

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen*

Andemicael, Berhanykun: *The OAU and the UN. Relations between the Organization of African Unity and the United Nations. A Unitar Regional Study, No.2.* Published for the United Nations Institute for Training and Research. New York, London: Africana Publishing Company (1976). XX, 331 S. (Unitar Studies on Relations between the United Nations and Regional Intergovernmental Organizations). \$27.50 geb.

Kouassi, E. Kwam: *Les rapports entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine.* Contribution à la théorie institutionnelle dans les rapports internationaux. Avant-propos de William Eteki Mboumoua et préface de Marcel Merle. Bruxelles: Bruylant 1978. 414 S. (La collection Organisation internationale et Relations internationales est dirigée par Jean Siotis, Institut universitaire de hautes études internationales, Centre de recherches sur les institutions internationales [Genève]). BFr.2.200.– brosch.

Regionalism and the United Nations. Ed. by Berhanykun Andemicael. Published for the United Nations Institute for Training and Research, UNITAR. Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana; Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1979. XX, 603 S. Dfl.90.–/\$45.– geb.

Die Regionalismus-Diskussion der 70er Jahre hat die Erforschung der Beziehungen zwischen universellen Organisationen und regionalen Organisationen einen wichtigen Schritt vorwärts gebracht. So entstanden die ersten umfassenden und systematischen Studien über das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen (VN) und der OAU; beide hier besprochenen Monographien stammen aus der Feder afrikanischer Autoren – der eine anglophonen, der andere frankophonen Hintergrunds – und bieten einen wichtigen Einblick in die bisher wenig erforschte Struktur und Funktionsweise dieser jüngsten und mitgliederstärksten Regionalorganisation und ihren Beziehungen zum System der Vereinten Nationen. Sowohl Andemicael wie auch Kouassi befassen sich mit demselben Zeitraum etwa der ersten zehn Jahre nach der Gründung der OAU von 1963. Während jedoch

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

Andemicael die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen im Hinblick auf praktische Verbesserungsvorschläge durchleuchtet, geht es Kouassi in seiner thèse d'Etat naturgemäß mehr um das theoretische Ergebnis. Dadurch sowie durch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung ergänzen sich die beiden Arbeiten für den Leser in angenehmer Weise. Der von Andemicael herausgegebene Sammelband schließlich verbreitert die Perspektive, indem er Beiträge von insgesamt zehn Autoren zusammenfaßt, die durchwegs über reiche praktische Erfahrung innerhalb der jeweiligen Organisationen verfügen. Einige dieser Beiträge sind bereits zuvor als UNITAR-Regionalstudien erschienen. Dieses Buch bietet eine umfassende Bestandsaufnahme und kritische Reflexion des Entwicklungsstands der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nahezu der Gesamtheit der Regionalorganisationen.

Als fundiertes Einführungswerk, das wegen der verarbeiteten Praxis und des detaillierten Indexes auch für Praktiker und Kenner der Materie immer wieder von Wert sein wird, empfiehlt sich die Monographie von Andemicael. Es beruht auf einer gleichnamigen Studie desselben Autors im Rahmen der Regionalstudien des United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). Das Buch gliedert sich in 2 Teile: Der erste – umfassendere – Teil befaßt sich mit den Beziehungen zwischen der OAU und den VN im Bereich der Friedenssicherung, der zweite Teil geht auf die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ein. Im ersten Teil werden nach einer gerafften Darstellung der Ursprünge des afrikanischen Regionalismus an Hand vieler Beispiele die Besonderheiten der OAU gegenüber anderen Regionalorganisationen von ihren Grundlagen sowie ihrer Praxis her herausgearbeitet. Der Autor vermittelt wertvolle Einsichten in die spezifisch afrikanischen Formen der friedlichen Streitbeilegung sowie der Etablierung des "Try OAU First"-Prinzips in den VN. Andemicael zeigt auch die besondere Rolle der afrikanischen Regionalorganisation in der Formulierung und Vertretung der Prioritäten der afrikanischen Staatengemeinschaft in den Vereinten Nationen auf. Dies gilt vor allem für Fragen der Dekolonisierung und die Initiativen der Afrikaner gegen Rassismus und Apartheid sowie die Legitimierung der von der OAU anerkannten Befreiungsbewegungen. Afrikanische Perspektiven und Konzeptionen des Völkerrechts, im Rahmen der OAU entwickelt, fanden so Eingang in die VN, wie überhaupt deutlich wird, daß der OAU im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen wesentlich größerer Einfluß auf die Politik der Vereinten Nationen zukommt.

Hinsichtlich der Beziehungen im wirtschaftlich-sozialen Bereich, dem zweiten Teil der Arbeit, liegt das Schwergewicht auf den Beziehungen zwischen OAU und ECA, der ebenfalls in Addis Abeba ansässigen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika. Der Autor geht vor allem auf das in diesem Bereich virulente Problem des Parallelismus zwischen den beiden Organisationen ein und schildert die verschiedenen Ansätze einer Verbesserung der Kooperation und Koordination durch Maßnahmen institutioneller Natur. Jeweils am Ende jeden

Teiles findet sich eine kritische Evaluation der Praxis sowie Verbesserungsvorschläge und Anregungen. Manche dieser Vorschläge, wie z. B. hinsichtlich der Einrichtung von OAU-Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, sind heute bereits im Stadium der Realisierung. Als nützlich für den Leser erweist sich der Anhang, in den neben der OAU-Charta die relevanten Resolutionen und Instrumente betreffend die Beziehungen zwischen OAU und VN aufgenommen wurden. Einen guten Literaturgrundstock vermittelt die systematisch geordnete Auswahlbibliographie. Sowohl dort wie auch in den Fußnoten findet sich eine Fülle von Verweisen auf Dokumente der OAU, die sonst wenig bekannt oder nur schwer zugänglich sind.

Kouassi versteht seine unter der Leitung von Marcel Merle an der Universität Paris I verfaßte thèse d'Etat als einen Beitrag zur Theorie der internationalen Organisationen. Er kommt am Beispiel der Beziehungen zwischen der OAU und den VN zu dem wenig überraschenden Ergebnis, daß die Strukturunterschiede zwischen den regionalen Organisationen bzw. zwischen diesen und den VN ein wesentliches Hindernis für einen föderalistischen Aufbau der internationalen Gemeinschaft auf Basis des Regionalismus darstellen. Er geht dabei von der Annahme aus, daß in den Beziehungen zwischen internationalen Organisationen immer drei Bereiche unterschieden werden können: der Bereich der Kooperation, der Konkurrenz bzw. des Konflikts und ein vorbehaltener Bereich, bezüglich dessen zwischen den Organisationen keine Beziehungen bestehen.

Kouassi gliedert seine Arbeit in drei Teile: Im ersten Teil über die Grundlagen der Beziehungen zwischen Organisationen setzt er sich mit den Beziehungen zwischen den VN und der OAU aus historischer, rechtlicher und politischer Sicht auseinander, im zweiten Teil über die Methoden und Verfahren der Koordination und Kooperation zwischen Organisationen stellt er deren grundlegende Instrumente wie Kooperationsverträge, die Rolle der Generalsekretariate, des Beobachter-austausches und der Verbindungsmissionen dar und beschreibt sodann die politischen und technischen Institutionen der Koordination. In diesem Zusammenhang zeigt der Autor zu Recht eine gewisse Asymmetrie bzw. ein strukturelles Ungleichgewicht in den Beziehungen zwischen den VN und der OAU auf, da die OAU ihre Ziele mittels der afrikanischen Gruppe bei den VN innerhalb des Systems verfolgen kann, während die VN bei der OAU nur mittelbar, z. B. durch Beobachter vertreten sind. Im dritten Teil seiner Arbeit versucht Kouassi eine Bilanz der Beziehungen zwischen der OAU und den Vereinten Nationen in den Bereichen der Entwicklung, der Sicherheit und der technischen und politischen Kooperation zu ziehen. Den Entwicklungsbereich beschreibt er ähnlich wie Andemicael als einen konfliktuellen Bereich angesichts der Zielidentität zwischen OAU und ECA, von denen jede für sich eine Vorherrschaft anstrebe. (Das Streben nach Vorherrschaft wird freilich vom ehemaligen Generalsekretär der OAU, W.E. Mboumoua, in seinem lesenswerten Geleitwort bestritten). Kouassi bezeichnet die Kooperation in diesem Bereich daher als Fehlschlag, was

einem sehr übersichtlichen vergleichenden Beitrag von Parley W. Newman, Jr., über die regionalen Wirtschaftskommissionen der VN und ihre Beziehungen zu den jeweiligen Regionalorganisationen sowie einem Beitrag von Michael Haas über asiatische zwischenstaatliche Organisationen und die VN. Im vierten Teil der Publikation finden sich schließlich drei Beiträge zu den Beziehungen zwischen den VN und den europäischen Regionalorganisationen: Während der Bericht von L.I. Lukin über die Beziehungen zwischen den VN und dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) weitgehend eine trockene Aufzählung der Gesamtheit institutioneller Kontakte darstellt, bringt die trotz Aktualisierung wenig aktuelle Studie von A.H. Robertson über den Europarat und die VN eine Reihe konkreter Vorschläge, die auf ein Defizit an institutionellen Kontakten zwischen den beiden Organisationen hinweisen. So hat der Europarat bis heute keinen Beobachterstatus bei den VN. Auf die Beziehungen des Europarats zu den Sonderorganisationen der VN geht der Autor nicht ein, stellt aber fest, daß sie wahrscheinlich den Hauptteil der täglichen Beziehungen ausmachen. Schließlich schildert John De Gara in seinem Beitrag über die Europäischen Gemeinschaften (EG) und die VN u.a. deren Bemühen um Einräumung eines Beobachterstatus, der der EG zugleich mit dem RGW im Jahre 1974 gewährt wurde, wobei er auf das organisatorische Kuriosum der doppelten Repräsentation in Form des jeweiligen Ratspräsidenten und der Kommissionsdelegation hinweist. Von Interesse ist auch seine Darstellung der außenpolitischen Zusammenarbeit der nunmehr zehn Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, die insbesondere am Beispiel der 32. Generalversammlung erörtert wird.

