als durch Ehr- und Interessenklauseln, durch die die Verpflichtung zur schiedsgerichtlichen Streitbeilegung überhaupt geschwächt werde.

Die Art der Besetzung der Schiedsgerichte erweist sich als nicht ohne Einfluß auf die Art der Entscheidung. Bei Schiedsgerichten mit überwiegend oder allein neutralen Schiedsrichtern ist eine rigidere Entscheidung rein nach der Rechtslage eher zu erwarten als bei Schiedsgerichten mit überwiegend nationalen Schiedsrichtern.

Bezüglich der Entscheidungsgrundlagen betont der Verf. die Einwirkungsmöglichkeiten der Parteien, zieht ihr aber insoweit Grenzen, als etwa die Bestimmung, *ex aequo et bono* zu entscheiden, nie zu einer Entscheidung *contra legem* führen dürfe. Grundsätzlich stellt er bei geringfügigeren Streitigkeiten eine leichte Einigung der Parteien hinsichtlich des anzuwendenden Rechts fest, bei gewichtigeren Streitigkeiten dagegen erweist sich diese Einigung als schwierig oder gar nicht möglich. Im letzteren Fall bedeutet das dann eine größere Freiheit des Gerichts und daraus resultierend eine geringere Neigung der Staaten, sich einem Schiedsgericht zu unterwerfen.

Was die Funktionen der Schiedsgerichtsbarkeit anlangt, so spricht ihr der Verf. neben der der Streitbeilegung in begrenztem Umfang auch die der Entwicklung des Völkerrechts zu und belegt dies im einzelnen. Als erfolgreiches Beispiel verweist er vor allem auf die Entwicklung der *local remedies rule*.

Einer wie auch immer gearteten Überprüfung von Schiedssprüchen durch den IGH steht er ablehnend gegenüber, da dies ein Verstoß gegen die Grundprinzipien der Schiedsgerichtsbarkeit sei, als welche er die Freiheit der Parteien bei der Bestimmung des Gerichts, des Jurisdiktionsrahmens und des Verfahrens sieht (S. 142 ff.).

Im abschließenden Teil E (S. 173–197) zeigt der Verf. die Möglichkeiten und Grenzen der Schiedsgerichtsbarkeit auf, wie sie sich ihm auf Grund der vorangegangenen Untersuchung darstellen. Danach bleiben Schiedsgerichte Organe zur Entscheidung *rechtlicher* Streitigkeiten. Die behauptete besondere Eignung für nichtrechtliche Streitigkeiten hat sich nicht bestätigt.

Der institutionalisierten Schiedsgerichtsbarkeit werden nur Chancen gegeben, soweit hochpolitische Angelegenheiten ausgeklammert bleiben und die Auswahl der Partner die für erforderlich gehaltene Begrenzung der allgemeinen Schiedsverpflichtung garantiert. Daher hält der Verf. einen allgemeinen universalen Schiedsvertrag heute nicht für möglich; auch entsprechende bilaterale Verträge hält er nur für sehr selten möglich. Eine bessere Zukunft sieht er, wegen der darin liegenden Beschränkung der Schiedsgerichtsbarkeit auf vorher abgegrenzte Materien, für die kompromissarischen Klauseln, die seit dem zweiten Weltkrieg auch tatsächlich schon das Feld beherrschen. Zutreffend hebt der Verf. hervor, daß im übrigen kein Schiedsgericht mehr leisten kann als das Recht selbst, auf dessen Grundlage es entscheidet, und somit die Grenzen des Völkerrechts auch die Grenzen der Schiedsgerichtsbarkeit markieren.

Das abschließende Urteil des Verf.: Die Schiedsgerichtsbarkeit lebt von der Freiheit; darin liegt ihre Stärke und Attraktivität für die Staaten, freilich auch ihre Schwäche.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind in ihren Grundzügen nicht überraschend, auch wenn im einzelnen bisherige Urteile präzisiert und nuanciert werden. Sie bestätigen die Notwendigkeit reduzierter Erwartungen in Bezug auf die Schiedsgerichtsbarkeit. Sie zeigen aber auch, daß es falsch wäre, die Schiedsgerichtsbarkeit nun, im Gegenzug zur früheren Überschätzung ihrer Möglichkeiten, in Bausch und Bogen abzuwerten. Vielmehr wird der Sache selbst gedient, wenn nachgewiesen wird, daß manche Funktionen, die der Schieds-

gerichtsbarkeit zugewiesen wurden, wie vor allem eine herausragende Rolle bei der Kriegsverhütung, einer von vornherein verfehlten Konzeption entsprangen. Durch die Reduzierung auf die Gebiete, in der sie wirklich hilfreich sein kann, wird die Schiedsgerichtsbarkeit nur gestärkt und vor einer undifferenzierten Verwerfung und Vernachlässigung bewahrt.

Albrecht Randelzhofer, München
Marcantonatos, Leon G.: Les Relations Consulaires aux Termes de la Convention de Vienne du 24 Avril 1963. (Thessaloniki 1974). 363 S. (mit englischer Kurzfassung).

Das Konsularrecht gehört nach verbreiteter Ansicht nicht gerade zu den interessantesten Kapiteln der Völkerrechtslehre. Auch der Auslandsbeamte begnügt sich meistens damit, sich die für die Praxis erforderlichen Kenntnisse anzueignen. Daß eine systematische Darstellung des geltenden Rechts der konsularischen Beziehungen eine anregende und verschiedene Perspektiven eröffnende Lektüre sein kann, beweist das hier anzuzeigende Werk. Der Verfasser, z. Z. griechischer Botschafter in Warschau, hat als hoher Beamter im Athener Außenministerium, als Konsul und Generalkonsul seines Landes (u. a. in Frankfurt a. Main) reiche praktische Erfahrungen gesammelt und sich zudem als Lehrbeauftragter an der Universität Aix-Marseille in der theoretischen Durchdringung und lehrenden Darstellung des Themas ausgewiesen. Zur Völkerrechtswissenschaft hatte er lange zuvor u. a. seine beachtete Pariser Dissertation von 1938, «L'administration financière de la Société des Nations», beige-steuert. Dem vorliegenden Buch kann ein sicherer Platz in der neueren völkerrechtlichen Literatur prophezeit werden.

