

# L I T E R A T U R

## Buchbesprechungen

**Bruhács, János: The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses.** Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers & Budapest: Akadémiai Kiadó (1993). 252 S. Dfl. 190.-

**Nollkaemper, André: The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint.** Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff/Graham & Trotman (1993). XVIII, 390 S. (International Environmental Law & Policy Series). Dfl. 235.-

Diese zwei Bücher zum internationalen Wasserrecht haben unterschiedliche Schwerpunkte und ergänzen sich daher. Die Monographie des ungarischen Professors Bruhács – eine von M. Zehery besorgte Englisch-Übersetzung aus dem Ungarischen, welche allerdings nicht immer sehr gut ist, was das Lesen erschwert – ist keine Kommentierung der 1991 vorläufig (und 1994 endgültig) verabschiedeten Draft Articles der International Law Commission (ILC) zum Thema gleichen Namens, wie man aufgrund des Buchtitels vermuten könnte. Es geht vielmehr um eine umfassende Analyse wichtiger Prinzipien des internationalen Gewässerrechts. Der Schwerpunkt wird dabei auf traditionellere Nutzungsprinzipien unter besonderer Berücksichtigung des Donau-Regimes gelegt. Hauptaugenmerk der Dissertation des Niederländers Nollkaemper sind die Prinzipien, welche das Rhein- und Nordsee-Regime beeinflussen, wobei auch moderne Schutzprinzipien (Vorsorge, bestandsfähige Entwicklung etc.) hervorgehoben werden.

Bruhács analysiert Probleme der territorialen Souveränität (Kap.3), spezifische Aspekte des *law making* (Kap.4), das Managementregime des Donau-Beckens (Kap.5), die Bedeutung des Schadenszufügungsverbots für das Regime internationaler Flußläufe (Kap.6), das Prinzip des *reasonable and equitable share* (Kap.7), das Verschmutzungsverbot (Kap.8) und die Anwendung dieser Rechtsregeln (Kap.9). Eine Bibliographie (S.227 – 238), ein – leider ungeordnetes – Verzeichnis von Fällen (S.239 f.) und ein sehr hilfreiches Verzeichnis von Abkommen und ähnlichen Dokumenten (S.241– 251) schließen das Buch ab. Bibliographie und Dokumentenverzeichnis befinden sich allerdings auf dem Stand von 1986/87, während das Buch auf dem Stand von 1989 zu sein scheint – ein Umstand, der

nicht erklärt wird und auch wenig erklärlich ist (die ungarische Buch-Fassung wurde anscheinend 1992 veröffentlicht). Ein Stichwortverzeichnis fehlt.

Der Kodifikationsarbeit von ILA, IDI und ILC mißt Bruhács mit Recht – allerdings ohne nähere Begründung – sehr hohe Bedeutung zu; neben der Lückenausfüllung nimmt er die Kodifikation (und Entwicklung?) von Rechtsprinzipien durch ILA-Resolutionen an (S.18). Hier bleiben seine Ausführungen allerdings unpräzise, wenn er formuliert, daß die Helsinki Rules die wichtigsten Prinzipien des Gewässerrechts enthielten (S.18) und daß sie eine *communis opinio doctorum* darstellten, welche in der Praxis einige ambivalente Reaktionen erhalten habe (S.19). Hier hätte man sich eine genaue Analyse über die rechtliche Bedeutung von ILA-Resolutionen gewünscht (vgl. etwa Hohmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, London 1994, S. 166 ff.). Den ILC-Draft Articles on the law of non-navigational uses of international watercourses (1991) wird mit Recht bescheinigt, eine Beschreibung existenten Gewohnheitsrechtes zu sein (S.77); auch hier fehlt eine genauere Begründung.

Die Bedeutung der beiden Prinzipien *reasonable and equitable share* (Art.5 ILC-Draft Articles) und *no appreciable harm* (Verschmutzungsverbot, Art.7 ILC Draft Articles) werden ausführlich diskutiert. Bruhács scheint das Verschmutzungsverbot als die Hauptregel anzusehen, dem das *equitable use*-Prinzip eher nachgeordnet ist (vgl. S.126) – auch hier sind die Ausführungen leider sehr knapp, sie sollten präziser und genauer begründet sein, zumal die exakte Auslegung dieser beiden Prinzipien einer der Hauptstreitpunkte des Gewässerrechts ist (vgl. etwa Wouters, *Can.Yb Int'l Law* 30 [1992], 42 ff.). Interessant sind die Ausführungen zum relativen Schutz gegenwärtiger und künftiger Wassernutzungen (S. 132 ff.), zur Überflutungskontrolle (S.143 ff.), zur Konsultationspflicht (S. 176 ff.) und zu den konzeptuellen Elementen des vagen *reasonable and equitable share*-Prinzips (S. 162 ff.), welches aufgrund seiner großen Flexibilität wohl eher als eine Methode denn als Rechtsregel angesehen werden müsse und nur Aussagekraft gewinne durch Abkommen, welche das Prinzip für das Gewässer inhaltlich bestimmten (S. 170). Die Regeln über die internationale Staatenhaftung werden mit Recht als wenig hilfreich für die Nutzungsregime internationaler Gewässer angesehen, weil dort zahlreiche Besonderheiten auftreten (S. 220).

Der größte Wert des Buches dürfte darin bestehen, daß hier erstmals in einer Monographie das rechtliche Nutzungsregime der Donau dargestellt wird (S. 88 ff.), welches auf einem Mosaik von über 40 meist bilateralen Abkommen zu Einzelfragen beruht (vgl. auch Beyerlin in: *Handwörterbuch des Umweltrechts* 2.Aufl. 1994, Sp. 401 ff.). Die Bestimmungen zum Umweltschutz durch diese Konventionen bzw. die Bukarester Deklaration werden als ungenügend bezeichnet (S. 107); gleiches gilt für die Verhütung von Überflutungen (S. 108) und für die Kompetenzen der Donau-Kommission (S.111 f.). Die 1989 aus ökologischen Gründen erfolgte Kündigung Ungarns des Abkommens von 1977 mit der

damaligen ČSFR über den Bau des Kraftwerks Gabčíkovo-Nagymaros, die später zu einer IGH-Klage führte (vgl. ILM 32 [1993], 1293 ff.), wird von Bruhács als rechtmäßig bezeichnet (S. 114).