Jeder an Fragen des Regionalismus und der Beziehungen zwischen internationalen Organisationen Interessierte wird aus diesem Buch wertvolle Information und Anregung entnehmen können, nicht zuletzt auf Grund des ausgezeichneten Index. Dazu gehören auch die vom Herausgeber in seiner Einleitung entwickelten Vorschläge für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen. Die Beiträge erscheinen direkt vom Manuskript vervielfältigt, so daß der Umfang des Buches niemanden abschrecken sollte. Dies könnte eher beim Preis der Fall sein, nach welchem ein Erwerb der Publikation wohl nur für Bibliotheken in Frage kommt. Diese sollten jedoch damit nicht zögern.

Wolfgang Benedek, Graz

Bender, Bernd: Staatshaftungsrecht. 3., völlig neubearb. Aufl. auf der Grundlage des Staatshaftungsgesetzes 1981. Heidelberg, Karlsruhe: Müller 1981. XXVII, 353 S. (Recht in der Praxis). DM 48.– brosch.

Mit dem Inkrafttreten des Staatshaftungsgesetzes vom 26. Juni 1981 am 1. Januar 1982 ist das über zehn Jahre dauernde Bemühen des Gesetzgebers, das als reformbedürftig angesehene, weitgehend auf richterlicher Rechtsfortentwicklung beruhende System der Staatshaftung modernen Erfordernissen anzupassen, vorläufig abgeschlossen. Wenn auch die ursprünglich angestrebte, umfassende Neuordnung dieses Rechtsgebietes nicht erreicht werden konnte – weder bringt

das Staatshaftungsgesetz eine völlige Ablösung der Verschuldenshaftung durch eine Haftung für objektives Staatsunrecht, noch sieht es die an sich allgemein als notwendig anerkannte Konzentration primären und sekundären Rechtsschutzes vor –, so bleibt doch eine wesentliche Verbesserung der Rechtssicherheit festzuhalten. Allerdings stellt sich unverändert die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Staatshaftungsbereich, von der die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes abhängt und über die letztlich allein das Bundesverfassungsgericht urteilen kann. Der wesentliche Inhalt der Reform besteht in der Ausgestaltung der Haftung des Staates als unmittelbar, abschließend und primär: Der Staat haftet nicht mehr nur mittelbar für fremdes, vom Amtswalter begangenes, sondern originär für eigenes Unrecht. Im hoheitlichen Tätigkeitsbereich gibt es ferner keine persönlich-deliktsche Haftung des Amtsträgers gegenüber dem Geschädigten mehr und schließlich ist die Subsidiaritätsklausel des geltenden Amtshaftungsrechts (§ 839 Abs.1 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch) ersatzlos gestrichen. Weiter ist festzuhalten, daß die Staatshaftung neuen Rechts umfassend ist; Folgenbeseitigungsansprüche sind ebenso geregelt wie die richterrechtlichen Institute des enteignungsgleichen und aufopferungsähnlichen Eingriffs.

Gleichwohl wirft auch die neue Regelung der Staatshaftung rechtliche Probleme auf, deren Lösung der Autor in gewohnt umfassender Weise angeht, wobei vor allem jene Erkenntnisse der zum bisherigen System ergangenen Rechtsprechung dargestellt werden, die auch im neuen Recht höchste Bedeutung genießen. Ergänzt werden diese Erläuterungen durch knappe rechtshistorische und rechtsvergleichende Hinweise, die zum besseren Verständnis der geregelten Materie beitragen. Für den internationalrechtlich interessierten Juristen erscheinen vor allem die Ausführungen zum Vergeltungsrecht (Rdnr. 716–725) bedeutsam; im Unterschied zur bisherigen Rechtsordnung, wonach die mittelbare Staatshaftung gegenüber Ausländern bei mangelnder Verbürgung der Gegenseitigkeit bisweilen beschränkt war, geht das neue Staatshaftungsrecht davon aus, daß grundsätzlich eine Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern nicht mehr angezeigt ist. Allerdings räumt § 35 Abs.1 Satz 1 Staatshaftungsgesetz der Bundesregierung die Möglichkeit einer Retorsionsregelung ein, um so ausländische Staaten anzuhalten, bestehende Haftungsregeln auch Deutschen zugute kommen zu lassen. Ausländern, denen gegenüber solches Retorsionsrecht wirkt, können nach dem nunmehrigen Fortfall der Möglichkeit des direkten Vorgehens gegen den Amtswalter selbst keine Haftungsansprüche mehr geltend machen. Ob dies den völkerrechtlich gebotenen Mindeststandard wahrt, erscheint fraglich und bedarf sicherlich einer eingehenden Untersuchung.

Auch mit der 3. Aufl. des Buches hat der Verfasser jedem, der sich mit dem deutschen Staatshaftungsrecht beschäftigt, wieder ein unentbehrliches Arbeitsmittel in die Hand gegeben.

Rainer Hofmann

Busch, Jost-Dietrich: Dienstrecht der Vereinten Nationen. Das Common System. Köln [etc.]: Heymann (1981). XXVI, 255 S. (Handbuch des Öffentlichen Dienstes, hrsg. von Walter Wiese, Bd. IV 2). DM 48.60 brosch.

Die vorliegende Arbeit ist Teil des noch in der Fortsetzung begriffenen »Handbuch des Öffentlichen Dienstes« und schließt eine weitere Lücke in der Darstellung des supranationalen und internationalen Rechts.

Die politische, wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen ist in der Öffentlichkeit bekannt. Wenig bekannt ist dagegen die Tatsache, daß diese Organisationen »Arbeitgeber« von über 45 000 Mitarbeitern aus allen Teilen der Welt sind und daß die dienstrechtlichen Beziehungen zwischen Organisationen und Mitarbeitern durch ein eigenständiges internationales Dienstrecht, das "United Nations Common System" geregelt werden. Dieses stellt Jost-Dietrich Busch, der fünf Jahre lang in der Personalabteilung und der Abteilung für technische Hilfe der Internationalen Atomenergieorganisation, Wien, tätig war, umfassend dar.

Auf eine Vorstellung der zahlreichen Organisationen der UN folgen eine Erläuterung der Rechtsgrundlagen und Rechtsquellen und sodann der zentrale zweite Teil des Buches. In ihm wird auf 180 Seiten das Rechtsverhältnis der Bediensteten ausgeleuchtet: Einstellung, Beendigung, Pflichten, Rechte, Disziplinarrecht, Bezahlung, soziale Sicherung, Rechtsschutz.

Zum Einstellungsverfahren sei angemerkt, daß es zwar zu mehr internationaler Bürokratie führt; aber es geht in der Regel um befristete Dienstverhältnisse, nicht um Verbeamtung auf Lebenszeit, und die Stellenbesetzung beruht auf einem allgemein zugänglichen Wettbewerb. Eine Reihe persönlicher und sachlicher Einstellungsvoraussetzungen (vgl. S. 70 ff.) gewährleisten eine möglichst objektive Auswahl der Besten unter den Bewerbern. Unregelmäßigkeiten im Einstellungsverfahren sind justitiabel vor den besonderen Gerichten der UN (S. 78).

Den abschließenden Teil bildet das kollektive Dienstrecht, also z. B. die Organisationen und Formen der Zusammenschlüsse der Bediensteten sowie der Formen, Möglichkeiten und Grenzen der kollektivrechtlichen Mitwirkung (S. 227 ff.).

Ausführungen zum Streikrecht finden sich indes nicht in diesem Kapitel, wo man sie erwarten würde, sondern bei den einzelnen Rechten der Bediensteten (S. 146 ff.). Diesen Aufbau erklärt der Autor mit der Besonderheit, daß er im Interesse der Einheitlichkeit des Handbuchs des Öffentlichen Dienstes seine Gliederung weitgehend derjenigen des ersten Teilbandes des Handbuchs (Beamtenrecht von Walter Wiese) angeglichen hat. Ausdrückliche Regelungen zum Streikrecht sehen die Dienstvorschriften nicht vor, weder eine Erlaubnis, noch ein Verbot. Während jedoch noch 1958 von einigen Autoren das Streikrecht für unvereinbar gehalten wurde mit der Stellung eines internationalen Bediensteten (siehe Nachwort auf S. 146), so werden Streiks und Arbeitskämpfe heute – obschon nicht rechtlich ausdrücklich anerkannt – doch faktisch hingenommen. Nach Ansicht des Autors wird man zur Prüfung der Zulässigkeit eines Streiks im Einzelfall eine

Abwägung zu treffen haben zwischen Anlaß und Grund des Streiks und seinen negativen Folgen (S.148).

Wichtigste Grundlagen des Buches sind die offiziellen Dokumente der UN-Organisationen. Sie sind teilweise – da oft nicht ohne Sinnentstellungen zu übersetzen – in englischer Fassung wiedergegeben.

An vielen Stellen zeigt der Autor Parallelen zum Recht des deutschen öffentlichen Dienstes und zu dem der Europäischen Gemeinschaften auf, was der Rechtsvergleichung zugute kommt. Weitergehende Literaturhinweise und Quellenangaben sowie die Angabe von spezialisierten Institutionen und Bibliotheken etc., bei denen man Einsicht in die Quellen nehmen kann, ermöglichen dem Leser ein eigenes Weiterforschen.

Ein besonderes Anliegen des Autors war es, die »aufschlußreiche und eindrucksvolle« Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der Vereinten Nationen (UNAT) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILOAT) auszuwerten. Die Erwähnung der Gerichtsentscheidungen zu allen wesentlichen Fragen des Dienstrechts zieht sich denn auch wie ein roter Faden durch das gesamte Buch. Ein eigener Abschnitt (S.209 ff.) ist dem Rechtsschutz gewidmet, unterteilt in den Rechtsschutz innerhalb der Organisationen und den Rechtsschutz durch Gerichte. Erhellend sind hier die Parallelen zum deutschen Verwaltungsprozeßrecht mit dem der Klage vorgeschalteten Widerspruchsverfahren, §§42, 68 Verwaltungsgerichtsordnung (S.212 ff.). Die Verwaltungsgerichte sind reine Dienstgerichte und unterscheiden sich insoweit von dem umfassenden Rechtssystem für deutsche Beamte vor den Verwaltungsgerichten oder für europäische Beamte vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH). Bekanntlich wird jedoch auch bei den Europäischen Gemeinschaften darüber nachgedacht, zur Entlastung des EuGH ein Verwaltungsgericht einzurichten. Gemäß einem entsprechenden Vorschlag der Kommission soll das Gericht nach einem Vorverfahren (Antrags- und Beschwerdeverfahren) vor der Befassung des EuGH erst- und letztinstanzlich über die Tatsachen entscheiden. Wegen noch ungeklärter europarechtlicher Probleme hinsichtlich der Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines derartigen Verwaltungsgerichts ist hier aber kurzfristig eine Entscheidung nicht zu erwarten.