Es ist eine gelungene Mischung aus Erläuterungsbuch zur Wiener Konsular-Konvention (WKK) von 1963, insofern eine Pioniertat, und aus systematischem Grundriß des ganzen internationalen Konsularrechts. Diese doppelte Natur des Buches bringt es mit sich, daß es sich nicht an die Reihenfolge der Artikel der WKK hält, sondern nur an die seiner Themen, und daß es die (z. T. recht kritische) Kommentierung der einzelnen vertraglichen Bestimmungen mit einer einleuchtenden Erhellung der dogmatischen und historischen Grundlagen, der Diskussion rechtspolitischer Fragen und Tendenzen und der Einbeziehung späterer bilateraler Konsularverträge verbindet.

Besondere Beachtung schenkt Marcantonatos dem Vergleich und den Beziehungen zwischen Konsular- und Gesandtschaftsrecht, zwischen konsularischer und diplomatischer Funktion, deren weitgehende Annäherung und Überschneidung, der auch die WKK Rechnung getragen hat, von ihm hervorgehoben wird. Er weist nach, wieviele Bestimmungen der Konsularkonvention mit geringen Änderungen wörtlich aus der Diplomatenkonvention von 1961 entnommen sind. Gleich eingangs stellt er fest, «que la Convention de 1961 sert de modèle et de source d'inspiration utile aux auteurs de celle de 1963...», wodurch die Unterschiede im Status beider Auslandsvertreter vermindert worden seien (S. 9). In diesem Zusammenhang wird in konzentrierter Darstellung die Entwicklung der konsularischen Aufgaben während der vergangenen fünfzig Jahre (*mutation des fonctions consulaires*) nachgezeichnet, die sich einerseits ver-

mindert (Gerichtbarkeit, Rechtshilfe, Standesamt) andererseits erweitert haben (Wirtschaft, Handel, Kultur, z. T. Politik) (S. 90 f.). Privilegien und Befreiungen werden den Konsuln wie den Diplomaten nicht zur Verbesserung ihrer persönlichen Lebensqualität zugestanden, sondern einzig um ihrer Funktion willen, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Heftig beanstandet der Verfasser, daß den Konsularbeamten (*fonctionnaires consulaires*) keine volle Immunität von strafrechtlicher Verfolgung (*immunité absolue*), wie den Diplomaten, eingeräumt wurde, und wirft der WKK vor, sie habe sich in diesem Punkt «trop timide et trop conservative» gezeigt (S. 200).

Obwohl er die Konvention insgesamt positiv beurteilt und sie «une étape de la plus grande importance dans l'histoire du droit international et l'aboutissement d'une évolution plusieurs fois séculaire» nennt, weist er ihr mehrere ernste Lücken und Unterlassungen nach: das Problem des konsularischen Schutzes der Doppelstaater hat sie ebenso ungelöst gelassen wie das der Beziehungen der konsularischen Vertreter zu den politischen Flüchtlingen aus dem Entsendestaat. Auch wurde die Rechtsstellung der Konsuln in von Aufständischen beherrschten Gebieten des Aufenthaltsstaates mit Schweigen übergangen. Den Grund für diese Unterlassungen erkennt der Verfasser in der Verschiedenheit der nationalen Rechtssysteme, den politischen und ideologischen Gegensätzen der Vertragsstaaten. Er erinnert wiederholt an die speziellen Interessen und Positionen des Ostblocks, der einerseits eine vollkommene Immunität der konsularischen Räume verlangte, andererseits das Institut der Honorarkonsuln prinzipiell ablehnte. (Außer der ČSSR und Rumänien hat kein Ostblockstaat die WKK unterzeichnet und ratifiziert, Polen hat bisher nur unterzeichnet).

Zwei bewährte didaktische Mittel tragen besonders dazu bei, daß das Buch so lebendig und lesbar geworden ist:

1. die Verwendung zahlreicher graphischer und tabellarischer Übersichten, z. T. mit algebraischen Figuren, und
2. die Auflockerung durch aktuelle und geschichtliche Fälle und Beispiele. Wiederholt kommt der Verfasser z. B. auf die irreguläre Stellung des sowjetrussischen Generalkonsulats in Berlin (W) zu sprechen, das nicht bei deutschen Behörden akkreditiert ist und kein Gegenstück in der UdSSR hat. Eingehend beschäftigt er sich auch mit den Problemen des Asyls für politische Flüchtlinge (S. 156 f.) und des Schutzes der konsularischen Vertreter vor der Gefahr des Terrorismus (S. 152, 213 f.). Er veröffentlicht eine Liste der zwischen 1964 und 1973 ermordeten Konsularbeamten (S. 213) und kommt zu dem Ergebnis, daß die sehr vage Formel der WKK zur Schutzpflicht des Aufenthaltsstaates gegenüber den Konsuln (Art. 40) unzulänglich ist. Seine Frage, ob bewaffneter Selbstschutz des Entsendestaates im Einvernehmen mit dem Aufenthaltsstaat oder eine internationale Konvention, die strenge Strafen für Anschläge auf konsularische Missionen vorsieht, in Betracht gezogen werden sollten, verdient Beachtung und Beantwortung.

Auch sonst scheut Marcantonatos vor rechtspolitischen Anregungen nicht zurück. So möchte er den Begriff »konsularische Räumlichkeiten« (*locaux consulaires*) in Art. 1, 1 (j) auf ambulante Diensträume ausgedehnt wissen, die er

sich künftig in Autobussen durch den Amtsbezirk fahrend vorstellt, damit sie z. B. als Gastarbeiter im Lande lebende Landsleute konsularisch am Ort ihrer Arbeit betreuen können. Diesen Konsulaten auf Rädern und ihren Akten würde er gern die gleiche Unverletzlichkeit zugebilligt sehen, die in den Art. 31 und 33 der WKK den »konsularischen Räumlichkeiten« gewährt wird (S. 149–150). Mag der französische Text wegen der Mehrdeutigkeit des Ausdrucks *bâtiment* in Art. 1, 1 (j), der auch ein Schiff bezeichnen kann, einer extensiven Auslegung fähig sein, so wird diese doch durch die englische, spanische und deutsche Fassung (*buildings, edificios*, Gebäude) ausgeschlossen. Die vom Verfasser wohl *pro domo* gemeinte Anregung dürfte bei den gastgebenden Staaten auf geringe Gegenliebe stoßen. Dagegen wird man nicht gut widersprechen können, wenn er die Ausdehnung der Immunitäts- und Schutzbestimmungen auch auf die Residenz des Leiters einer konsularischen Vertretung mit der Begründung fordert, auch sie diene ganz der dienstlichen Funktion: «Pour le fonctionnement efficace du poste consulaire, une bonne cuisine est aussi importante qu'une bonne chancellerie» (S. 148).