Trotz der genannten Kritikpunkte: Das Buch von Bruhács ist für alle am Gewässerrecht Interessierten empfehlenswert und für ein Studium des Donau-Regimes unverzichtbar. Die 1994 erfolgte endgültige Verabschiedung der ILC-Draft Articles sowie der Sofiaer Konvention zum Schutz der Donau (beide in: Yb Int'l Env'l Law 5 (1994), 891 und doc.16) könnte der Anlaß für eine wünschenswerte 2. Auflage sein, welche die aktuellen Haupt-Streitpunkte des Gewässerrechts in engerer Anlehnung an die Bestimmungen des ILC-Dokuments vertiefter analysiert, wobei mehr (und insbesondere aktuellere) Fälle ausgewertet werden sollten.

Nollkaemper geht in seiner Utrechter Dissertation von der Hypothese aus, daß die Hauptherausforderung für das Umweltvölkerrecht darin bestehe, eine adäquate Balance zu ziehen zwischen Ermessen, resultierend aus der Freiheit wirtschaftlicher Aktivitäten, und den Zwängen, die sich aus der Notwendigkeit eines Umweltschutzes ergeben. Er untersucht daher anhand der für die Niederlande anwendbaren Regime für grenzüberschreitende Gewässer (Rhein, Maas, Schelde und Nordsee), wie internationales Recht dieses Ermessen durch Zwänge verdrängt hat (vgl. S.14). In den Kapiteln 2 – 4 diskutiert er die Schlüsselfaktoren des Regimes, welche die Balance zwischen Freiheit und Zwängen bestimmen: Prinzipien und Politiken (Kap.2), spezifische Verpflichtungen (Kap.3) und prozedurale Verpflichtungen (Kap.4) – übersichtlicher wäre es, als Überschriften für die beiden ersten Kapitel zu wählen: Prinzipien (Kap.2) und materielle Verpflichtungen (Kap.3). In Kap.5 wird die Beziehung zwischen rechtlichen und nicht-rechtlichen Regeln und zwischen rechtlicher Natur und Zwängen untersucht. Kap.6 untersucht die Prozeduren, die angewendet werden können, um die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Staaten zu überwachen. Kap.7 enthält die Schlußfolgerungen. Eine ausführliche Bibliographie (S.329 – 362), ein gutes Fälle- (S.363 – 365) und Dokumentenverzeichnis (S.367 – 379) sowie ein Stichwortverzeichnis (S.381– 390) schließen das Buch ab.

Auf den S.17 – 86 bietet Nollkaemper eine hervorragende Analyse von sechs Rechtsprinzipien: Verschmutzungsverbot (*no-appreciable harm*), *equitable use*, Vorsorgeprinzip, Nicht-Diskriminierung, Verursacherprinzip und bestandsfähige Entwicklung (*sustainable development*). Er betont mit Recht den *due diligence*-Charakter des ersten Prinzips (S. 40), woraus im Ergebnis ein beträchtliches Ermessen der Staaten bezüglich der Notwendigkeit von Verhütungspflichten ableitbar ist (S. 59). Ähnlich wie Bruhács beklagt Nollkaemper die zu hohe Flexibilität des *equitable use*-Prinzips, das ganz ausnahmsweise eine erhebliche Verschmutzung erlauben könne (S.69), aber ansonsten dem Verschmutzungsverbot eher untergeordnet sei (S.68). Weitere Ergebnisse: Die unter dem Verschmutzungsverbot getroffene Aussage, daß keine Verhütungsmaßnahmen erforderlich

sind, solange kein Risiko erheblicher Verschmutzungen vorhersehbar ist, werde durch das inzwischen weitgehend anerkannte Vorsorgeprinzip etwas relativiert (S. 72). Das Prinzip bestandsfähiger Entwicklung, das eher eine Richtlinie sei, biete kaum etwas Zusätzliches zum Vorsorgeprinzip (S. 84), das Verursacherprinzip sei keine (S. 82) und das Nichtdiskriminierungsprinzip nur bedingt eine Hilfe für die Verstärkung von Prävention (S. 79). Insgesamt werde aber in diesen Prinzipien die Entwicklung in Richtung Präzisierung der Präventionspflichten reflektiert (S. 85).

Kapitel 3 analysiert fünf materielle Verpflichtungen (Wasserqualitäts- und Emissions-Standards, prozentuale Reduktionspflichten, *best available technology* [BAT], beste Umweltpraktiken) und Kapitel 4 drei prozedurale Pflichten (Kooperation, Notifikation/Konsultation, Umweltverträglichkeitsprüfung [UVP]). Nollkaemper sieht in Wasserqualitätsstandards und prozentualen Reduktionspflichten gute Möglichkeiten, das Ermessen der Staaten zu reduzieren (S.107 und 127), während bei Emissionsstandards und BAT vor allem pragmatische Probleme bestünden (S. 119 und 141) und die besten Umweltpraktiken noch zu wenig Unterstützung fänden (S.145). Von den prozeduralen Pflichten könnten die Notifikations- und UVP-Pflicht – letztere nur unter bestimmten Voraussetzungen – zu einer Einengung des Ermessens beitragen (S. 179 und 195), während die Kooperationspflicht zu vage sei (S. 164). Die Ergebnisse sind gut begründbar.