Deutlich werden in diesem Zusammenhang aber die ähnlichen Probleme und Strukturen sowie die gegenseitige Verflechtung und Befruchtung der verschiedenen internationalen und nationalen Rechtssysteme (vgl. z. B. das Verwaltungsgerechtssystem in der Bundesrepublik Deutschland, wo auch das Oberverwaltungsgericht zur Entlastung des Bundesverwaltungsgerichts die letzte Tatsacheninstanz ist). Darauf weist auch Jost-Dietrich Busch immer wieder hin.

Dieter Rogalla MdEP, Bochum/Nordwalde

Chiti-Batelli, Andrea: I «poteri» del Parlamento europeo. Milano: Giuffrè 1981. XI, 406 S. L.16.000 brosch.

Über die Zuständigkeiten bzw. das Fehlen echter parlamentarischer Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments ist bereits viel geschrieben worden. Dennoch

kann man wohl uneingeschränkt behaupten, daß die Monographie von Andrea Chiti-Batelli eine Bereicherung dieser Literatur darstellt. Die schon im Titel deutlich erkennbare Skepsis bezüglich der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments wird dem Leser auf 400 Seiten plausibel gemacht. Die Verf. analysiert dabei nicht nur die rechtlichen Grundlagen, sondern durchleuchtet vor allem die Praxis, die sich nicht nur aus diesen Grundlagen, sondern in weiten Bereichen jenseits bzw. entgegen diesen Vorschriften entwickelt hat.

Um in wenigen Sätzen die Hauptthesen dieser Monographie – die im übrigen jedem Interessenten wegen ihrer wenig theoretisierenden und lebhaften Darstellung zur Lektüre empfohlen sei – nachzuzeichnen, kann man sich auf drei wesentliche Bereiche beschränken, für die die Verf. eingehend und kritisch die weitgehende Machtlosigkeit des Europäischen Parlaments nachweist: Im **l e g i s l a t i v e n** **B e r e i c h** kann man von echten Befugnissen des Europäischen Parlaments deshalb nicht sprechen, weil es keine klare Trennung zwischen Legislative und Exekutive in den Gemeinschaftsinstitutionen gibt und weil die Gesetzgebungsbefugnis nicht einmal teilweise vom Europa-Parlament ausgeübt wird, das für die Gemeinschaftsgesetzgebung weder ein Initiativrecht noch ein Änderungsrecht besitzt. Zudem hat das Europa-Parlament in den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsmechanismus nur Konsultativbefugnisse aber keinen entscheidenden Einfluß auf den endgültigen Inhalt des Rechtsakts.

Im Bereich des **H a u s h a l t s r e c h t s** sind die Befugnisse des Europa-Parlaments nicht die eines echten Parlaments, weil es hier kein Mitspracherecht bei der Aufteilung der Ausgaben in obligatorische und nicht-obligatorische und der Zuteilung der obligatorischen Ausgaben zu bestimmten Haushaltspositionen hat. Außerdem hat das Europa-Parlament zwar ein echtes Mitspracherecht bezüglich der nicht-obligatorischen Ausgaben, dieses wird jedoch dadurch stark relativiert, daß die nicht-obligatorischen Ausgaben höchstens ein Drittel des Gesamtbudgets ausmachen und die Quorumsbestimmungen sowie die Höchstsatzbestimmungen und früher eingegangene längerfristige Verpflichtungen weitere tatsächliche Einschränkungen mit sich bringen.

Ebenso fehlen echte parlamentarische **K o n t r o l l b e f u g n i s s e**, da das Europäische Parlament keinerlei Kompetenzen bei der Ernennung der Mitglieder der Kommission und des Rats hat und weder der Ministerrat kollektiv noch die Mitglieder von Kommission und Rat individuell dem Parlament verantwortlich sind und die kollektive Verantwortlichkeit der Kommission (Mißtrauensvotum) eine stumpfe Waffe darstellt. Auch die Kontrolle, die bei der Diskussion des Jahresberichts über die Kommission ausgeübt werden kann, ist sehr begrenzt, ebenso sind die Einflußmöglichkeiten, die dem Europäischen Parlament aus dem erweiterten Informationsrecht, selbst dem präventiven, erwachsen, nicht von nennenswerter Bedeutung.

Den Grund für diesen – nicht erschöpfenden – Katalog der mangelnden Befugnisse des Europa-Parlaments sieht die Verf. zu Recht in dem Fehlen der Vorausset-

zungen, die parlamentarische Tätigkeiten erst ermöglichen, nämlich dem Vorhandensein einer nach demokratischen Prinzipien gebildeten Regierung und einer echten Opposition innerhalb des Parlaments. Letztere wiederum würde eine Änderung der Wahl der Abgeordneten in das Parlament voraussetzen, da gegenwärtig nur nationale Vertreter in ein überregionales Gremium gewählt werden und echte »europäische« Parteien bzw. auch überregionale, über die Grenzen der Staatsgebiete reichende Wahlbezirke fehlen. Solange die Voraussetzungen für eine echte europäische Wahl nicht geschaffen werden, kann das Ergebnis kein anderes sein als das gegenwärtige. Ob und wie alle diese Voraussetzungen zu verwirklichen sind und ob dies überhaupt erstrebenswert ist, wird von der Verf. nicht in dieser Monographie erläutert; zur Klärung dieser Fragen verweist sie auf eine gesonderte Monographie.

Karin Oellers-Frahm

Garrido Falla, Fernando: Comentarios a la Constitución. Madrid: Editorial Civitas 1980. 1836 S. geb.

La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría. (Madrid): Editorial Civitas (1981). 929 S. brosch.

Kernstück der neuen demokratischen Ordnung Spaniens ist naturgemäß die am 29. Dezember 1978 in Kraft getretene, 169 Artikel, 4 Zusatz- und 9 Übergangsbestimmungen zählende Verfassung. Auf Grund ihrer Entstehungsgeschichte, insbesondere der Notwendigkeit, allgemein konsensfähige Formulierungen zu finden, nimmt es nicht Wunder, daß einige – auch zentrale – Bestimmungen als typische Kompromißlösungen noch der Ausfüllung und klärenden Auslegung bedürfen. Allein autorisierter Interpret der Verfassung ist das Tribunal Constitucional, das seine Tätigkeit im Sommer 1980 aufgenommen und inzwischen schon einige wichtige Urteile gefällt hat. Seine Aufgabe unterstützen wissenschaftliche Publikationen, von denen zwei Werke von eminenter Bedeutung vorzustellen sind.

Die von Garrido Falla herausgegebene Arbeit ist ein als Gemeinschaftswerk angelegter Kommentar im klassischen Sinne, bei dem von den jeweiligen Autoren, in ihrer Mehrheit Mitglieder des Cuerpo de Letrados de las Cortes, teilweise zugleich auch Universitätsprofessoren, die einzelnen Verfassungsbestimmungen distanziert, sorgfältig und umfassend erläutert werden. Erheblichen Wert legte man dabei auf rechtshistorische und rechtsvergleichende Gesichtspunkte. Als systematische Studie, die jeweils einzelne Komplexe zusammenhängend behandelt, ist hingegen das von italienischen und spanischen Juristen unter der Verantwortung von Predieri (Florenz) und García de Enterría (Madrid) herausgegebene Buch konzipiert. Unter den zahlreichen Beiträgen, die durchaus die persönliche Meinung der Verfasser deutlich werden lassen, verdienen vor allem die Abhandlungen von García de Enterría über die Verfassung als Rechtsnorm (S.97–158), von Predieri über die Rechtsquellen (S.161–260), von Rodríguez-Zapata y Pérez über die spanische Verfassung und das internationale Recht (S.575–613), von Leguina Villa über die Comunidades Autónomas

(S.771–828) sowie von Rubio Llorente und Aragón Reyes über die Verfassungsgerichtsbarkeit (S.831–886) größere Aufmerksamkeit.

Beide Werke sind für jeden, der sich mit Fragen des spanischen Verfassungsrechts beschäftigt, ein unerläßliches Arbeitsmittel und rückhaltlos zu empfehlen.

Rainer Hofmann

Grewlich, Klaus W.: Direct Investment in the OECD Countries. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1978. IX, 138 S. Dfl.49.–/\$ 24.50 geb.

Grewlich, Klaus W.: Transnational Enterprises in a New International System. Alphen aan den Rijn, Rockville, Md.: Sijthoff & Noordhoff 1980. X, 229 S. Dfl.85.–/\$ 42.50 geb.

Auf ca. 100 Textseiten informiert der Autor über einige Fragen, die sich bei Direktinvestitionen in OECD-Staaten stellen. Nach einer Darstellung der wirtschaftlichen und politischen Einflüsse von Direktinvestitionen werden die nationalen und internationalen Politiken der OECD-Staaten gegenüber Direktinvestitionen geschildert. Der Schwerpunkt dieses Teils liegt auf dem OECD-Kodex zur Liberalisierung von Zahlungsbewegungen von 1961 und der OECD-Deklaration über Internationale Investitionen und Multinationale Unternehmen von 1976, die kurz inhaltlich erläutert und diskutiert werden. Im Anhang werden die wesentlichen Bestimmungen beider Instrumente wiedergegeben. Als knappe Einführung ist das Buch demjenigen, der sich erstmals mit Direktinvestitionen befaßt, uneingeschränkt zu empfehlen.