Marcantonatos hat ein ebenso nützlich und lehrreiches wie geistvolles Buch geschrieben, das einem scheinbar trockenen Stoff den bestmöglichen Geschmack abgewinnen läßt. Mit Recht hat C. A. Colliard, der ihm das Vorwort schrieb, es einen Ariadnefaden durch die Wiener Konsular-Konvention genannt.

Helmuth Rumpff, Bonn

Mulack, Gunter: Rechtsprobleme der Erdölkonzessionsabkommen im Nahen Osten. Neuere Entwicklungen in der Erdölpolitik und ihre Auswirkungen auf das Recht der Erdölverträge. Göttingen: (Institut für Völkerrecht) 1972. L, 254 S. (Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie recht, Begründet von Georg Erler, Hrsg. von Volkmar Götz, Dietrich Rauschnig, Gottfried Zieger, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Bd. 48). brosch.

Der Wandel im Recht der internationalen Erdölbeziehungen verlief besonders seit 1971 derart schnell, daß die Preisabkommen von Teheran (14. 2. 1971), Tripolis (2. 4. 1971) und Genf (20. 1. 1972, 2. 6. 1973) sowie die Partizipationsabkommen von New York (7. 10. 1972) und Riad (20. 10. 1972) zwischen den Förderländern und den ausländischen Erdölgesellschaften schon kurz nach ihrem Inkrafttreten durch die dynamische Wirtschaftsentwicklung (Dollarabwertungen, Nationalisierungs- und Partizipationspraxis der OPEC-Staaten usw.) überrollt und von den Förderländern nicht mehr eingehalten wurden; parallel zur Erhöhung der Erdölpreise allein 1973 um über 400% und zur Erhöhung der Erdöleinnahmen der OPEC-Staaten von 1973 ca. 24 Mrd. Dollar auf 1975 ca. 100 Mrd. Dollar änderte sich die tatsächliche Gewinnaufteilung zwischen Förderländern und ausländischen Ölgesellschaften von 1948 ca. 18:82 auf 1974 etwa 95:5 zugunsten der Förderländer; das traditionelle Phänomen ausländischer Mehrheitsbeteiligungen an der Erdölindustrie der OPEC-Staaten ist innerhalb weniger Jahre zu einer seltenen Ausnahmeerscheinung geworden. Obgleich diese jüngsten Entwicklungen (vgl. dazu Montazer-Zohour, L'organisation des pays exportateurs de pétrole [1974]; Petersmann, Recht

der Internationalen Wirtschaft 1976, Heft 5) in der Darstellung von Mulack nicht mehr berücksichtigt werden konnten, stellt Mulacks Arbeit noch immer die umfassendste deutschsprachige Analyse der Rechtsprobleme der Erdölkonzessionsabkommen im Nahen Osten dar.

Teil I skizziert auf 65 S. Entwicklung und wirtschaftliche Probleme der Erdölsuche und wesentliche Entwicklungen in der Erdölpolitik der Förderländer (klassische Konzessionsabkommen, nationale Erdölgesetzgebung, internationale Zusammenarbeit der Förderländer in OPEC und OAPEC, Streben nach »ständiger Souveränität über Naturreichtümer«). Teil II stellt die Einwirkungen der Erdölpolitik auf das Recht der Konzessionsverträge dar, besonders den Wandel im Inhalt der Verträge (Erhöhung der Gewinnbeteiligung und anderer finanzieller Bedingungen, Einführung der Rückgabeverpflichtung von Konzessionsgebiet, größere Kapitalbeteiligung und Mitbestimmung der Förderländer, Wandel der allgemeinen Vertragsbedingungen wie z. B. die »neue Tendenz in Richtung nationale Gerichtsbarkeit« betreffend Konzessionsstreitigkeiten, S. 127) und den Wandel im System der Verträge (Abkehr von den traditionellen Konzessionsabkommen zugunsten neuer Partnerschafts-, Dienstleistungs- und zwischenstaatlicher Kooperationsabkommen). Teil III (S. 149–250) untersucht Struktur und Rechtsprobleme der Konzessionsverträge (z. B. anwendbares Recht, Revisibilität). Die für die neuen Vertragstypen charakteristische Tendenz zur Inkorporierung der »gemischten« Erdölverträge in das öffentliche Recht der einzelnen Förderländer (S. 162) und die öffentlichrechtliche Struktur der Konzessionsverträge (S. 196) werden mit Recht betont und dabei die von arabischer Seite vorgenommene Qualifizierung der Konzessionsverträge als verwaltungsrechtliche *contrats administratifs* abgelehnt (S. 208). Auch hinsichtlich der vor über 40 Jahren ohne Revisionsklausel für eine Laufzeit von 50–75 Jahren vereinbarten Konzessionsverträge verneint Mulack das von den Förderländern beanspruchte einseitige Vertragsänderungsrecht zwecks Durchsetzung ihrer Mitbeteiligungsforderungen (S. 214–246), womit die öffentlichrechtliche und volkswirtschaftliche Komponente derartiger *economic development agreements* m. E. zu wenig gegenüber den durch die völkerrechtlichen Eigentumsschutzregeln geschützten Interessen privater ausländischer Vertragspartner berücksichtigt wird. E. U. Petersmann

Oellers-Frahm, Karin: Die einstweilige Anordnung in der internationalen Gerichtsbarkeit. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1975. X, 168 S. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 66). DM 62.– geb.

Diese erste umfassende Arbeit über ein komplexes Problem des internationalen Prozesses ist mit Dankbarkeit zu begrüßen. Sie zeichnet sich durch die gute Gliederung der Materie und einen klaren Stil aus.