In seinem interessanten Rechtsquellen-Kapitel (Kap.5) macht Nollkaemper auf den häufigen Gebrauch nicht-rechtlicher Regeln und auf einen Trend im Umweltvölkerrecht aufmerksam, für die Schaffung von Gewohnheitsrecht die Anforderungen an die Staatenpraxis zu lockern (S. 218; vgl. auch Hohmann, aaO, S. 170). Interessant und überzeugend ist seine Überlegung, daß die Konsequenzen einer Verletzung der nicht-rechtlichen Regel fast identisch sind mit der einer Rechtsregel (gleicher Erwartungsdruck, diese Regeln einzuhalten), weil Unterschiede bei der Frage der internationalen Staatenhaftung und bei Gegenmaßnahmen bisher im Bereich des Umweltvölkerrechts keine praktische Rolle gespielt haben. Deswegen können für seine Analyse beide Regeln in dem Sinne gleich behandelt werden, daß sie gleichermaßen das Handlungsermessen der Staaten einengen (S. 246). Nollkaemper plädiert weiter dafür, die Unterschiede zwischen beiden Regeln nicht zu verwischen, weil sonst das Recht verwässert werden könne (S. 249). Letzteres – die "Verwässerungs-Theorie" – ist etwas überzogen (vgl. den extremen Ansatz von Weil, AJIL 1983, 413 ff.); statt von Nicht-Recht und Recht – dies würde die geringen unterschiedlichen Konsequenzen verwischen – sollte man besser von rechtlichen Prinzipien sprechen, die gerade initiiert, aber noch nicht etabliert sind (im Entstehen begriffenes Recht, oder *soft law*) und solchen, die bereits etabliert sind (*hard law*), da der Übergang zwischen beiden meist fließend ist (vgl. Hohmann, aaO, S.177 f.).

Das Buch von Nollkaemper ist eine der besten Darstellungen des internationalen Gewässerrechts, die uneingeschränkt empfohlen werden kann. Durch

seinen weiten Ansatz verbindet es das Gewässer- mit dem Umweltrecht. Wer stärker an den Nutzungsprinzipien interessiert ist, wird möglicherweise das Buch von Bruhács vorziehen. Harald Hohmann, Frankfurt

**Caponera, Dante A.: Principles of Water Law and Administration.** National and International. Rotterdam, Brookfield VT: A.A.Balkema (1992). XIX, 260 S. Dfl 95.-.

**Chauhan, B.R.: Settlement of International and Inter-State Water Disputes in India.** Bombay: N.M.Tripathi Pvt. Ltd. und Indian Law Institute (1992). XVIII, 346 S. (Water Project Series). US \$ 14.-.

Die vorliegenden zwei Bücher zum Gewässerrecht haben ihren Schwerpunkt eher im nationalen Recht, ohne allerdings das internationale Recht zu vernachlässigen. Während die Monographie von Chauhan auf die Beilegung von internationalen und indischen Wassernutzungskonflikten begrenzt ist, analysiert Caponera rechtsvergleichend Wasserrechts- und Nutzungsprinzipien aller Rechtskreise.

Caponera ist aufgrund seiner langjährigen Arbeit als Leiter der FAO-Rechtsabteilung und Rechtsberater für internationale Wasserkonflikte einer der erfahrensten Kenner des internationalen Wasserrechts. Sein Buch resümiert die fast lebenslange Beschäftigung mit diesem Thema. Zugleich ist es eine Zusammenfassung seiner Vorlesungen am International Institute for Hydraulic and Environmental Engineering (IHE) in Delft sowie dem dortigen Centre for Comparative Studies on River Basin Administration. Es ist von daher nicht allein für Juristen, sondern auch für Wasserplaner bzw. -verwalter und für sonstige Interessierte geschrieben, die sich mit den Aspekten des Wassermanagements beschäftigen und hierbei auf rechtliche Fragen stoßen (S. 9).

Nach zwei lesenswerten Kapiteln über früheste Regulierungen und Bewirtschaftungen von Wasser (Kap.2, S. 11–28: Alt-Ägypten, Mesopotamien, Alt-Hindu, Alt-China, Hebräer, Inkas, Azteken) und über römische Wasserrechtsprinzipien (1000 v. Chr.–565 n. Chr.) und solche einer Zwischenepoche (565–1812 n. Chr.) (Kap.3, S. 29–54) definiert Caponera Wasserrecht und seine Rechtsquellen (Kap.4, S. 55–64). Da das umfassend definierte Wasserrecht eine Vielzahl von Punkten regelt (Wasserressourcenpolitik, Eigentümerrechte, Nutzungsprioritäten, Planungen, Verschmutzungs-, Überflutungs- und Dürrekontrollen, Nutzung für Hausgebrauch, Landwirtschaft, Energiegewinnung, Industrie, Bergbau, Schifffahrt etc., S. 56), ist eine Vielzahl von Rechtsgebieten betroffen, insbesondere Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht, das Recht für einzelne Nutzungen (Landwirtschafts-, Bergbau- und Schifffahrtsrecht) sowie Gesundheits-, Naturressourcen- und Umweltrecht (S. 57 f). Caponera zählt zu den formellen Rechtsquellen: das geschriebene nationale Recht, internationale Abkommen sowie bindende Entscheidungen regionaler Organisationen, nationales und internationales Gewohnheitsrecht, Entscheidungen nationaler oder inter-

nationaler Gerichte, und – als Hilfsquelle – Lehrmeinungen, zu denen er auch die Resolutionen der International Law Association (ILA) rechnet (S. 58 – 64 und S. 195).

Nach Caponera gibt es international nur folgende fünf Wasserrechtssysteme: Gewohnheitsrecht, römisches Recht mit seinen zwei Nachfolgern *common law* und *civil law*, islamisches Recht, sowjetisches Recht, hinduistisches und buddhistisches Recht (S. 65). In Kapitel 5 werden daher die Wasserrechtsprinzipien der islamischen (S. 68 – 75), *civil law*- (S. 75 – 80), *common law*- (S. 80 – 84), sowjetischen (S. 84 – 89) und hinduistischen Länder (S. 89 – 94) analysiert; dieses Kapitel ist eines der Höhepunkte des Buches. Die unterschiedliche Behandlung des rechtlichen Wasser-Status, des Recht auf Wassergebrauch, der Qualitäts- und Verschmutzungskontrollen, der Wasserverwaltung und des Grundwasserregimes in diesen fünf Rechtskreisen werden deutlich. Kapitel 6 (S. 97 – 132) ergänzt diese Ausführungen um Entwicklungen in fünf Regionen (Afrika, Asien-Pazifik, Zentral- und Südamerika, Europa, USA). Für Europa wird bezüglich der Wasserverwaltung differenziert zwischen Bundesstaaten und Einheitsstaaten, wobei für die letzteren zwei Sondervarianten herausgearbeitet werden: Staaten mit einem Dezentralisierungsprozeß (Italien, Niederlande, Spanien) und Staaten mit Flußbassin-Verwaltungen (Spanien, Großbritannien, Frankreich) (S. 116 – 122).