Die Schrift über Transnationale Unternehmen hat sich das Ziel gesetzt, ausgewogene Standards für Direktinvestitionen und Aktivitäten transnationaler Unternehmen in einem neuen, d.h. von Industriestaaten und Entwicklungsländern gemeinsam getragenen internationalen Wirtschaftssystem zu entwickeln. Angesichts der mehr als zehnjährigen Anstrengungen von UN-Gremien und zahlreicher Arbeiten über transnationale Unternehmen kann es kaum verwundern, daß auch der Autor letztlich nur zu einigen mehr oder weniger präzisen Prinzipien kommt, die aus den Vorschlägen der UN-Gremien über Verhaltenskodizes für transnationale Unternehmen teilweise bekannt sind. Die Probleme, die sich aus der konkreten Anwendung eines Prinzips stellen – wie z. B. dasjenige, daß Technologietransfer in die wissenschaftliche und technologische Planung des Gastlandes passen und zur Entwicklung der technologischen Kapazitäten des Gastlandes beitragen soll –, können naturgemäß im Rahmen einer knappen Einführung nicht erörtert werden. Das Verdienst des Buches liegt auf einer weniger anspruchsvollen Ebene. Es informiert knapp und prägnant über die wirtschaftlichen Fakten, über nationale und internationale Instrumente zu Regelungen der Tätigkeit transnationaler Unternehmen und diskutiert die bisher gemachten Vorschläge, mit denen die Probleme gelöst werden sollen. Neue Erkenntnisse über die juristischen und wirtschaftlichen Grundlagen, wie z. B. die Frage nach der Stellung transnationaler Unternehmen im Völkerrecht, sollte man dagegen von dem Buch nicht erwarten.

Kay Hailbronner, Konstanz

Heinrich, Hans-Georg: Verfassungswirklichkeit in Osteuropa. Dargestellt am Beispiel der Präsidia der obersten Vertretungsorgane. Wien, New York: Springer 1980. XII, 389 S. (Forschungen aus Staat und Recht, 52, hrsg. von Günther Winkler im Zusammenwirken mit Walter Antonioli). DM 105.-/ \$ 62.- brosch.

Der Titel der vorliegenden Wiener Habilitationsschrift ist auch dann etwas irreführend, wenn man den auf dem äußeren Deckblatt allerdings nicht ersichtlichen Untertitel mitberücksichtigt. In der Hauptsache besteht die Arbeit aus zwei, vom Verf. als »Fallstudien« bezeichneten Spezialuntersuchungen über das Präsidium des Obersten Sowjet der UdSSR und den Präsidentialrat der Ungarischen Volksrepublik, die als Kapitel IV und V mehr als drei Viertel des gesamten Textes ausmachen. Die entsprechenden Präsidentialorgane der übrigen osteuropäischen Länder kommen nur in dem mit 35 Seiten recht kurzen Kapitel III ergänzend und am Rande zum Zuge, das im Hinblick auf die beiden besonderen Hauptteile die Funktion eines allgemeinen Teils erfüllt. In den Kapiteln I (»Einleitung«) und II (»Theoretische Grundlagen«) wird der methodologisch-verfassungstheoretische Bezugsrahmen entwickelt, in dem dann die Spezialuntersuchungen durchgeführt werden. Die als ein Kommunikationsprozeß zur Realisierung der Interessen der politischen Elite etwas seltsam konzipierte »Verfassungswirklichkeit« (S.14f.) spielt bei all dem insofern eine Rolle, als sich Verf. zu einer Kombination der »staatswissenschaftlich-rechtsvergleichenden« und der »sozialwissenschaftlichen« Methoden bekennt (S.5), d. h. daß er zu Recht von der Erkenntnis ausgeht, daß sein Untersuchungsgegenstand nur dann vollständig und sachgerecht erfaßt werden kann, wenn sowohl die normativen wie die faktischen Elemente der beiden Präsidentialorgane angemessen berücksichtigt werden.

Das Hauptverdienst der Arbeit liegt ohne Zweifel in den beiden Spezialuntersuchungen, die Neues zu unserer Kenntnis über das Präsidium des Obersten Sowjet und den ungarischen Präsidentialrat beitragen. Dieser Erkenntnisgewinn ist nicht zuletzt den Gesprächen zuzuschreiben, die Verf. mit sowjetischen und ungarischen Kennern der Materie auch über Gesichtspunkte geführt hat, die im einschlägigen Schrifttum nur gestreift oder überhaupt ausgespart zu werden pflegen. Dies gilt namentlich für die innere Organisations- und Personalstruktur sowie die praktische Arbeitsweise der beiden Präsidentialorgane. Die jeweiligen Untersuchungen erfolgen nach einem ähnlichen Muster und erstrecken sich im wesentlichen auf folgende Bereiche: 1) Die historische Entwicklung, zu der auch eine kurze Vorgeschichte der beiden Präsidentialorgane gehört. Im ungarischen Fall ist diese Vorgeschichte leider nicht frei von Fehldeutungen (S.229f.). Auf die Bedeutung des langjährigen sowjetischen »Staatsoberhaupts« Kalinin für die Begründung einer Präsidiumstradition wird zu Recht ausführlich eingegangen, doch mag man sich fragen, ob Verf. die Persönlichkeit und das politische Gewicht Kalinins als einer Art »Ombudsman« nicht überschätzt. 2) Die Rechtsstellung der jeweiligen Präsidentialorgane. Der wirklichkeitsorientierten Beschreibung der Kompetenzen geht je

ein mit »Die Rolle der Verfassungsjuristen« überschriebener Abschnitt voraus, der insofern besondere Aufmerksamkeit beansprucht, als hier die wissenschaftlichen Lehrmeinungen und Reformvorschläge unter dem Gesichtspunkt gewürdigt werden, daß der Juristenstand der betreffenden Länder gruppenspezifische Interessen an einer bestimmten Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Stellung der Präsidialorgane hat. Dieser Gesichtspunkt ist – wird er nicht verabsolutiert – fruchtbar und zumindest insofern einleuchtend, als die von Berufs wegen normativ argumentierenden Juristen auch einen Propagandaauftrag zu erfüllen haben und deshalb an einem Zustand der verfassungsrechtlichen Regelungen interessiert sein müssen, der von der Wirklichkeit nicht allzu sehr entfernt ist. 3) Die Tätigkeit und Organisationsstruktur der Präsidialorgane. Hier werden in verdienstvoller Weise die Funktionen des Apparats und der Entscheidungsprozeß, namentlich die Rechtsetzungstätigkeit im Kollegium beleuchtet. Die beherrschende Rolle der Bürokratie bei der Ausübung der verfassungsmäßigen Kompetenzen der Präsidialorgane wird eindrucksvoll herausgearbeitet. 4) Die personelle Zusammensetzung der Präsidialorgane. In Anbetracht der Tatsache, daß ihre Mitglieder dieses Amt – vom Vorsitzenden und dem Sekretär abgesehen – nicht hauptamtlich ausüben und ansonsten von sehr unterschiedlichem Gewicht sind, kommt diesen elitesoziologischen Analysen besondere Bedeutung zu. So begrüßenswert die vorgetragenen Überlegungen zur »Repräsentativität« der auch als »Ersatzparlament« fungierenden Präsidialorgane sind, so muß es doch Bedenken hervorrufen, wenn als Maßstab der »Parteidichte« hauptsächlich die Mitgliedschaft im Zentralkomitee der Partei angenommen wird (S.211f., 319ff.). Hierbei wird verkannt, daß die ZK-Mitglieder keineswegs alle Parteifunktionäre sind, da das ZK ein Integrationsforum für die politische Elite aus verschiedenen Funktionsbereichen darstellt. Unzutreffend ist auch die Annahme, das ZK selbst qua Gremium würde die Präsidiumsmitglieder bestimmen (S.201). 5) Die Präsidialorgane im politischen Kommunikationssystem. Hier geht es schließlich um die Öffentlichkeitsfunktion, d.h. darum, welches Präsidialbild mit welchem Erfolg der Bevölkerung vermittelt wird und welchen Zugang die Staatsbürger zum Präsidialorgan haben.

Die Untersuchungen über das sowjetische Präsidium und den ungarischen Präsidialrat sind monographischer Natur. Ein systematisch-integraler Vergleich wird erst im resümierenden Schlußkapitel VI ganz knapp angestellt (S.348ff.). Das gemeinsame Merkmal beider Präsidialorgane wird darin erblickt, daß sie ihre Systemziele nur unvollkommen erfüllen: ihr Beitrag zur Legitimierung des politischen Systems sei gering; sie seien in hohem Maße von der Bürokratie abhängig; ihre »Problemlösungskompetenzen« und politischen Einflußmöglichkeiten seien unbedeutend. Auf der Ebene der prinzipiellen Bedeutungslosigkeit konstatiert Verf. Unterschiede, die zugunsten des sowjetischen Präsidiums sprechen. Anders als der ungarische Präsidialrat soll es auf dem Gebiete der Verwaltungskontrolle und der »Demokratisierung des Rätensystems« eine gewisse Bedeutsamkeit entfalten, was Verf. vor allem auf zwei Umstände zurückführt: das Präsidium des Ober-

sten Sowjet habe einen recht umfangreichen eigenen Apparat und sei deshalb von der Ministerialbürokratie in geringerem Maße abhängig als sein ungarisches Pendant, das nur über einen winzigen Mitarbeiterstab verfüge; es sei in der politischen Kultur der Sowjetunion stärker verwurzelt und habe sich im Bewußtsein der Bevölkerung sogar als »Ombudsman« etablieren können. Diesen Ergebnissen einer realpolitischen Analyse wird man im wesentlichen zustimmen haben, nur darf man die personelle Situation während der vergangenen anderthalb Jahrzehnte nicht außer acht lassen: An der Spitze des sowjetischen Präsidiums steht seit 1977 Parteichef Brežnev, und vor ihm bildete es die Machtbasis des Spitzenoligarchen Podgornyj, wohingegen der Vorsitzende des ungarischen Präsidialrats noch niemals ein Mann von vergleichbarem politischem Gewicht gewesen ist.

Auf die recht merkwürdige kommunikationstheoretische Verfassungskonzeption des Verf., in der die kommunistische Verfassung als ein »Sprechakt« erscheint, der ein »Kommunikationsangebot« an die Bevölkerung darstelle, der »Selbstdarstellung« der kommunistischen Parteiführer im Sinne einer »identitätsorientierten Kommunikation« diene und schließlich als »Mobilisierungsversuch« zu werten sei, sei nur kurz hingewiesen. Denn sie beeinträchtigt – abgesehen von einer gelegentlich seltsamen Wortwahl – den sachlichen und sachkundigen Gang der Analyse kaum. Das Gemeinte hat man bisher hüben wie drüben einfacher ausgedrückt: man sprach schlicht von »Propaganda«. Bei dieser einfacheren Ausdrucksweise hätte es Verf. auch vielfach belassen können, wo er in mißverständlicher Weise von »Legitimation« spricht und »Legitimierungsbemühungen« meint (vgl. S.14). Jedenfalls wird der Leser die somit hervorgerufenen Kommunikationsstörungen im Hinblick auf den sachlichen Ertrag der Untersuchungen verkräften.