Die Verf. behandelt nicht nur StIGH und IGH, sondern auch gewisse Schiedsgerichte und »unechte« internationale Gerichte. Sie versucht »die Beantwortung der Frage nach allgemeinen Kriterien der einstweiligen Anordnung . . . sowie nach Sinn und Zweck dieses Instituts in der internationalen Gerichtsbarkeit« (S. 8). Dabei unterscheidet sie zwischen prozessleitenden Verfügungen, die den Verfahrensablauf erleichtern, und einstweiligen Anordnungen, die das Verhalten

der Parteien betreffen und zum Ziel haben, die praktische Wirksamkeit der Endurteile zu sichern. Mit Recht anerkennt sie, daß eine generell gültige Systematik sich schwer aufstellen läßt, da das Gericht immer die faktischen Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen muß (I. Kapitel).

Manche Verträge sehen vor, daß das Gericht *ex officio* einstweilige Maßnahmen anordnen kann; der IGH hat diese Befugnis aus Art. 41 seines Statuts hergeleitet, aber noch nie ausgeübt (Rec. 1951, S. 93). In der Regel wird das Verfahren durch Antrag einer Partei eingeleitet. Die positive Regelung von Form und Frist der Antragstellung ist meistens kurz oder gar nicht vorhanden. Sie ist entbehrlich, weil das Ausschlaggebende in jedem Fall die Dringlichkeit der geforderten Maßnahme ist. Die Verf. meint, die Rücknahme des Antrags sei nicht mehr möglich, sobald die Gegenstellungnahme durch die andere Partei erfolgt sei; diese Behauptung ist aber mit der Rechtsprechung kaum vereinbar und würde zu unvernünftigen Ergebnissen führen (CPJI, Série A/B, No. 79; CIJ, Rec. 1973, S. 330). Der Antrag muß die Erforderlichkeit des Erlasses darlegen und konkrete Maßnahmen vorschlagen, an die der IGH im Gegensatz zum EuGH gebunden ist (II. Kapitel).

Es handelt sich um ein verkürztes Verfahren (im Durchschnitt von vier Wochen), das Vorrang vor allen übrigen anhängigen Sachen hat. Die Prozessrechte der Parteien, vor allem das rechtliche Gehör, müssen natürlich gewahrt werden. Vor dem IGH hat die Gegenpartei immer die Gelegenheit, sich zu äußern; ihr Nichtauftreten hindert aber den Fortgang der Prozedur nicht (Rec. 1972, S. 15 und 32; 1973, S. 101). Zuständiges Organ ist das Gericht oder dessen Präsident; die VerfO des IGH zwingt den Präsidenten, das Gericht sofort einzuberufen und unter Umständen selbst die erforderlichen Maßnahmen zu treffen (von der letzteren Befugnis wurde nur im *Anglo-Iranian Oil Co.*-Fall Gebrauch gemacht, Rec. 1951, S. 91). In der Praxis hat sich die Frage noch nicht gestellt, ob der IGH vor der Benennung der *ad hoc*-Richter eine einstweilige Anordnung erlassen darf; Verf. würde sie bejahen (III. Kapitel).

Die Dringlichkeit der Maßnahmen ist entscheidend. Sie bildet einen unbestimmten Rechtsbegriff, der von Rechtsprechung und Lehre nicht einheitlich definiert wird. Im Art. 41 IGH-Statut steht die Wahrung der Rechte der Parteien im Vordergrund und der StIGH hat im *Süd-Ost-Grönland*-Fall einen »irreparablen Schaden« verlangt, einen Maßstab, der auch vom IGH benutzt — jedoch relativ breit ausgelegt — worden ist (CPJI, Série A/B No 48, S. 277 ff., CIJ, Rec. 1972, S. 16 und 34).

Nach ständiger Rechtsprechung kann das Gericht die einstweiligen Maßnahmen anordnen, ohne seine Zuständigkeit vorher festgestellt zu haben (CPJI, Série A No 8; CIJ, Rec. 1951, S. 92; 1957, S. 111); der IGH fügt hinzu, er würde auf einen Antrag nicht eingehen, wenn seine Gerichtsbarkeit offensichtlich nicht gegeben wäre (CIJ, Rec. 1972, S. 15 und 32; 1973, S. 101). Die Verf. kritisiert diese Praxis. Sie denkt, das Gericht sollte seine Kompetenz mindestens summarisch prüfen und nur bei *prima facie* von behahender Zuständigkeit die einstweilige Anordnung erlassen: die Kompetenz des Gerichtes reiche nur soweit, wie die Parteien sie anerkannt hätten; wenn das Gericht Maßnahmen anzeigt und später

seine Zuständigkeit ablehnt, könnte »dem Ansehen der internationalen Gerichtsbarkeit so beträchtlicher Schaden zugefügt werden, daß die Folgen unabsehbar sind« (S. 78). Verf. erkennt, daß diese Situation im *Anglo-Iranian Oil Co.*-Fall ohne großen Schaden für den IGH eingetreten ist, und vor allem, daß die prozesualen Einreden schwierige Probleme aufwerfen, die im Eilverfahren gar nicht geprüft werden können; zudem sind Zuständigkeits- und Zulässigkeitsfragen meistens bei unilateralen Anträgen die wesentlichen Streitpunkte, die in einem Urteil entschieden werden müssen und in einer Verfügung überhaupt nicht präjudiziert werden dürfen. Daher überzeugen die Argumente der Verf. nicht und ist die Rechtsprechung zu begrüßen, die solche Fragen im Dringlichkeitsverfahren vollkommen beiseite läßt, es sei denn, die Inkompetenz sei evident, wie etwa in den Fällen, wo keine mögliche Grundlage besteht (CIJ Rec. 1954, S. 101; 1956, S. 6, 9, 12; 1958, S. 158; 1959, S. 276).

Der Antrag muß einen Zusammenhang zwischen den Objekten der vorgeschlagenen Maßnahmen und der Hauptsache zeigen. Diese Bedingung war im *Fisheries Jurisdiction*-Fall erfüllt (CIJ, Rec. 1972, S. 30), wohl nicht im *Süd-Ost-Grönland*-Fall.

Die Anordnung darf der Hauptsache nicht vorgreifen. Sie kann die Rechte der betroffenen Partei nur wahren, jedoch nicht sofort befriedigen, ausgenommen wenn es die einzige Möglichkeit ist, den einstweiligen Schutz zu gewähren, wie im *Atom-Test*-Fall.

Die Verf. glaubt, daß der vorläufige Rechtsschutz abgelehnt werden müsse, wenn die Erfolgslosigkeit der Hauptsache offenbar sei. Sie zitiert aber nur EuGH-Fälle; die von ihr festgelegte Regel kann nicht allgemein angenommen werden und wäre für den IGH unanwendbar (IV. Kapitel).