In Kapitel 7 (S. 133 – 160) faßt Caponera die Haupttrends dieser verschiedenen Wasserrechtsordnungen zusammen: juristischer Wasserstatus, Recht auf Wassergebrauch (freier Gebrauch, Registrierung, Genehmigungssysteme etc.) und seine Grenzen, Prioritäten, besondere Wassernutzungen (Landwirtschaft, Industrie etc.), Qualitäts- und Verschmutzungskontrollen, Grundwasser, Schutzzonen sowie Implementierung der Wassergesetzgebung. Kapitel 8 und 9 beschäftigen sich mit nationaler Planung und Verwaltung, Kapitel 10 – 12 mit dem internationalen Gewässerrecht (u. a. mit einem Überblick und einer Evaluierung internationaler Gewässerkommissionen in Kapitel 12) und Kapitel 13 mit rechtlichen Aspekten der Grundwasserbewirtschaftung.

Das Buch ist eine bahnbrechende Studie des nationalen und internationalen Gewässerrechts, die ihren Schwerpunkt in rechtsvergleichenden Analysen des nationalen Rechtes hat. Das internationale Gewässerrecht wird dabei etwas kurz behandelt, was aber angesichts des gewählten Schwerpunktes verständlich ist. Kleinere Mängel könnten angemerkt werden: das fehlende Stichwortverzeichnis, die cursorische Behandlung des Umweltrechts, der nicht immer aktuelle Stand (auch bei der zitierten Literatur dominieren Veröffentlichungen aus den Jahren 1968 – 80) – letzteres würde eine aktualisierte 2. Auflage wünschenswert erscheinen lassen.

Chauhan verbindet ebenfalls eine lange praktische Erfahrung mit dem Wasserrecht: seit 1958 war er Rechtsberater bei verschiedenen Wassernutzungskonflikten Indiens, und er hat sich sowohl im Rahmen der Forschung als auch

der ILA – wie Caponera ist er seit den 1960er Jahren Mitglied des ILA Water Resources Committee – mit dem Wasserrecht beschäftigt (S. III-V). Seine Monographie will Richtlinien aufzeigen, um internationale oder innerstaatliche Wasserkonflikte in Indien effektiver lösen zu können (S. V). Das Buch besteht aus vier Teilen: Konzepte und Theorien zum Teilen von Wasserressourcen (Teil I, S. 1–45), internationale Wasserkonflikte (Teil II, S. 47–104), Probleme mit zwischenstaatlichen Flüssen Indiens (Teil III, S. 105–328) und einem Epilog mitsamt Bibliographie und Stichwortverzeichnis (Teil IV, S. 331–346) sowie einem Fälle-Verzeichnis (S. XV–XVIII).

Nachdem sechs verschiedene Theorien für die gemeinsame Nutzung von internationalen und zwischenstaatlichen Wasser-Ressourcen vorgestellt werden (S. 21–37), wird die *equitable use*-Theorie im Lichte der ILA-Kodifikationen näher beleuchtet (S. 37–45). Für die Beilegung internationaler Wasserkonflikte werden vor allem zwei Schwierigkeiten genannt: die Bestimmung der Prioritäten für 13 verschiedene Formen der Wassernutzung (S. 49–54) und die Kriterien für die Verteilung von Wasser (S. 54–60). Hier geht es um Fragen, ob etwa dem Hausgebrauch Nutzungspriorität eingeräumt werden soll (S. 52, vgl. auch Caponera aaO, S. 147 f.) und ob bestehende Rechte für die Wasserverteilung durch Billigkeitskriterien ergänzt werden müssen (S. 57 f.) – letzteres wird klar bejaht (S. 58 f). Nach einer kurzen Evaluierung der ILA-Helsinki Rules, die wie andere ILA-Resolutionen wohl als die Lehrmeinung von Völkerrechtlern (Art.38 I *lit. d* IGH-Statut) qualifiziert werden mit der Chance, daß sich daraus Gewohnheitsrecht entwickelt (S. 71), und einiger internationaler Gerichts- und Schiedsentscheidungen (S. 73–78) folgt eine Beschreibung der internationalen Wasserkonflikte Indiens mit seinen Nachbarstaaten Pakistan (1948–60), Nepal (1954–78) und Bangladesh (1972–85) mitsamt ihren Lösungen (S. 80–104).

Teil III des Buches enthält eine detaillierte Beschreibung und Evaluierung von fünf größeren (Krishna River, Narmada River, Godavari River, Punjab-Rajasthan-Haryana Water und Cauvery River) und vier kleineren zwischenstaatlichen Wasserkonflikten aus der Zeit zwischen 1951 und 1990 (S. 217–315). Dem vorangestellt sind Kapitel über die 17 Hauptbassins und Fluß-Systeme Indiens (S. 107–140), die Rechtsbeziehungen zwischen den Provinzen und Staaten – einschließlich der Probleme der provinzübergreifenden Indus-Kommission und der Verwaltung von zwischenstaatlichen Flüssen – (S. 141–179), die Rechtsquellen für zwischenstaatliche Wasserkonflikte (mit einer Liste sämtlicher anwendbarer Verträge, S. 187–194) und die Rechtsbestimmungen (und Praxis) zu zwischenstaatlichen Wasserkonflikten in sieben anderen Ländern der Welt (USA, Argentinien, Deutschland etc, S. 195–216). Teil III schließt mit einer interessanten Auswertung der angewendeten Rechtsprinzipien und Streitbeilegungsmechanismen (S. 316–328); bemerkenswert ist hier u. a., daß US-amerikanische Entscheidungen für Indien (wegen der unterschiedlichen staatsrechtlichen Bedeutung der in-

dischen und der US-Staaten) nicht anwendbar sein könnten (S. 318) und daß Prinzipien wie sparsamer Wassergebrauch und Vermeidung von Verschmutzungen eine steigende Rolle spielten (S. 317).

Die Monographie von Chauhan ist sehr hilfreich für das Studium der rechtlichen Bewältigung von Wassernutzungskonflikten. Nebenbei könnte es auch für Staatsrechtler, die das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander studieren, einige Erkenntnisse bringen. Ähnlich wie beim Buch von Caponera ist der Literaturstand nicht ganz aktuell (es dominiert Literatur von 1965 – 80).