Georg Brunner, Würzburg

Hoederath, Roland: Großbritannien und das internationale Rheinregime.

Die Rolle Großbritanniens bei der Ausgestaltung der internationalen Rechtsordnung für den Rhein und die Entwicklung der britischen Rechtsstellung im Rahmen dieser Ordnung. Berlin: Duncker & Humblot (1981). 178 S. (Schriften zum Völkerrecht, Bd.69). DM 68.– brosch.

Die Abhandlung Hoederaths ist vor allem als geschichtliches Werk zu werten. Gegliedert nach den Perioden, in welchen Großbritannien an der Regelung des internationalen Rheinregimes aktiv beteiligt war, ist seine Mitwirkung auf Grund eines eingehenden Studiums und einer sorgfältigen Analyse des originalen Quellenmaterials beschrieben. Das Werk vermittelt dem Leser ein beinahe lückenloses Bild über die Rolle, welche Großbritannien in verschiedenen geschichtlichen Epochen in der Gestaltung des internationalen Rheinregimes spielte. Besonders ausführlich und anschaulich sind dabei im IV. Kapitel die Verhandlungen von 1920 bis 1936 über die Schaffung einer neuen Rheinschiffahrtsakte sowie im V. Kapitel die Antezedenzen der Wiedereinsetzung der Zentralkommission nach dem Zweiten Weltkrieg geschildert. Im Zusammenhang mit den geschichtlichen Bewertungen des Verfassers drängt sich nur eine einzige Bemerkung auf. Im Gegensatz zu seiner

Behauptung, daß die von Adam Smith theoretisch begründete Freihandelstheorie schon zur Zeit des Wiener Kongresses Richtlinie der britischen Handelspolitik war (S.18–19), stand in Wirklichkeit diese Politik bis zur Mitte des XIX. Jahrhunderts im Zeichen des Protektionismus. Diesbezüglich genügt es darauf hinzuweisen, daß die Anti-Corn-Law League erst 1837 begründet wurde und deren Aktivitäten im Jahre 1846 – mit Wirkung vom 1. Januar 1849 – zur Aufhebung der Einfuhrzölle führte.

Die juristischen Bewertungen von Hoederath rufen dagegen manches Bedenken und einige Einwände hervor. Die Grundlage seiner juristischen Betrachtungen bildet nämlich die These, daß zu den Vertragsparteien der schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen der Wiener Kongreß-Akte nur die Uferstaaten zählten. Daraus zieht er die Folgerung, daß Großbritannien – und wohl auch die anderen Nichtanliegerstaaten der Flüsse, die unter die Bestimmungen der Kongreß-Akte fielen – »durch die Vereinbarung der schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen keine Rechte und Pflichten erworben hatten, so daß ihnen aus der Unterzeichnung und Ratifizierung der Schlußakte auch keine Garantstellung erwachsen konnte«. Der Verfasser weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß eine spezielle Garantie der schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen nicht beabsichtigt wurde (S.27–29 und 35–36). Seiner Ansicht nach können nur Staaten, die die Rechtsposition des Garanten eines Vertrags haben, die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen von den anderen Vertragsparteien verlangen, während sich die einfachen Vertragsparteien mit der passiven Rolle des Zuschauers abfinden müssen.

Dieser Auffassung ist nicht beizustimmen. Zunächst ist die Behauptung, daß Großbritannien sowie die anderen Nichtanliegerstaaten der unter die Kongreß-Akte fallenden Flüsse aus der Kongreß-Akte keine Rechte erworben hätten, irrtümlich. Wohl wurde das wichtigste Recht, nämlich die Beförderung von Personen und Waren auf den Flüssen, die in ihrem schiffbaren Lauf mehrere Staaten trennen oder durchqueren, den Angehörigen der Anliegerstaaten vorbehalten, aber die Nichtanliegerstaaten haben das Recht zum freien und ungehinderten Verkehr ihrer Waren auf den genannten Flüssen erworben. Im übrigen hatte jeder Vertragsstaat, so wie alle Parteien irgendeines internationalen Vertrags, das Recht, von den anderen Vertragsstaaten die Einhaltung und die Ausführung der eingegangenen Verpflichtungen zu fordern. Das gilt auch in Bezug auf die schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen der Kongreß-Akte. Dies ist die Konsequenz der Grundregel *pacta sunt servanda* und bedarf keiner besonderen Garantieklausel oder Garantieerklärung. Die völkerrechtliche Garantie ist ein davon zu unterscheidender juristischer Begriff. Sie räumt dem Garanten ein Interventionsrecht ein und legt ihm sogar eine Interventionspflicht auf.

Daß alle Vertragsstaaten das Recht hatten, die Einhaltung und die Ausführung der schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen der Kongreß-Akte zu überwachen und nötigenfalls die Einhaltung dieser von den Anliegerstaaten zu fordern, war den Beteiligten von Anfang an klar. Die niederländischen Transitzölle sowie Ein- und

Ausführverbote, die im Gegensatz zu den Bestimmungen der Kongreß-Akte über das Recht der Nichtanliegerstaaten zum freien und ungehinderten Verkehr ihrer Waren standen, dienten als Anlaß für das Protokoll von Verona vom 27. November 1822, worin die Vertreter von Österreich, Preußen und Rußland den britischen Standpunkt angenommen und unterstützt haben, daß die Nichtuferstaaten des Rheins an der Ausführung der Bestimmungen der Wiener Kongreß-Akte mitzuwirken befugt sind.

Die entscheidende Rolle, die die Konferenz von London, zusammengesetzt aus den Vertretern Großbritanniens, Frankreichs, Österreichs, Preußens und Rußlands, nach der Abtrennung Belgiens von den Niederlanden in der Sicherung der Schifffahrtswegfreiheit auf der Schelde spielte, ist wohlbekannt. Der niederländischen Behauptung gegenüber, daß diese Frage allein die Anliegerstaaten, also die Niederlande und Belgien etwas angehe, wies Earl Grey darauf hin, daß: "If the question of the navigation of the Scheldt has been treated as one affecting all European Powers, it has been only in consequence of the claims of the Belgian Government having been founded on the Treaty of Vienna ..." (British and Foreign State Papers [1833] Bd. XLI, 1, Part C, S. 97).

1844 gaben die Law Officers of the Crown auf die Frage, ob die Anliegerstaaten eines unter die Bestimmungen der Kongreß-Akte fallenden Flusses berechtigt wären, die Schifffahrtszölle zu erhöhen, die folgende Antwort: "the language of the Article [gemeint war Art. 111 der Kongreß-Akte] appears to us to be in this respect obscure and ambiguous, but considering that *this is a part of a European Agreement to which all principal States of Europe are parties*, we are led to the conclusion that it was not intended to give the Riverain States alone any power to raise the duties beyond those then in force". (Zitiert bei Lord A. McNair, *The Law of Treaties* [1961], S. 271).

Die von den damaligen Donauanliegerstaaten (Württemberg, Bayern, Österreich und die Türkei) erlassene Donauschifffahrtsakte vom 7. November 1857 (Martens, N.R.G. Bd. XVI 2, S. 75 ff.) wurde 1858 auf der Konferenz der Unterzeichnerstaaten des Pariser Friedensvertrages von 1856 von den Vertretern der Nichtanliegerstaaten, vor allem von den britischen und französischen Repräsentanten, die auch von seiten der piemontesischen und preußischen Delegierten Beistand fanden, der heftigsten Kritik unterzogen. Die Opposition der Nichtanliegerstaaten konnte auch durch den Erlaß der Zusatzartikel vom 14. März 1859 (A.D. Sturdza, *Recueil des documents relatifs à la liberté de navigation du Danube* [1904], S. 78 ff.), worin ihren Beschwerden in erheblichem Maße entgegengekommen wurde, nicht beschwichtigt werden. Wegen ihrer abweisenden Haltung konnte die Donauschifffahrtsakte nur bis zur österreichisch-türkischen Grenze am Eisernen Tor in Kraft treten.

Die Völkerrechtler des XIX. Jahrhunderts, unter ihnen die Klassiker des internationalen Flußschifffahrtsrechts, waren derselben Meinung. So schreibt z. B. C. F. Wurm: »Jede damals in Wien contrahierende Macht ist demnach befugt, ihr aus

den Wiener Artikeln hervorgehendes Recht in jeder dem Völkerrecht ... entsprechenden Weise zu verfolgen. Jede war auch in Bezug auf jeden unter den Gesichtspunkt der Wiener Artikel fallenden europäischen Strom, auch wenn sie nicht Ufer-Staat desselben ist [England ist es von keinem einzigen], befugt, die Verschleppung zu rügen, die im Widerspruch zu dem Wortlaut von Art.108 stattgefunden hat ... Jede in Wien damals contrahierende Macht kann, mit den Wiener Artikeln in der Hand die Reglements ... prüfen, kann die Anwendung der Wiener Grundsätze, soweit sie gehen, verlangen und nöthigenfalls mit Waffen erzwingen«. (Fünf Briefe über die Freiheit der Flußschiffahrt [1858], S.16–17. Hervorhebung vom Verf.).

Ed. Engelhardt stellt fest: « ... chacune des puissances qui ont souscrit ou adhéré aux traités de 1815 ... est autorisée à réclamer et au besoin à exiger la stricte application des principes destinés à régler la navigation des fleuves internationaux européens». (Du régime conventionnel des fleuves internationaux [1879], S.211–212).

Et. Caratheodory ist derselben Meinung: »Das Aufsichtsrecht der nicht am Ufer beteiligten Staaten ist seit dem Congreß von Verona (1822), auf dem sie [Beobachtung] von England zuerst gefordert worden war, bis zum Pariser Frieden von 1856 und zur neuesten Berliner Conferenz von 1885, wo sie die ausgedehnteste Anwendung erfuhr, zu wiederholten Malen festgestellt und ausgeübt worden.