Die Anordnung erfolgt in der Form des Beschlusses; sie hat eine provisorische Natur und ist nicht *res iudicata*. Im Prinzip soll sie die Aufrechterhaltung des *status quo* sichern; sie kann Unterlassung oder positive Maßnahmen der Parteien verlangen (V. Kapitel).

Nicht alle positiven Regelungen bejahen deutlich die Frage, ob die einstweilige Anordnung die Parteien rechtlich bindet. Art. 41 des Statuts sieht vor, daß der IGH Maßnahmen »anzeigen«. Nach Auffassung der Verf. (wie auch der herrschenden Lehre) ist die Anordnung verbindlich, vor allem weil die Parteien sich jeder Haltung enthalten müssen, die das Ergebnis des Verfahrens beeinträchtigen würde. Die angezeigten Maßnahmen werden dem Sicherheitsrat zugestellt; er ist in der Lage, auf Grund von Art. 94 der UN-Charta einzugreifen (VI. Kapitel).

Da sie nicht *res iudicata* ist, kann die Anordnung nach Änderung der Umstände revidiert oder gar aufgehoben werden (VII. Kapitel).

Die Befugnis zum Erlaß von einstweiligen Anordnungen beruht nicht zwingend auf positiven Regeln. Bei den unechten internationalen Gerichten kann sie aus allgemein anerkannten Grundsätzen hergeleitet werden und bei den echten sogar als implizierte Befugnis betrachtet werden (VIII. Kapitel).

Das Buch enthält noch Verzeichnisse der Entscheidungen, der einschlägigen Vorschriften und der Literatur. Da es die meisten wesentlichen Probleme sorgfältig erörtert, ist es zu empfehlen, auch wenn manche Lösungen streitig sind.

Etienne Grisel, Lausanne

Platzöder, Renate: Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Caracas Session 1974. Compiled and introduced by . . . Frankfurt a. M.: in Kommission bei Metzner 1975. XVII, 371 S. (Werkhefte des Instituts für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, früher: Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, H. 26). DM 34.— brosch.

Platzöder, Renate: Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Geneva Session 1975. Compiled and introduced by . . . Frankfurt a. M.: in Kommission bei Metzner 1975. XIV, 322 S. (Werkhefte . . . , H. 27). DM 44.— brosch.

Die beiden hier angezeigten Dokumentenbände über die 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen enthalten die Vorschläge, Artikelentwürfe und Deklarationen, die auf den Sitzungen von Caracas 1974 und Genf 1975 von den einzelnen Staaten und Staatengruppen im Hinblick auf die zu erarbeitende Seerechtskonvention eingebracht wurden, sowie die Arbeitspapiere, in denen die jeweiligen Beratungsergebnisse der Sitzungen festgehalten sind. So finden sich in dem Band über die Caracas-Session neben den Dokumenten aus den Hauptorganen der Konferenz — dem Plenum und den drei Ausschüssen — vor allem die "Main Trends" des II. Ausschusses, der sich mit den allgemeinen Aspekten des Seerechts zu befassen hat (S. 271–370).

Die Dokumente der Caracas-Session werden ergänzt durch die "Allocation of Work" der Konferenz (S. 212–216), eine Liste ausgewählter Dokumente, die im Meeresbodenausschuß der Vereinten Nationen eingebracht worden sind (S. 244–251), und die Meerengen-Vorschläge der USA und der UdSSR aus den Jahren 1971 und 1972 (S. 252–257). — Im Band über die Genfer-Session wird den Dokumenten aus den drei Ausschüssen der "Informal Single Negotiating Text" vorangestellt (S. 1–87), der von den drei Ausschlußvorsitzenden ausgearbeitet und gegen Ende der Session vorgelegt wurde; der »Text« soll nicht verbindlich sein, lediglich den weiteren Beratungen als »Verhandlungsgrundlage« dienen ("Note by the President of the Conference", S. 1; 31; 68). Abgedruckt sind ferner die Arbeitspapiere der einzelnen »Interessengruppen«, etwa der »Gruppe der 77« (S. 262–265), der »Evensen Gruppe« (S. 266–284), der »Gruppe der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten« (S. 285–297) und der Europäischen Gemeinschaft (S. 297–300).

Wenngleich die Übersichtlichkeit zuweilen zu wünschen übrig läßt — die Dokumente sind nach den Originalen abgedruckt und sehr platzsparend zusammengestellt —, wird sicher jeder, der sich mit dem Seerecht befaßt und die Fülle des Materials kennt, das die 3. Seerechtskonferenz hervorgebracht hat, die beiden Dokumentenbände als wertvolle Orientierungshilfen begrüßen.

Lothar G ü n d l i n g

Rosenne, Shabtai: Documents on the International Court of Justice. Compiled and ed. by . . . Leiden: Sijthoff; Dobbs Ferry, N. Y.: Oceana 1974. XI, 391 S. Dfl. 55.— geb.

Mit der anzuzeigenden Textausgabe legt der hervorragende Kenner des IGH eine handliche, die wesentlichen Dokumente und Hinweise umfassende Sammlung zum Haager Gerichtshof vor — auf dem Stande vom 31. Dezember 1973.

Sie ist zugleich zur Ergänzung der Anhänge seines *Law and Practice of the International Court* gedacht. Die ersten vier Teile bringen in englischer und französischer Sprache die grundlegenden Rechtsquellen: UN-Charta, IGH-Statut (der französische Text in seiner — fehlerhaften — Urform von San Francisco), Verfahrensordnung (die beiden Fassungen von 1946 und 1972 nebeneinander, dazu auch das Konkordanzverzeichnis), schließlich die Resolution vom 5. Juli 1968 über das interne Verfahren; nirgends fehlen bibliographische Hinweise auf die Materialien zur Entstehungsgeschichte. Die folgenden Abschnitte enthalten u. a.: eine Liste der UN-Mitgliedstaaten mit den notwendigen Einzelheiten zum Beginn der Mitgliedschaft; die Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates zur Stellung der Nicht-UN-Mitglieder zum IGH; die Resolutionen der Generalversammlung zur Stellung des IGH in der Staatengesellschaft — zu ergänzen um die Resolution Nr. 3232 (XXIX), Zeugnisse der durch die Zurückhaltung der Staaten geschwundenen praktischen Bedeutung der Cour. Das zeigt sich auch in den zahlreichen Vorbehalten zu den Unterwerfungserklärungen nach der Fakultativklausel, welche ebenfalls aufgenommen sind. Im übrigen finden sich die Generalversammlungsresolutionen zur Ermächtigung von UN-Organen und -Sonderorganisationen, das Gutachtenverfahren zu beschreiten, Listen der Besetzung des Gerichtshofes und des Abstimmungsverhaltens, insbesondere nationaler Richter, sowie weitere Einzelangaben. Alles in allem ein äußerst nützlicher Dokumentenband, dem man bei seinen Vorzügen eine weitere Verbreitung wohl nicht erst zu wünschen braucht.