Das Buch von Caponera ist schlichtweg unverzichtbar für alle, die sich mit dem Wasserrecht beschäftigen. Wer sich stärker für die Beilegung von Wassernutzungskonflikten interessiert, wird die empfehlenswerte Monographie von Chauhan wählen.

Harald Hohmann, Frankfurt

**Giuffrida, Roberto: La Ricevibilità Generale nella Giurisprudenza della**

**Corte Internazionale di Giustizia.** Milano: Giuffrè 1995. 219 S. (Pubblicazioni dell'Istituto Internazionale 25) L. 28.000.-

Der Titel "Allgemeine Zulässigkeit in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs" der Monographie von R. Giuffrida erweckt zunächst einmal die Erwartung, daß hier eine Abgrenzung zwischen Fragen der Zulässigkeit eines Falles und der Zuständigkeit des IGH vorgenommen wird. Im 1. Kapitel legt der Autor jedoch dar, daß sein Anliegen die Prüfung der "immanenten Kompetenz" des Gerichts zur Entscheidung einer Streitigkeit ist, unter der er Erwägungen der Opportunität bzw. *judicial propriety* versteht, also ein Ermessen des Gerichts, einen Fall zu entscheiden oder die Entscheidung abzulehnen. Dieses Ermessen, so stellt der Autor einleitend klar, wird vom Gerichtshof unabhängig von einer vorgängigen Einrede zur Zuständigkeit oder Zulässigkeit ausgeübt; es hängt allein von Erwägungen der Zweckmäßigkeit ab, überhaupt zu entscheiden. Schon diese Ausgangsposition verwundert, da dem Gerichtshof im Statut nur im Zusammenhang mit der Erstattung von Gutachten Ermessen eingeräumt worden ist, seine Funktion auszuüben oder aus Zweckmäßigkeitserwägungen davon abzusehen. Der Autor behandelt das Thema aber nicht in bezug auf Gutachten, sondern ausschließlich in bezug auf Streitfälle. Er stellt die These auf, daß der IGH aus praktischen Gründen die Entscheidung von Streitigkeiten abgelehnt habe, z. B. mit Blick auf das spätere Verhalten der Parteien oder die Befolgung des Urteils, wobei diese Gründe nicht explizit im Urteil genannt würden, sondern als *mootness*, Fehlen einer Streitigkeit oder ähnliche Ablehnungsgründe umschrieben würden. Erfreulicherweise bemerkt der Autor selbst, daß die Lehre allgemein diese Erwägungen als unvereinbar mit dem Statut ansieht und daß auch der IGH selbst sich immer wieder auf seine Funktion als unabhängiges Gericht oder auf das reibungslose Funktionieren der Rechtsprechung berufen hat. Seine These, daß der IGH im Falle des Fehlens einer auf den Fall anwendbaren Völkerrechtsnorm das Recht habe vorzuschlagen, in welche Richtung die Entwicklung des Völkerrechts

gehen solle (S. 36), ist m.E. nicht akzeptabel. Zwar trifft es zu, daß die Rechtsprechung des IGH zur Entwicklung des Völkerrechts beigetragen hat, aber stets dadurch, daß das Gericht die anhängigen Fälle nach Völkerrecht entschieden und damit Maßstäbe gesetzt hat; ein Fall, in dem er geäußert hätte, wie das Völkerrecht zu entwickeln sei, ist unbekannt.

Bereits diese einführenden Bemerkungen des Autors legen die Vermutung nahe, daß er die Urteile des Gerichts im Nachhinein unter der von ihm aufgestellten These der Ausübung von Ermessen, *judicial propriety*, betrachtet, also unter einem Aspekt, der möglicherweise eine Rolle bei den Überlegungen des Gerichts gespielt haben könnte, aber niemals der ausschlaggebende Faktor für die Ablehnung einer Entscheidung war. Die Entscheidungen stützten sich stets auf nachvollziehbare, rechtliche, in Statut und Verfahrensordnung niedergelegte Vorgaben, die ihrerseits ohne Frage unter dem Aspekt der *judicial propriety* gemacht worden sind, denn sie markieren die Grenze der Akzeptanz internationaler Gerichtsbarkeit durch die Staaten.

Die in dem umfassenden 2. Kapitel (S. 39–167) untersuchten Fälle, die die These der Ablehnung einer Entscheidung unter Aspekten der *judicial propriety* belegen sollen, überzeugen denn auch nicht, da sie eher die der Gerichtsbarkeit ohnehin gezogenen Grenzen verdeutlichen und nicht als Folge der Ausübung irgendwelchen Ermessens angesehen werden können. Immer wieder stellt sich aber auch dem Leser die Frage, ob der Autor nicht im Grunde von diesen der Gerichtsbarkeit vorgegebenen Grenzen und nicht wirklich von Ermessen im Sinne eines Freiraums der Entscheidung spricht, so z. B. wenn er den *Monetary Gold*-Fall behandelt, in dem in der Hauptsache nicht entschieden werden konnte, weil Grundlage der Entscheidung die Feststellung eines Rechts eines nicht am Verfahren beteiligten dritten Staates, Albanien, war. Hier geht es deutlich um Zuständigkeitsgrenzen, nicht um *judicial propriety*, wobei eben die Zuständigkeitsgrenzen in Anerkennung der der internationalen Gerichtsbarkeit gesetzten Schranken gezogen worden sind, in Anerkennung also der *judicial propriety*, die aber nicht vom Gerichtshof selbst ausgeübt wird, sondern bereits vorher niedergelegt ist und seine Entscheidungsfähigkeit regelt.

Auch der Versuch im 3. Kapitel, auf der Grundlage der vorher ausgewerteten Fälle Kategorien von Konstellationen zu erstellen, in denen der IGH es vermeidet, zur Sache zu entscheiden, trifft auf die schon geäußerte Kritik: Hier werden dem IGH nachträglich Beweggründe untergeschoben, die möglicherweise durchaus eine Rolle gespielt haben, die aber in der Begründung der Ablehnungsentcheidung nicht ersichtlich sind, da diese sich auf die in Statut und Verfahrensordnung vorgegebenen Grenzen der Jurisdiktion stützen. Daher kann auch dem abschließenden Vorschlag des Autors, die Grenzen der *judicial propriety* im Statut näher zu umschreiben, nicht gefolgt werden, da das Statut bereits Ausdruck der *judicial propriety* ist, eben der Grenzen, die die Staaten der Gerichtsbarkeit des IGH ziehen wollten.