Daraus ergibt sich, daß jede Signatar- oder Anschlußmacht dieser Verträge das Recht hat, gegebenenfalls auf die stricteste Durchführung der unter gemeinsamer Garantie der Mächte stehenden Grundsätze der internationalen Stromgesetzgebung zu dringen«. (Das Stromgebietsrecht und die internationale Flußgesellschaft, in: F. von Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, Bd.2 [1887], S.318).

Auch Lederle weist darauf hin, daß die Kongreß-Akte die Uferstaaten zur Beobachtung gewisser Grundsätze verpflichtete, andererseits stand den an der Kongreß-Akte beteiligten dritten Staaten ein Widerspruchsrecht zu, soweit sie durch die Vereinbarung der Uferstaaten zur Regelung der Flußschiffahrt benachteiligt wurden. (Das Recht der internationalen Gewässer [1920], S.83).

Im weiteren unternimmt Hoederath bedeutende Anstrengungen zur juristischen Begründung seiner anderen These, daß Großbritannien weder kraft des Versailler Friedensvertrages, noch kraft der Interimregelung von 1945 die rechtliche Stellung einer Partei im internationalen Rheinregime erworben hatte. Seiner Meinung nach blieb, obwohl Großbritannien durch Art.355 des Versailler Vertrages (ebenso wie Belgien, Italien und die Schweiz) in die Zentralkommission der Rheinschiffahrt aufgenommen wurde, seine Rechtsstellung in Bezug auf das internationale Rheinregime auf diese Mitgliedschaft und Mitwirkung in der Zentralkommission beschränkt (S.100). Dieser Zustand sei auch durch die Vereinbarungen des Jahres 1945 nicht geändert worden (S.113). Der Grund dafür ist nach Ansicht des Verfassers in der Tatsache zu finden, daß Großbritannien es unterlassen hat, nach 1919 die Mannheimer Rheinschiffahrtsakte zu ratifizieren (S.57).

Auch diese Auffassung scheint uns unhaltbar zu sein. In Art.356 des Versailler Friedensvertrages wurden die grundlegenden Bestimmungen der Mannheimer Akte (Art.2 und 4) durch neue Vorschriften ersetzt. Im weiteren wurde bestimmt, daß die Art.15–20 und 26 der Akte sowie Punkt 4 des Schlußprotokolls künftig keine Anwendung finden sollten. Von der Mannheimer Akte blieben lediglich nur technische und administrative Vorschriften übrig (über Zolladministration, die Erhaltung des Fahrwassers, die Regelung der Kompetenzen der Zentralkommission und der Rheinschiffahrtsgerichte). Diese übriggebliebenen Bestimmungen wurden nach Art.354 Abs.3 vorläufig, d. h. bis zum Zustandekommen der vorgesehenen neuen Rheinschiffahrtsakte, in Wirkung gehalten mit dem Zweck (wie es auf S.57 auch der Verfasser bemerkt), keinen vertragslosen Zustand entstehen zu lassen. Da die abgeänderte und ergänzte Mannheimer Akte nunmehr ihre bindende Kraft von dem Versailler Vertrag erhielt, war ein formeller Beitritt der Unterzeichnerstaaten des Friedensvertrages überflüssig. Anders verhielt es sich in Bezug auf die Niederlande und auf die Schweiz, die keine Parteien des Versailler Vertrages waren. Der Beitritt der Niederlande zur abgeänderten Fassung geschah mittels der zwei Pariser Protokolle vom 21. Januar 1921 und vom 29. März 1923 (M a r t e n s, N.R.G. 3^e série, Bd.XII, S.603 ff.), während die Beitrittsabsicht der Schweiz, abgesehen von einer Note vom 18. November 1920, vermittels der ununterbrochenen Teilnahme und Mitarbeit in der Zentralkommission bekundet wurde.

Ein guter Teil der völkerrechtlichen Literatur vertritt die Ansicht, daß der Beitritt zu der Zentralkommission *implicite* als Beitritt zum Rheinstatut selber betrachtet wird. Eine andere Auffassung hätte zu dem unzulässigen Ergebnis geführt, daß Staaten ein Mitspracherecht in der Gestaltung des Rheinregimes hätten, ohne dessen Partei zu sein. W. M ü l l e r stellt fest: »Diese Erweiterung [d. h. im Jahre 1919] der Kommission durch Vertreter von Nichtuferstaaten hat zur Folge, daß letztere in rechtlicher Hinsicht den Uferstaaten gleichzustellen sind und daß eine Revision der Stromakte deren Zustimmung bedarf, ist es doch satzungsgemäß eine Aufgabe der Kommission, Änderungen der Schiffahrtsakte – einstimmig – vorzunehmen. So hat beispielsweise Großbritannien den Beitrittsvertrag von 1921/1923 mit den Niederlanden, in dem noch einzelne materielle Vertragsänderungen ... enthalten sind, mitunterzeichnet«. (Die Rechtsstellung der Schweiz in Bezug auf die revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 1958, S.170). H. W a l t e r steht auf dem Standpunkt, daß «la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie ont adhéré la Convention de Mannheim par le truchement du Traité de Versailles». Mit Bezug auf die Schweiz stellt er fest, daß «pour un Etat riverain il n'est pas possible d'être membre de la Commission centrale sans assumer les obligations découlant des conventions». (La révision de la Convention de Mannheim pour la navigation du Rhin, Annuaire Français de droit international 1965, S.819).

Die Erörterung der Frage der gewohnheitsrechtlichen Anerkennung Großbritanniens als Vertragspartner der Rheinschiffahrtsakte (S.141–150) scheint eigent-

lich überflüssig zu sein, da der Verfasser zugibt, daß Großbritannien spätestens durch die Ratifikation des Revisionsabkommens von Straßburg vom 20. November 1963 die volle Mitgliedschaft im internationalen Rheinregime erworben hat (S.136 und 140). Seiner Auffassung, daß die schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen des Versailler Vertrages nicht Völkergewohnheitsrecht geworden sind, ist allerdings beizustimmen.

Béla Vitányi, Nijmegen

Merrills, J. G.: A Current Bibliography of International Law. London: Butterworths 1978. XX, 277 S. £ 18.50 geb.

Die Bibliographie orientiert sich in ihrer Anordnung an Greig's International Law (2. Aufl. 1976). Zu den verzeichneten Titeln gibt sie eine sehr knappe – oft allerdings nichtssagende – Inhaltsangabe. Die Bibliographie ist vor allem für Studenten gedacht, noch dazu englischsprachige, die offenbar keine andere Sprache verstehen sollen, denn der Verfasser beschränkt sich mit ganz geringen Ausnahmen auf die Verzeichnung ausschließlich englischsprachiger Literatur, zudem auch noch im wesentlichen auf den Erscheinungszeitraum seit 1960. Das führt dazu, daß, z.T. aus zeitlichen, z.T. aus sprachlichen Gründen in manchen Bereichen der Bibliographie nahezu alles Wichtige, das wirklich zur Kenntnis genommen werden müßte, fehlt, so z. B. bei "Germany and Berlin". Ein weiterer Nachteil liegt darin, daß bei Sammelwerken, obwohl sich der Verfasser gerade auf Einzelbeiträge (insbesondere in Zeitschriften) zu konzentrieren vorgibt, nur der Titel des Sammelwerks erscheint, nicht aber die Einzelbeiträge, die schnell zu erfassen für den Unkundigen in einer bestimmten Sachfrage sehr viel wichtiger wäre. Insgesamt leistet der Index to foreign legal periodicals und die Bibliographie der ZaöRV, später Public International Law, sehr viel mehr. Dem Völkerrechtsstudenten bleiben also weiterhin diese Nachschlagewerke empfohlen, ferner die Literaturhinweise der ja laufend neu erscheinenden Völkerrechtslehrbücher und Case-books. Die vorliegende Bibliographie dagegen kann nicht empfohlen werden.

Hans v. Mangoldt, Tübingen

Schleser, Walter Fr.: Die deutsche Staatsangehörigkeit. Ein Leitfaden. 4., überarb. und ergänzte Aufl. mit zwei Beiträgen von Alfred Heinzel. (Frankfurt): Verlag für Standesamtswesen 1980. 438 S. DM 68.80 brosch.

Die neue Auflage schreibt – im Umfang nicht unerheblich erweitert – die 1976 erschienene Voraufgabe fort. Wie diese stellt sie eine außerordentlich nützliche erste Einführung in die sehr schwierige Materie des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts dar; ihre Benutzbarkeit wird noch dadurch verbessert, daß jetzt endlich auch ein – knappes – Sachregister beigegeben worden ist. Ebenso wird es dem Praktiker sehr dienlich sein, immer wieder auf Veröffentlichungen, sei es von Verwaltungsvorschriften, sei es von Aufsätzen und Anmerkungen, in der StAZ hingewiesen zu werden. Wesentliche und umfassendere Ergänzungen gegenüber der Voraufgabe hat es vor allem im Bereich der Adoption als Staatsangehörigkeitserwerbs-/verlustgrund und in Bezug auf die Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit nebst dem Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit gege-

ben. Ferner ist insbesondere hinzuweisen auf die erheblich ausgebauten Abschnitte zu den deutsch-deutschen Problemen der deutschen Staatsangehörigkeit, zur Frage, welche Funktion die mitteldeutsche Staatsbürgerschaft hat und in welchem Verhältnis sie zur gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit steht. Hier ist allerdings auch deutliche Kritik am Platze. Zum einen sind die gesamtdeutschen Aussagen nicht hinreichend abgestimmt zwischen dem Verfasser und Heinzel, der einige Teilbeiträge geschrieben hat (z. B. S.263 f. gegen S.304 f., 335). Zum anderen werden gerade bei Heinzel die grundgesetzlichen Fundamentalkonzeptionen und völkerrechtliche Grundlagen der Rechtslage Deutschlands nicht hinreichend berücksichtigt – ganz besonders nicht bei der Darstellung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Inlandbegriffes (S.297 ff.; dagegen aber Schleser, S.35 f., 47 f., 197 ff.). Man kann nur hoffen, daß in künftigen Auflagen hier wieder eine einheitliche und für die Praxis sowohl durchschau- wie handhabbare Position gewonnen werden wird. Gerade in den zentralen Fragen der gesamt-deutschen Staatsangehörigkeit erwartet man von der staatsangehörigkeitsrechtlichen Literatur klare Auskünfte; immerhin handelt es sich hier um Grundfragen, die auf eine *ratio essendi* des westdeutschen Staates zurückführen: die Wahrung der Einheit des Vaterlandes.