v. Mangoldt

Rosenne, Shabtai: *The World Court, what it is and how it works.* 3rd rev. ed. by ... Leiden: Sijthoff; Dobbs Ferry, N. Y.: Oceana 1973. 252 S. Dfl. 50.— geb.

Das Buch, welches einer größeren Öffentlichkeit Schlüssel und Einführung zum IGH sein will, belegt schon mit seinem neuerlichen Erscheinen in überarbeiteter Auflage, daß es auf einen interessierten Leserkreis gestoßen ist. Auch diese erfüllt alle Erwartungen, welche man in eine so knappe Darstellung setzen kann. Der erste Abschnitt, gewidmet der Beschreibung des IGH, beleuchtet die Entwicklungsgeschichte der friedlichen Streitbeilegung bis zum IGH, insbesondere die Haager Friedenskonferenzen, den Haager Ständigen Schiedsgerichtshof, der ja bekanntlich nicht mehr als eine Schiedsrichterliste ist, sowie den Ständigen Internationalen Gerichtshof; ferner die Stellung des IGH in den Vereinten Nationen und die Besetzung der Richterbank. Der zweite Hauptabschnitt über die Arbeit des Gerichtshofes erläutert vor allem die Jurisdiktionsgrundlagen, die Abwicklung eines Falles in seinen Einzelheiten, ausgebreitet am Beispiel des *Durchgangsrechte*-Falles, und er enthält schließlich eine kurze Darstellung der bisher von der Cour entschiedenen Streitigkeiten sowie der erstatteten Gutachten — bis zur einstweiligen Anordnung im *Atomtest*-Fall. Der Schwerpunkt der Neubearbeitung liegt auf den Entwicklungen, die sich aus der neuen Verfahrensordnung vom 10. Mai 1972 ebenso wie aus der tiefgreifenden Diskussion ergeben haben, welche zwischen den Staaten und im wissenschaftlichen Rahmen in den letzten Jahren um die Weltgerichtsbarkeit und ihre Zukunftsaussichten geführt worden ist. Dem Buche ist ein Dokumenten-

anhang beigegeben, u. a. mit Auszügen aus der UN-Charta sowie den vollen Texten von IGH-Statut und neuer Verfahrensordnung; schließlich enthält es je ein Fälle-, Personen- und Sachregister. Das alles trägt sehr zur Handlichkeit dieser außerordentlich nützlichen ersten Einführung in das Recht des IGH bei.

v. Mangoldt

Stein, Torsten: Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1975. XII, 193 S. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 67). DM 68.— geb.

Der Titel des aus einer Dissertation hervorgegangenen, jüngsten Bandes der Schriftenreihe des Heidelberger Max-Planck-Institutes zeigt auf den ersten Blick nicht klar an, womit sich die Arbeit auseinandersetzt. Man vermutet zunächst, eine Abhandlung über amtliche Hilfeleistung von Staat zu Staat vor sich zu haben. In Wirklichkeit hat sich der Verfasser die Klärung eines innerstaatlichen Problems zur Aufgabe gemacht. Dabei ist — auch insoweit erscheint der Titel wegen seiner Verkürzung etwas irreführend — das in Art. 35 GG festgelegte Gebot der Amtshilfe, im Gegensatz zur Rechtshilfe, als die Gesamtheit aller »nichtrichterlichen Unterstützungshandlungen von Gerichten oder Verwaltungsbehörden, jeweils gegenseitig oder untereinander« (S. 84), mehr nur Ausgangspunkt als zentrales Thema. Der eigentliche Schwerpunkt der Arbeit liegt vielmehr in dem Versuch der Konkretisierung der ungeschriebenen Verfassungspflicht zu bundesfreundlichem und staatsfreundlichem Verhalten der Länder, Gemeinden und sonstigen Organe, die nicht unmittelbar den Weisungen der Bundesexekutive unterstellt sind, und zwar speziell gegenüber den außenpolitischen Belangen des föderal aufgebauten Staates.

Wie aktuell dieses Thema ist, zeigen die auf den ersten Seiten (S. 3–11) zusammengestellten Fälle. Sie reichen von Störungen des außenpolitischen Kurses der Bundesregierung durch Veranstaltungen und Demonstrationen aus dem Universitätsbereich (Vietnam, Nordirland) über die vor allem gegen die Heimatstaaten gerichtete, politische Betätigung von Ausländern im Bundesgebiet bis hin zu Fernseh- und Rundfunksendungen, in erster Linie der für den Empfang im Ausland bestimmten Programme. Sie alle haben in der Vergangenheit mehrfach die Beziehungen der Bundesrepublik zu einer Reihe von Staaten belastet. Ein weiterer Bereich ist der der aktiven Mitwirkung der Landesregierungen, Stadtverwaltungen oder auch Universitätsrektorate bei ausländischen Staatsbesuchen (Sperrung von Straßenzügen, Polizeischutz, lokale Repräsentation). Schließlich wird noch die Frage aufgeworfen, inwieweit auch Organe des Bundes, die von der Bundesregierung weitgehend unabhängig sind, so der Bundespräsident oder der Präsident des Bundestages, bei der Ausübung ihres Amtes gehalten sind, die Außenpolitik der Regierung zu unterstützen. Mit all diesen Beispielen gelingt es dem Autor, die verfassungsrechtliche Problematik anschaulich zu machen: Welche Wege und rechtlichen Instrumente sieht das Grundgesetz im Interesse einer »Außenpolitik aus einem Guß« vor, mit denen das Auswärtige Amt als die außenpolitisch kompetente Behörde innerstaatlich auf Entscheidungen anderer Organe, die die auswärtigen Belange wesentlich berühren, Einfluß nehmen kann.