Insgesamt leidet die Arbeit einerseits unter der nicht klar herausgearbeiteten Definition dessen, was unter "allgemeiner Zulässigkeit" im Titel des Buches gemeint ist und insbesondere darunter, daß der Autor die Schranken der Gerichtsbarkeit sowohl unter dem Aspekt der Zuständigkeit als auch dem der Zulässigkeit in unzulässiger Weise in die Entscheidungen hineininterpretiert, obwohl diese Entscheidungen doch nur die logische Konsequenz dieser Grenzen sind, die von den Urhebern des Statuts, den Staaten selbst, der Entscheidung von Rechtsfragen durch ein drittes, unabhängiges Organ gezogen worden sind. Karin Oellers-Frahm

**Hahn, Michael J.: Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie.** Unilateral Suspension of GATT Obligations as Reprisal (English Summary). (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Begründet von Viktor Bruns, Hrsg. von Jochen Abr. Frowein, Helmut Steinberger, Rüdiger Wolfrum, Bd. 122) Berlin [etc.]: Springer (1996). XVIII, 439 S. DM 148,-/öS 1.080,40/sFr 142,50.

Wirtschaftliche Repressalien sind in der völkerrechtlichen Praxis gewiß die am häufigsten angewandte Reaktion auf völkerrechtliches Unrecht. Der Verfasser beweist nach einer eingehenden kritischen Auseinandersetzung mit den Vorarbeiten der ILC zur WVK und zur Staatenverantwortlichkeit zunächst, daß das Völkergewohnheitsrecht einem Staat als Repressalie gestattet, bilaterale Verpflichtungen gegen einen Verletzterstaat nicht länger zu erfüllen, auch über den sehr engen Rahmen hinaus, in dem Art. 60 WVK dies zulassen will. Anders beurteilt der Verfasser die Lage im GATT. Wenn und so lange ein Vertrag für dessen Verletzung einen Mechanismus zur Streitbeilegung vorsieht, der nicht nur das Vorliegen dieses Umstandes feststellt, sondern auch die Beseitigung der Unrechtsfolgen effektiv ermöglicht, lasse das Völkergewohnheitsrecht nicht zu, daß der betroffene Staat ohne Einschaltung dieses Mechanismus Repressalien ergreift. Einseitige Maßnahmen dürfen auch nicht "vorläufig", also bis zur erfolgreichen Beendigung des Streitbeilegungsverfahrens getroffen werden, da dies die angestrebte friedliche Lösung des Streites vereiteln könnte. Erst nach einem Scheitern dieses Verfahrens könne der betreffende Staat zu Repressalien greifen.

Der Verfasser untersucht nun eingehend, ob diese Voraussetzungen für das GATT von 1947 und für das GATT 1994, für letzteres in Verbindung mit den WTO-Streitbeilegungsabkommen, zutreffe. Er zeigt, daß das GATT, anders als z. B. die EG, ein Bündel bilateraler Beziehungen darstellt. Dies erleichtert das Ergreifen von Durchsetzungsmaßnahmen gegen einen Rechtsbrecher, da ja dritte Staaten dadurch nicht geschädigt zu werden scheinen. Zutreffend weist der Verfasser aber darauf hin, daß zumindest im Hintergrund auch darauf Bedacht zu nehmen ist, daß die ungestörte Aufrechterhaltung des Welthandels ein Wert ist, an dem auch alle anderen GATT-Mitglieder interessiert sind.

Der Verfasser schildert unter Rückgriff auf die Materialien die gesamte Entwicklung des GATT seit dem Scheitern der ITO. Er zeigt, daß entgegen dem

Wortlaut des GATT 1947 sich nach und nach das dort vorgesehene "politische" Streitbeilegungsverfahren zu einem praktisch obligatorischen Schiedsgerichtsverfahren entwickelt hat. Mit Recht sieht der Verfasser die diesbezüglichen im *consensus* gefaßten Beschlüsse als formlose Änderungen des GATT 1947 an. Das GATT 1994 hat die Streitbeilegung noch stärker verrechtlicht. Der Verfasser untersucht nun, ob diese GATT-Verfahren so effektiv sind, daß es unzulässig wäre, wenn ein Staat Repressalien ohne Einschaltung dieses Verfahrens ergriffe. Für das GATT 1947 in seiner durch *consensus* formlos geänderten Fassung bejaht dies der Verfasser anhand einer Analyse der bisher eingegangenen Panel-Berichte und der auf ihnen beruhenden Entscheidungen der CONTRACTING PARTIES. Diese bisher vielfach vernachlässigten Quellen werden hier eingehend gewürdigt. Diese Untersuchungen werden auch dann ihre Bedeutung behalten, wenn die Koexistenz von GATT 1947 und GATT 1994 zu Ende geht. Letzteres baut ja auf ersterem auf. Für das GATT 1994 kommt der Verfasser nach einer gründlichen Analyse des Wortlauts zu demselben Schluß. Praxis zu diesem Abkommen liegt ja noch nicht vor. Zu dem Bananenstreit nimmt der Verfasser noch nicht Stellung, da dieses Verfahren im Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeit noch lief. Der Verfasser kritisiert mit Recht die Verwendung des Begriffs der "countermeasures" in dem weiten Sinn, daß darunter nicht nur Repressalien, sondern auch Retorsionen verstanden werden. Er weist auch nach, daß es sich bei den sogenannten "non-violation complaints" im GATT 1947 in Wahrheit doch um Vertragsverletzungen handelt. Ein Staat, der zwar nicht den im GATT vereinbarten Zollsatz erhöht, aber in anderer vom GATT nicht ausdrücklich verbotener Weise die Einfuhr behindert, verletzt eben doch den Grundgedanken des GATT, das von der Gleichwertigkeit der gegenseitigen Zugeständnisse ausgeht.