Hans v. Mangoldt, Tübingen

Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht – Annuaire suisse de droit international. Hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht – publié par la Société Suisse de Droit International. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. Bd.34, 1978. (1979). 478 S. Bd.35, 1979. (1980). 308 S. beide geb.

Beide hier besprochenen Bände werden mit einer grundlegenden Abhandlung eröffnet, in der die neuesten Entwicklungen in einem in Bewegung befindlichen Teil des Völkerrechts aufgearbeitet werden, und zwar aus der Feder von Praktikern, die an dieser Entwicklung erheblichen Anteil haben. Im Bd.34 behandelt Reimann, Mitglied der schweizerischen Delegation bei der Genfer Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Kriegsvölkerrechts, »die Zusatzprotokolle zu den vier Genfer Konventionen von 1949, Lehren aus einer Kodifikation«, im Bd.35 Botschafter Diez, langjähriger Verhandlungsführer der Schweiz über mancherlei Fragen, die sich an Schweizer Grenzen stellen, »Probleme des internationalen Nachbarrechts«.

Reimanns Beitrag bietet zunächst eine Analyse und Bewertung des mit den beiden Zusatzprotokollen Erreichten. Positiv beurteilt er insbesondere die Fortschritte, die beim Schutz des Sanitätswesens, beim Zivilschutz, beim Schutz der menschlichen Person vor medizinischen Eingriffen, aber allgemein auch beim Schutz der Zivilbevölkerung gemacht wurden. Als wichtig sieht er insbesondere den Art.75 des Protokolls I an, der recht ausführlich einen gewissen Mindestschutz jeder menschlichen Person vorsieht. Gemäßigte Kritik übt Reimann an den Regeln über die Befreiungsbewegungen, über die Schutzmacht, am Protokoll II und am Guerilla-Artikel. Er bedauert, daß die Konferenz keine Regelungen zur Waffen-

frage und keine allgemeinen Vorschriften über Repressalien gebracht habe. Er betont zu Recht, daß sich in den Protokollen deutlich das Zusammenwirken dreier traditioneller Bereiche des Völkerrechts zeigt: des sogenannten Haager Rechts, des sogenannten Genfer Rechts und der Menschenrechte. Zu Recht beklagt Reimann, daß die Protokolle, »wo politisch das Terrain geeignet ist« (S.21), Ansätze von Diskriminierungen zeigen. Dies liegt daran, daß von einer Reihe von an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten immer wieder politische Ziele verfolgt würden. Dies führt Reimann zu Betrachtungen über die Schnellebigkeit mancher Bestimmung des geschriebenen Rechts, die er mit der Dauerhaftigkeit des Völkergewohnheitsrechts kontrastiert, das auch in diesem nunmehr in wesentlichen Teilen neu kodifizierten Bereich des humanitären Völkerrechts seine Bedeutung behalten wird.

Der Beitrag von Diez betont die steigende Bedeutung des internationalen Nachbarrechts, die beruht auf der fortschreitenden Interdependenz der Staaten, dem politischen Willen, Grenzen nicht vorwiegend als Trennlinien zwischen den Völkern zu verstehen. Die wichtigsten Grundsätze des internationalen Nachbarrechts haben jedoch alte Wurzeln: das Prinzip der guten Nachbarschaft, die Regel, daß ein Staat auf seinem eigenen Staatsgebiet keine Aktivitäten dulden darf, die auf dem Gebiete eines anderen Staates erhebliche und eindeutig nachweisbare Schäden verursachen oder verursachen können. Diez bietet sodann eine Übersicht über die Probleme der Nutzung und Reinhaltung der schweizerischen Grenzgewässer und über grenzüberschreitende öffentliche Werke. Er weist aus der schweizerischen Praxis nach, daß bei der Entscheidung über Anlagen, die grenzüberschreitende Emissionen verursachen können, in der Tat eine Informations- und Verhandlungspflicht besteht. Hier wird insbesondere die Praxis des Kernkraftwerkbaus in der Nähe der schweizerischen Grenzen untersucht. Bei den Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geht Diez insbesondere auf die zahlreichen zwischenstaatlichen Kommissionen auf den verschiedenen Fachgebieten ein. Er wendet sich gegen die Vereinheitlichung dieser Kommissionen, hält die Koordinationsprobleme zwischen verschiedenen Fachkommissionen durchaus für lösbar. Allerdings sollten solchen Kommissionen mehr Kompetenzen übertragen werden. Offene Fragen sieht Diez namentlich bei der Ausgestaltung der völkerrechtlichen Haftung im einzelnen sowie bei grenzüberschreitenden Mitsprache- und Kontrollrechten. Insgesamt hält er die Zeit für eine umfassende Kodifikation des internationalen Nachbarrechts noch nicht für reif. Lösungen sollten vielmehr jeweils im engeren, meist bilateralen Rahmen gesucht werden, wo am ehesten für die konkreten Probleme des Einzelfalls angemessene Ergebnisse erzielt werden könnten.

Wie stets sind eine Fundgrube für jeden Völkerrechtler die Berichte über die völkerrechtliche Praxis der Schweiz aus der Feder von Caflisch (Bd.34) bzw. Caflisch und Perruchoud (Bd.35). Hier findet man wesentliche Dokumente zur Frage der auswärtigen Gewalt im Bundesstaat, zu den auswärtigen Kompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung, zum Rang völkerrechtlicher Ver-

träge im schweizerischen Recht. Ausführlich wird die Frage der Staatsqualität und Anerkennung der Transkei (Bd.34, S.80ff.) behandelt, die Stellung und Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen (zum GATT z. B. Bd.34, S.83ff., allgemein zur Definition der internationalen Organisationen S.89ff.) und die Rechtsetzungsbefugnisse internationaler Organisationen (ICAO, Bd.35, S.133ff.). Hingewiesen sei auch auf eine Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts zur Frage der Vollstreckungsimmunität fremder Staaten bei Akten *iure gestionis* (Bd.35, S.143ff.). Besonders verdienstvoll ist es, daß in diesen Praxis-Berichten auch unveröffentlichte Praxis der Schweizer Behörden zu finden ist.

Eine begrüßenswerte Neuerung ist im Jahre 1978 mit der Berichterstattung über die schweizerische Praxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention eingeführt worden, die von Malinverni und Wildhaber besorgt wird. Hier finden sich Gerichtsurteile sowie Stellungnahmen und Botschaften des Bundesrats sowohl zu allgemeinen Fragen der MRK, etwa zur Stellung im innerstaatlichen Recht, sowie zu der Anwendung einzelner Artikel derselben. Es wird dabei insbesondere deutlich, wie die MRK, ohne formellen Verfassungsrang zu besitzen, in der Rechtsprechung des Bundesgerichts doch verfassungsrechtliche Bedeutung erhält. Dies sollte in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Bundesverfassungsgericht ja eine ganz andere Haltung einnimmt, vielleicht zum Nachdenken anregen.

Sehr instruktiv ist auch der Bericht von Menétrey über das internationale Steuerrecht (Bd.34, S.247–288) und der von Schulz über Gesetzgebung und Rechtsprechung der Schweiz im internationalen Strafrecht 1973–1977 (*ibid.*, S.289–336).

Aus dem international-privatrechtlichen Teil seien hier nur hervorgehoben die kritischen Stellungnahmen zum Entwurf eines Schweizerischen Gesetzes über das internationale Privatrecht (Bd.35, S.33–114).

Michael Bothe, Hannover
Verfassung von Berlin. Kommentar. Hrsg. von Gero Pfennig und Manfred J. Neumann, bearb. von Wolfgang Härth [u. a.]. Berlin, New York: de Gruyter 1978. XXXIV, 358 S. (Sammlung Guttentag). DM 86.– geb.

Es ist zu begrüßen, daß nunmehr nach der Kommentierung von Landsberg/Goetz aus dem Jahre 1951 eine Neukomentierung der Verfassung von Berlin vorliegt. Die zahlreichen Besonderheiten der Rechtslage Berlins, insbesondere auch im Verhältnis zum Bund, ließen eine solche Kommentierung schon lange als wünschenswert erscheinen. Ebenso wünschte man schon lange eine übersichtliche Darstellung der Berührungen von Berliner Verfassungsrecht und dem gerade in Berlin in weiten Bereichen weiterhin maßgeblichen Besatzungsrecht. Letzteres ist leider nicht vollkommen gelungen. Bloße allgemeine Verweisungen auf »die Vorschriften des Alliierten Kontrollrates und der Alliierten Kommandatura Berlin« – wie bei Art.86 VvB – sind keine Kommentierung, sondern eine Verweigerung derselben; auch sucht man bei der Frage der Geltung des Bundesrechts in Berlin (Art.1 R.46ff.) vergeblich einen Hinweis auf die BK/O [74]2 der Alliierten Kommandatura vom 23.4.1974 (GVBl.1055), nach der Bundesgesetze in Berlin »als

Bestimmungen der Berliner Gesetzgebung in Kraft« treten. Ferner ist zu bedauern, daß bei der Darstellung der Einbeziehung Berlins in das Gerichts- und Rechtsprechungssystem des Bundes (Art. 1 R. 62 ff.) die BK/O zum Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz (»Kontaktsperre«) vom 30.9.1977 (GVBl. 2012) nicht mehr berücksichtigt werden konnte, bei der man sich fragt, ob sich hinter ihrer *lit. c*) nicht eine außerordentlich interessante Erweiterung des Anwendungsbereiches der Substrattheorie verbirgt. Diese kritischen Bemerkungen ändern aber nichts daran, daß gerade die Kommentierung zu Art. 1 VvB viele interessante und den Benutzer weiterführende Hinweise auf Art und Umfang der Bindungen Berlins an den Bund gibt. Besondere Beachtung unter dem Gesichtspunkt der Rechtslage Berlins darf auch die – etwas knappe – Kommentierung des Art. 4 VvB beanspruchen. Auf die übrigen Abschnitte der Kommentierung kann im Rahmen dieser Besprechung nicht im einzelnen eingegangen werden; sie haben die Grundrechte und die innere Organisation Berlins zum Gegenstand, also eher »normale« Materien einer »normalen« Landesverfassung. Allerdings ist auch hier bemerkenswert, in welchem Maße die besondere Rechtslage Berlins, insbesondere aber seine Bindungen an den Bund und die Geltung des GG in Berlin zu Modifikationen nötigen.