Wenn sich hier auch sofort Amtshilfe und Bundestreue als geeignete Verfassungsprinzipien anbieten, so analysiert und definiert der Verfasser zurecht zunächst einmal die allgemeinen, verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen und Zusammenhänge, die von einer »Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten« berührt sind. Darauf aufbauend kann er sich dann der Erörterung der Rechtsgrundlagen für eine Unterstützung des Bundes, ihrer Konkretisierung und Ausfüllung im einzelnen zuwenden. Mit dieser Zweiteilung ist zugleich die weitere Gliederung des Buches vorgegeben und dem Leser das Verständnis erleichtert.

Dementsprechend bereitet Stein auf den ersten 70 Seiten das notwendige »Arbeitsmaterial« in sehr sorgfältiger und klarer Form auf. Nach einer Klärung und Abgrenzung der Begriffe »Außenpolitik«, »auswärtige Angelegenheiten« und »auswärtige Politik« (S. 12–17) untersucht er die Verteilung der auswärtigen Gewalt nach dem Grundgesetz. Er grenzt dabei die auswärtige Vertragskompetenz von Bund und Ländern einerseits und die Zuständigkeit zur Pflege der nichtvertraglichen Außenbeziehungen andererseits voneinander ab (S. 18–31). Der Autor kommt dabei zu einer klaren Entscheidung der Verfassung für ein einheitliches außenpolitisches Auftreten des Bundesstaates, das die Länder nicht durch eigene Außenpolitik stören dürfen.

Daran schließt sich die Untersuchung an, inwieweit nach dem Grundgesetz die Länder als Nichtinhaber der auswärtigen Gewalt, jedoch im Besitz der überwiegenden inneren Verwaltungshoheit mitzuwirken haben, daß Maßnahmen aus ihrem Bereich die Außenpolitik des Bundes weder erschweren noch stören. Stein legt zunächst die grundsätzliche Vereinbarkeit einer solchen Unterstützungspflicht mit den Grundideen der Verfassung dar, wie sie u. a. in der Normierung der Amtshilfe in Art. 35 GG zum Ausdruck kommen. Einleuchtend begründet wird aber auch die Notwendigkeit einer Unterstützung des Bundes. Denn die auswärtigen Beziehungen spielen sich nicht nur »gleichsam unter einer Glaskuppel« zwischen den auswärtigen Diensten der einzelnen Staaten ab, sondern haben direkten Bezug zum innerstaatlichen Leben und zu fast allen Bereichen der staatlichen Verwaltungstätigkeit (Außenpolitik als Teil der Gesellschaftspolitik). Daraus ergibt sich auch im umgekehrten Weg die unmittelbare oder mittelbare Abhängigkeit bzw. Auswirkung zahlreicher innerstaatlicher (Länder-) Verwaltungsmaßnahmen auf die Außenbeziehungen. Zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ist es bereits im Grundgesetz angelegt, daß diese Maßnahmen im Einklang mit den Vorstellungen der mit der auswärtigen Politik befaßten Bundesbehörde stehen müssen. Darauf gründet sich das Erfordernis der Unterstützung des Bundes hinsichtlich der Wahrnehmung seiner auswärtigen Angelegenheiten (S. 40–43).

Im Anschluß daran definiert und beschreibt Stein im einzelnen den Umfang der notwendigen Unterstützung, wobei er den Schwerpunkt in der Verhinderung von Störungen sieht. Da die Unterstützung durch das Verhindern störender Einflußnahmen sowohl in einem Handeln als auch in einem Unterlassen bestehen kann, gliedert sich die weitere Untersuchung dementsprechend auf (S. 43–70). Diese detaillierte Erörterung führt zu dem Ergebnis, daß den Ländern bereits

aus der auswärtigen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes eine unmittelbare Pflicht obliegt, eine direkte und gezielte Einmischung in die auswärtigen Angelegenheiten des Bundes zu unterlassen, sei es eine Einmischung durch Anmaßung nicht verliehener Kompetenz, sei es durch Mißbrauch eigener, zu anderen Zwecken gegebener Kompetenz. Für alle anderen Arten von Reibungspunkten zwischen Bund und Ländern besteht dagegen die Notwendigkeit, eine zusätzliche Rechtsgrundlage zu finden. In Frage kommen die – allerdings speziell konkretisierungsbedürftigen – Prinzipien der Amtshilfe und Bundesstreue, aus denen eine Unterstützungspflicht für alle sonstigen Bereiche abzuleiten wäre. Diese sonstigen Bereiche bringt Stein für die weitere Untersuchung in systematische Reihenfolge.

Damit wird der erste Teil des Buches, die Aufbereitung und Sichtung des Problemstoffes, abgeschlossen und in die Erörterung der zentralen Rechtsfrage – Inhalt und Ausgestaltung der Rechtsgrundlage der Unterstützungspflicht – eingestiegen (S. 71–132). Der Verfasser weist vorweg auf die grundsätzliche Kollision zweier verfassungsrechtlicher Prinzipien hin, in deren Spannungsfeld die weitere Erörterung einzuordnen ist: dem Prinzip der föderalen Eigenständigkeit der Länder auf der einen Seite steht die gesetzliche Verpflichtung gegenüber, dem Bund bei der Lösung seiner auswärtigen Aufgaben zu helfen. Mosler hat diesen Gegensatz von einheitlicher auswärtiger Gewalt und gliedstaatlicher innerer Zuständigkeit anschaulich als »die gewollte Antinomie von Einordnung und Bündnis« bezeichnet. Stein deutet bereits vorab den von ihm befürworteten Interessenausgleich an: Keines der beiden Prinzipien kann einen Vorrang beanspruchen, deshalb wird es bei der Abgrenzung »niemals entweder – oder, sondern nur sowohl – als auch heißen . . .« (S. 72). Bei der Annahme einer möglichst weitgehenden Unterstützung der Außenpolitik durch die Länder, ohne dabei ihre föderale Eigenständigkeit zu vernichten, kann nach Stein die Übertragung des Gedankens der Unantastbarkeit des Wesensgehaltes verfassungsrechtlicher Rechtspositionen aus Art. 19 Abs. 4 GG auf diesen Problembereich nützlich sein.