Das GATT beansprucht also, daß ein GATT-Mitglied wirtschaftliche Repressalien nur ergreifen darf, wenn das GATT-Abkommen dies zuläßt. Sein Art. XXI gestattet dies in fünf Fällen: Maßnahmen auf Grund von UN-Beschlüssen, worunter nach Ansicht des Verfassers nur zwingende Embargo-Beschlüsse des Sicherheitsrates zu verstehen sind, Maßnahmen, die zur Wahrung wesentlicher Sicherheitsinteressen zulässig sind, beim Handel mit spaltbarem Material oder mit Waffen sowie im Falle eines Krieges oder eines anderen Notstandes in den internationalen Beziehungen. Der Verfasser legt überzeugend dar, daß der betreffende Staat zwar frei ist, selbst zu entscheiden, ob er eine solche Maßnahme im Interesse seiner Sicherheit treffen will, daß aber die Frage, ob der Tatbestand, der das einseitige Handeln rechtfertigt, wirklich vorliegt, ob es sich z. B. wirklich um Waffen handelt, der Nachprüfung im GATT-Streitbeilegungsverfahren unterliegt. Von einer solchen Nachprüfung ausgenommen sei lediglich der Fall der Verweigerung einer Auskunft aus Sicherheitsgründen. Der Verfasser tritt für eine eher restriktive Auslegung dieser Ausnahmetatbestände ein. Insbesondere wendet er sich mit Recht gegen die Auffassung, daß darunter auch die Gefahr wirtschaftlicher Notstände zu verstehen ist. Dies würde das GATT seiner Bedeutung zu ei-

nem großen Teil berauben – ganz abgesehen davon, daß das GATT selbst ja Bestimmungen für die Behebung wirtschaftlicher Notstände vorsieht. Die enge Auslegung rechtfertigt sich auch in den übrigen Fällen aus dem Gedanken heraus, daß alle GATT-Mitglieder an einem tunlichst störungsfreien Welthandel interessiert sind.

Der Verfasser vertritt die Ansicht, daß wirtschaftliche Repressalien auch dann zulässig sein sollen, wenn es sich um eine Reaktion auf ein anderes völkerrechtswidriges Verhalten als die Verletzung des GATT handelt, also z. B. die Weigerung, Kredite zurückzuzahlen oder Verstöße gegen völkerrechtliche Mindeststandards auf dem Gebiet des Arbeiter- oder Umweltschutzes. Allerdings bestünden Bestrebungen, den Schutz dieser beiden Mindeststandards in die Liste der Ausnahmen im Artikel XXIII einzubauen.

Logisch ist dies alles sehr gut durchdacht. Werden aber die GATT-Mitglieder wirklich immer bereit sein, auf wirtschaftliche Repressalien außer in den oben angeführten Fällen zu verzichten? Was bleibt dann als Reaktion, z. B. auf die diskriminatorische Konfiskation von Investitionen oder Mordhetze gegen das eigene Staatsoberhaupt? Nur die Einführung des Visumzwanges und Einschränkungen im diplomatischen Verkehr? Wird ein Staat, dem als Reaktion die Ergreifung GATT-widriger Wirtschaftsrepressalien untersagt ist, sich wirklich damit begnügen? Wäre es nicht immer noch besser, er würde dieses Verbot mißachten als zum Schutz seiner Interessen z. B. wegen der Verweigerung der Auslieferung eines Drogenhändlers diesen entführen lassen? Wenn das eine ebenso wie das andere Mittel verboten ist, wird dieser Staat das wirksamere wählen.

Die Souveränitätsbeschränkung, die sich aus der Mitgliedschaft im GATT ergibt, geht – wie wir sehen – sehr weit. Formell kann sich ein Staat aus diesen Bindungen im Hinblick auf die sechsmonatige Kündigungsfrist relativ leicht befreien. Aber der Preis des Verlassens des GATT dürfte meist höher sein als der Nutzen, der sich aus der Abstellung einer Rechtsverletzung durch eine einseitig ergriffene Repressalie ergeben dürfte.

Es ist das große Verdienst des Verfassers, dieses insbesondere im Hinblick auf die US-Praxis sehr bedeutungsvolle Problem so gründlich, unter Rückgriff auf schwer zugängliche und bisher z.T. kaum ausgewertete Quellen untersucht zu haben. Juristisch sind die von ihm daraus abgeleiteten Schlüsse völlig überzeugend, trotz der eben angedeuteten Zweifel, ob die Praxis ihnen auch dann folgen wird, wenn es auf Biegen und Brechen geht. Ignaz Seidl-Hohenveldern, Wien

**Klein, Eckart (ed.): The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations. Colloquium Potsdam, 14./15. December 1994. Berlin: Berlin Verlag (1995). 85 S. (Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam. Human Rights Centre of the University of Potsdam, Bd. 1). DM 24.80/ öS 193.50/sFr 24.80**

Das im Jahre 1994 gegründete Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam hielt unter seinem Gründer und Leiter Eckart Klein im Dezember desselben Jahres ein erstes Kolloquium ab. Das Thema betraf die neue völkerrechtliche Institution eines Hochkommissars für Menschenrechte und Minderheiten, die erstmalig 1992 im Rahmen der KSZE (jetzt OSZE) eingerichtet wurde und dann 1993 auch von den Vereinten Nationen und 1994 vom Rat der Ostseestaaten übernommen wurde. In seiner Einführung zum Kolloquium betonte E. Klein insbesondere die Aufgabe der Prävention von Menschenrechtsverletzungen, die hierfür wesentliche Bedeutung von Überwachungs- und Frühwarnmechanismen, die Aufwertung der Menschen- und Minderheitenrechte zu Rechten *erga omnes* sowie die Schaffung einer "Menschenrechtskultur", wobei vor allem das Erziehungswesen eine bedeutende Rolle spielen könne.

Dem Hochkommissar der Vereinten Nationen war der Beitrag von A. de Zayas gewidmet, der zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Kodifizierung von Menschenrechtsnormen im Rahmen der Vereinten Nationen gab. Der Hochkommissar soll die gesamten Aktivitäten der UN im Bereich der Menschenrechte koordinieren. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind Krisenmanagement, z. B. in Ruanda, wo er vor Ort Beobachter einsetzte, Prävention und Frühwarnung (so in Burundi durchgeführt), Hilfe für Staaten im Umbruch, Entwicklungsfragen, Förderung von besonderen Gruppen, z. B. Rechte der Frauen, Kinder, Minderheiten sowie Koordinierung und Rationalisierung der Tätigkeiten. Sehr zu Recht betonte de Zayas den für diese Aufgaben erforderlichen Finanzbedarf, der mit nur 1 % des UN-Haushalts bei weitem nicht abgesichert ist.