Hans v. Mangoldt, Tübingen

Das Vierseitige Abkommen über Westberlin und seine Realisierung. Dokumente 1971–1977. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik 1979 (3. Aufl.). 336 S. (Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR). geb.

Eine Dokumentensammlung zum Viermächte-Abkommen mit so hochrangigen offiziellen Herausgebern darf besondere Aufmerksamkeit beanspruchen. Dies gilt schon für den Titel der Publikation, der nur wenig Erinnerung an Titel und Inhalt des in Bezug genommenen Abkommens vom 3.9.1971 erkennen läßt. In der Ostblockterminologie wird der Begriff »Vierseitiges Abkommen über Westberlin« vornehmlich für den inneren Gebrauch verwendet, im »Koexistenzbereich« dagegen der territorial begrenzende Zusatz regelmäßig weggelassen. Die vorliegende Dokumentation belegt es noch einmal. Das Werk scheint also – auch die wiederholte Auflage legt es nahe – vor allem für den inneren Gebrauch bestimmt. Unter 228 Nummern und einigen Anhängen werden neben einschlägigen Vertragstexten, insbesondere natürlich dem Viermächte-Abkommen in der im Ostblock gebräuchlichen deutschen Übersetzung, eine Vielzahl von Noten und Erklärungen der UdSSR sowie des anderen deutschen Staates zu Berlin betreffenden Fragen abgedruckt. Amtliche westliche Äußerungen sind nur cursorisch wiedergegeben und dann nur im Anhang zu entsprechenden Dokumenten der Sowjetunion oder des anderen deutschen Staates; dennoch lassen sie wesentliche Grundlagen der westlichen Position zum Gesamtstatus von Groß-Berlin und den Bindungen Berlins an den Bund erkennen (vgl. S. 66, 134 f., 186 f., 192, 195, 198 f., 200, 223 [auch für den Westen besonders wichtig!], 226, 231 f., 235 f., 245, 262 f., 272, 281 f., 288, 298 f., 302 f., 309 f.).

Die Ziele, welche die Herausgeber mit der Publikation verfolgen, lassen sich unschwer erraten:

1. Der andere deutsche Staat soll mit zahlreichen amtlichen Interpretationen des Viermächte-Abkommens sozusagen in die Rolle einer fünften Partei des Viermächte-Abkommens hineingeschmuggelt werden. Demgegenüber bleibt daran festzuhalten, daß nur die Vertragsstaaten zur maßgeblichen Auslegung und Anwendung des Viermächte-Abkommens berufen sind, worauf die ständigen Vertreter der USA, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs bei den UN mit Schreiben vom 23.3.1976 (S.263) mit Recht aufmerksam machen. Der andere deutsche Staat gehört nicht zu diesen Vertragsstaaten.

2. Es soll der Eindruck erweckt werden, als beziehe sich das Viermächte-Abkommen nur auf die Westsektoren Berlins, nicht auch auf den Ostsektor. Der Titel der Dokumentensammlung belegt dieses Ziel ja schon. Soweit nicht Erklärungen der UdSSR, die sich auf Erklärungen der Westmächte beziehen, zu einem Abdruck der bezogenen Dokumente nötigen, wird deshalb in der Dokumentation alles weggelassen, was darauf schließen lassen könnte, daß der Ostsektor Berlins einen anderen Status hat als der andere deutsche Staat, daß Groß-Berlin eine fort-dauernde statusrechtliche Einheit bildet. Unter diesem Gesichtspunkt zu sehen sind der Nichtabdruck des Schreibens der drei westlichen Botschafter an den Bundeskanzler vom 3.9.1971 zur Übermittlung des Wortlauts des Viermächte-Abkommens (Das Viermächte-Abkommen über Berlin [Presse- und Informationsamt der Bundesregierung], S.37f.), die (mit einer Ausnahme: Dok.Nr.25) Weglassung der Protokollvermerke und Briefwechsel zur Senatsvereinbarung über Besuchs- und Reiseverkehr vom 20.12.1971 und der dazu abgegebenen mündlichen Erklärungen mit der diffizilen begrifflichen Behandlung des Ostsektors von Berlin und des Gebietes des anderen deutschen Staates (z. B. bei Zivier, Der Rechtsstatus des Landes Berlin [3. Aufl.], S.349ff.), das Fehlen der Protokollvermerke und der Anordnungen der Alliierten Kommandatura zu den Gebietsaustauschverträgen (bei Zivier, S.359, 364, 362, 365; vor allem die alliierten Anordnungen sind von Bedeutung dafür, daß die Grenzen der vier Berliner Sektoren nur durch alliierte Regelung verändert werden können: Wichtig für Berlin-Marzahn!), der Nichtabdruck der Erklärung des Senats und der Alliierten Kommandatura vom 29.10.1975 zu Rettungsmaßnahmen in der Spree und der dazu abgegebenen Erklärung der Ost-Berliner Sowjetbotschaft (bei Zivier, S.389ff.).

3. Das Konzept der »besonderen politischen Einheit Westberlin« soll gestärkt, die Bindungen des Landes Berlin an den Bund sollen verstärkt in Frage gestellt werden. Hatte man zeitweise vielleicht glauben mögen, inzwischen sei das Konzept aufgegeben worden, daß »Berlin auf dem Territorium der DDR« liegt, so reibt man sich die Augen, nachdem man in Dok.218 die Erklärung des Außenministeriums der UdSSR vom 10.3.1977 gelesen hat: »Berlin ist in territorialer Hinsicht niemals aus dem Bestand der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone Deutschlands herausgelöst worden, was auch in den vierseitigen Dokumenten zum Aus-

druck kommt. Die in den ersten Nachkriegsjahren erfolgte gemeinsame Verwaltung Berlins wurde seinerzeit von den drei Westmächten selbst liquidiert, die die Erfüllung der vierseitigen Vereinbarungen und Beschlüsse verletzten und die Westsektoren Berlins von ihrer natürlichen Umgebung abtrennten«. Der Zurückdrängung der Bindungen Berlins an den Bund dienen zahlreiche Protestnoten gegen die Einbeziehung Berlins in Verträge, die von der Bundesrepublik Deutschland geschlossen sind; ferner Proteste in einer Reihe weiterer Vorgänge. Auch hier wieder sind eine Reihe gravierender Weglassungen festzustellen. Es fehlen das schon erwähnte Schreiben der drei Botschafter an den Bundeskanzler vom 3.9.1971 sowie dessen Antwortschreiben, ferner das Schreiben der Alliierten Kommandatura an den Senat von Berlin (Viermächte-Abkommen, S.43) zur Einordnung der Berliner Verhandlungen in den Viermächte-Rahmen, es fehlen weiter die Erklärungen der vier Botschafter nach der Unterzeichnung des Viermächte-Abkommens und der drei Westmächte bei Unterzeichnung des Schlußprotokolls, es fehlt das Protokoll über Verhandlungen (Post- und Fernmeldeverkehr) vom 30.9.1971 mit den in Nr.6 gegebenen Hinweisen auf postalische »Bindungen« Berlins an den Bund (bei Zivier, S.321), zum Transitabkommen fehlt insbesondere das Schreiben des Bundeskanzlers an die drei Westmächte und deren Antwortschreiben (in: Zehn Jahre Deutschlandpolitik, Nr.28 und 30), ferner das Schreiben der Alliierten Kommandatura vom 18.12.1971 (bei Zivier, S.345f.), weiter fehlt das Schreiben der Alliierten Kommandatura zum UN-Beitritt der beiden deutschen Staaten (bei Zivier, S.378f.) sowie die Antwort der drei Westmächte auf den Protest der Sowjetunion betreffend die Einbeziehung Berlins in die Direktwahl des Europaparlaments (bei Zivier, S.393), schließlich die Erklärung zur Anwendung des Verkehrsvertrags auf Berlin (siehe aber auch den Eingang zu Dok.49). Nicht neu ist, daß in den Dienst der Verkürzung der Bindungen Berlins an den Bund auch deren begriffliche Reduzierung auf »Verbindungen« in Anlehnung an das russische Wort im russischen Text des Viermächte-Abkommens gestellt wird. Etwas zu weit geht es aber wohl doch, wenn auch bei westlichen Noten und Erklärungen auf den fast durchweg nicht im Russischen authentischen Text zurückgegriffen wird und hier ebenfalls »Verbindungen« übersetzt wird, statt Bindungen in Anlehnung an das englische Wort *ties*. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang noch, was eine Erklärung der Sowjetbotschaft in Ost-Berlin vom 29.9.1973 (Dok.78) unter der »Unterhaltung und Entwicklung der Verbindungen« versteht, zu der nach dem Auslegungsschreiben der drei westlichen Botschafter an den Bundeskanzler (S.55) in Berlin Ausschusssitzungen des Bundestages und des Bundesrates stattfinden können: die »Unterhaltung und Entwicklung normaler Beziehungen zwischen den Westsektoren Berlins und der BRD«.

Die Liste – wohl beabsichtigter – Auslassungen und »Übersetzungsnachhilfen« ließe sich vermehren. Selbst im – knappen – Sachregister wird das Konzept sichtbar: Ein Stichwort wie »Groß-Berlin« fehlt ganz, bei der »Frage des sogenannten Viermächtestatus Berlins« fehlen alle Hinweise auf die abgedruckten westlichen

Äußerungen. Bemerkenswert ferner, daß die Erklärung der Regierungen der vier Hauptsiegermächte zum UN-Beitritt der beiden deutschen Staaten in den Berlin-komplex gestellt wird – Deutschland als Ganzes wird hier wohl bewußt verdrängt – und daß auch hier mit der Übersetzung nachgeholfen werden muß: statt des Hinweises auf den Tagungsort als das »früher vom Alliierten Kontrollrat benutzte Gebäude« (so noch richtig in der Präambel zum Viermächte-Abkommen) die Veränderung zum »ehemaligen Sitz des Alliierten Kontrollrates«.

Ein geradezu klassisches Dokument der Propaganda, das aber eben darum – und wegen des Abdrucks zahlreicher im Westen nicht hinreichend bekannter Dokumente – in dem auf die Einheit Deutschlands verpflichteten Teile unseres Vaterlandes die größte Aufmerksamkeit verdient. Hans v. Mangoldt, Tübingen