Diesen Überlegungen folgt zunächst die staats- und verwaltungsrechtliche Einzeluntersuchung der Amtshilfe als des einen »Pfeilers« der Staatseinheit, wie sie Stein im einleitenden Teil der Arbeit (S. 11) nennt. Diese Erörterung (u. a. Geltungsbereich, Voraussetzungen, Umfang und Grenzen der Amtshilfeleistung) über nahezu 30 Seiten hinweg (S. 76–102) erscheint dem Rezensenten allerdings zu breit geraten. Denn wie der Verfasser bei der Bewertung des Instituts der Amtshilfe selbst feststellt (S. 102–106), ist sie in nur wenigen Fällen ein taugliches Mittel. Mit der Amtshilfe können unter eng begrenzten Voraussetzungen unmittelbar nur Handlungen, d. h. positive Hilfsmaßnahmen (Hauptanwendungsfall: Durchführung ausländischer Staatsbesuche im Länderhoheitsbereich) erreicht werden, nicht jedoch die Verhinderung schädlicher oder kompetenzwidriger Einflußnahmen der Länder auf die Außenpolitik, die Stein selbst an anderer Stelle als den Hauptanwendungsfall der Unterstützungsleistung zugunsten des Bundes bezeichnet hat. Entscheidende Rechtsgrundlage all der anderen Formen notwendiger Unterstützungshandlungen im Interesse einer einheitlichen Außenpolitik ist demgegenüber der Grundsatz der Bundes-

treue, dessen Untersuchung weit weniger Raum gegeben wird (S. 110–126). Allerdings werden die Ausführungen über die Bundestreue noch durch ein sich anschließendes Kapitel ergänzt (S. 127–132), das sich mit der Übertragung bestimmter Amtshilfegrundsätze auf die Unterstützungspflicht aus Bundestreue befaßt, um die inhaltliche Unbestimmtheit dieses Prinzips auszufüllen. Daraus ergibt sich eine teilweise Rechtfertigung der erwähnten, zu breiten Darstellung der Amtshilfe.

Das Prinzip der Bundestreue definiert der Verfasser in Anlehnung an Mosler als die Pflicht, »die Verfassungsordnung zu wahren und das gemeinsame Schicksal des Gesamtstaates zu fördern« (S. 110). Sie hat die Funktion sowohl einer Rechtsausübungsschranke als auch einer Ermessensausübungsschranke, die die Länder zu beachten haben. Im einzelnen weist Stein dabei nach, daß aus dem Grundsatz der Bundestreue vor allem die Pflicht der Länder zur Ausführung völkerrechtlicher Verträge des Bundes auf dem Gebiet ausschließlicher Landesgesetzgebung sowie zur Unterstützung der nichtvertraglichen Pflege der Außenbeziehungen im Bereich ihrer eigenstaatlichen Zuständigkeit herzuleiten ist (S. 123–126). Insgesamt ist die Unterstützungspflicht von einer Interessenabwägung im Einzelfall abhängig. Die Unterstützung ist nur zu leisten, wenn »ihre Versagung eine erhebliche Störung der Außenbeziehungen zum Ergebnis hätte und damit der Bund in der Ausübung seiner auswärtigen Kompetenz beeinträchtigt würde« (S. 126). Wenn auch im Ausnahmefall ein Landesinteresse das Interesse des Bundes an der Abwendung einer solchen Störung verdrängen kann, so ist doch grundsätzlich — wie Stein in einem interessanten, gesonderten Kapitel mit der Überschrift: Gibt es noch einen Primat des Auswärtigen? (S. 133–139) ausführt — zumindest bei bedeutenden außenpolitischen Vorhaben von einer widerlegbaren Vermutung für den Vorrang des Bundesinteresses auszugehen.

Mit diesen vom Verfasser sehr detailliert und überzeugend begründeten Ergebnissen ist das grundsätzliche Anliegen der Arbeit im wesentlichen erreicht. Es folgen noch zwei die Untersuchung abschließende Kapitel über die Adressaten der Unterstützungspflicht (S. 140–173) sowie über die Erzwingbarkeit der Unterstützung und ihre gerichtliche Kontrolle (S. 174–182), die das gefundene Ergebnis in einer praxisbezogenen Weise abrunden.

Bei einer abschließenden Bewertung der Arbeit von Stein, die noch durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse in Form von Leitsätzen vervollständigt wird (S. 183–186), kann der Rezensent nur zu einem positiven Urteil gelangen. Die Untersuchung ist knapp und flüssig geschrieben, sehr sorgfältig und detailliert begründet und bleibt vor allem nicht im Theoretischen stecken, sondern zielt bewußt auf ein auch praktisch verwertbares Ergebnis ab. Dieser positiven Beurteilung tun die aufgezeigten Kritikpunkte keinen wesentlichen Abbruch. Zu diesen können neben dem zu verkürzten Titel die nicht ganz ausgewogene Untersuchung der Bundestreue im Vergleich zur Amtshilfe und vielleicht auch die etwas unvollständige Behandlung des Adressatenkreises der Unterstützungspflicht gezählt werden. Ein gutes Gespür hat der Verfasser mit der Wahl seines Themas bewiesen. Gerade wegen der zunehmend feststellbaren Interdependenz

von Innen- und Außenpolitik handelt es sich um ein auch für die Zukunft aktuelles Thema, dessen verfassungsrechtlich vielschichtige Problematik bisher offensichtlich noch nicht in vollem Umfang erkannt worden war. Für den, der sich täglich mit außenpolitischen Problemen zu befassen hat, wird dieses Buch nicht nur informativ, sondern auch von großem Nutzen für die Beantwortung der Fragen sein, die sich aus den häufigen Berührungspunkten zwischen dem Auswärtigen Amt auf der einen Seite und den Ländern, Gemeinden und anderen Organen und Institutionen auf der anderen Seite ergeben, welche nicht den Weisungen der Bundesexekutive unterstehen. All diese Adressaten der Unterstützungspflicht sind, wie Stein zum Abschluß seines Buches treffend feststellt – und dies soll als die von ihm empfohlene Wegweisung wörtlich hier wiedergegeben werden –, »nach geltendem Recht gehalten, die Außenpolitik der Bundesregierung in wesentlich größerem Maße . . . zu unterstützen, als dies bisher die Praxis war«.

Helmut Frick, Bonn