Das zweite Referat hielt N. Nikkelsen über den Hochkommissar der Ostseestaaten. Er legte zunächst die Entwicklung des Rates der Ostseestaaten und seine Struktur dar. Der Hochkommissar, der im Zusammenhang mit der demokratischen Entwicklung der Ostseestaaten geschaffen wurde, soll vorrangig Probleme behandeln, die mehrere Staaten betreffen. Die Liste der anstehenden Aktivitäten umfaßt so wichtige Fragen wie Asylrecht, Minderheitenfragen, Rechte der Kinder etc.

A. Rönquist referierte zu dem im Rahmen der KSZE geschaffenen Hochkommissar. Seine Hauptaufgaben sind Konfliktprevention und Frühwarnung. Die Bilanz seiner Tätigkeit in den ersten zwei Jahren des Bestehens dieser Institution ist beeindruckend, wie sein Überblick zeigt. Als Schwerpunkte der Tätigkeit haben sich insbesondere die Suche nach einem Dialog in kritischen Fällen, die Förderung nationaler Gesetzgebung und ihrer Durchsetzung in Menschenrechtsfragen sowie wirtschaftliche Reformen erwiesen. Die angeführten Beispiele führen zu einer positiven Bilanz, die noch günstiger sein könnte, wenn die Fälle der gelungenen Prävention, die wenig an die Öffentlichkeit dringen, einbezogen würden.

Ein ergänzender Bericht zum Hochkommissar des Rates der Ostseestaaten und der UN stammt von N. Weiß, in ihm werden vor allem die bereits seit 1947 an-

haltenden Bemühungen der UN zur Schaffung eines Hochkommissariats für Menschenrechtsfragen dargelegt. Auch er hebt die wichtige Rolle der Informations- und Überzeugungsarbeit des Hochkommissars, aber auch die noch unzureichende finanzielle Bedarfsdeckung hervor.

Im Anhang an die Referate sind die Dokumente abgedruckt, mit denen das jeweilige Amt des Hochkommissars geschaffen wurde.

Insgesamt leisten die Berichte des Kolloquiums einen begrüßenswerten Beitrag zu dieser sehr aktuellen und wichtigen Institution des Hochkommissars für Menschenrechte und Minderheiten, deren Tätigkeit höchste Aufmerksamkeit verdient.

Karin Oellers-Frahm

**Langer, Stefan: Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung.**

Strukturprinzipien, Typik und Perspektiven anhand von Europäischer Union und Welthandelsorganisation. München: C.H. Beck (1995). IX, 380 S. (Münchener Universitätschriften, Reihe der Juristischen Fakultät, Bd. 109). DM 195.-/öS 1521.-/sFr 181.-

Die von R. Scholz betreute Münchener Dissertation geht von der evidenten Annahme aus, daß mehr als in jedem anderen Politikbereich die "staatliche Verantwortung und Aufgabenerfüllung im Bereich der Wirtschaft" durch internationale Abhängigkeiten und Verflechtungen gekennzeichnet sei und das "Recht der Wirtschaft" nicht allein aus der Perspektive der nationalen Verfassung betrachtet werden könne (S. V, 1). Die zu Beginn (S. 1 ff.) skizzierte Vollendung des EG-Binnenmarktes und die Errichtung der W(orld) T(rade) O rganization) – insbesondere freilich die weithin unveränderten Regeln des GATT 1994 – nimmt Langer zum Anlaß, ein durchaus eigenes Konzept internationaler Wirtschaftsverfassung zu entwickeln, welches vom Allgemeinen zum Besonderen fortschreitend einen "weltoffenen Gemeinsamen Markt" als Muster für die künftige Entwicklung regionaler Zusammenschlüsse wie universeller (Handels-)Organisationen erachtet (S. 330).

Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts ist eine immer größer gewordene Unverträglichkeit der politischen Ordnung der Welt mit der wirtschaftlichen zu konstatieren; den "nation States", deren Befugnisse jeweils an Landesgrenzen stoßen, stehen mit zunehmender Stärke staatenlos gewordene Marktkräfte gegenüber, für die staatliche Grenzen nicht mehr von entscheidender Bedeutung sind. Diese Feststellungen des Ökonomen (und LZB-Präsidenten) Helmut Hesse sind auch, aber nicht nur auf die Thematik Langers gemünzt; sie sprechen nämlich zudem die bei diesem ausgesparte enorm gestiegene internationale Mobilität des Produktionsfaktors Kapital sowie die rapide gewachsenen sensitiven Bewegungen auf den internationalen Finanzmärkten an. Auch wenn mithin nicht wirklich alle "Grundlagen" der internationalen Wirtschafts- und W ä h r u n g s v e r f a s s u n g erörtert werden – der Titelhinweis auf "eine" Verfassung mag dem häufig rechtspolitischen Inhalt der Darstellung geschuldet sein (vgl. S. 16) –, so entwickelt Lan-

ger gleichwohl zwar keine neue Weltwirtschafts-Ordnung, wohl aber ein internationale, ja globale ökonomische Transaktionen rechtlich einrahmendes "System"; kaum zufällig nimmt er einige Male auf Schriften Niklas Luhmanns Bezug. Im Laufe der Untersuchung gewinnt sein System ein gewisses Eigenleben, die Querverweise auf frühere Aussagen nehmen zu, teilweise finden sich über mehrere Seiten hinweg keine anderen Belege. Auch die regelmäßig wiederkehrenden Bekräftigungen, Bemerkungen zur methodischen Vorgehensweise und Zwischenzusammenfassungen, die *kursiv* hervorgehobenen "Slogans" und vor allem das Endergebnis (S. 331 ff.) in äußerst dichten, aber auch partiell recht abstrakten Thesen mit seinem Anspruch, "vor allem den Leser, der gezielt auf bestimmte Ausschnitte der Arbeit zugreifen will, über den Gesamtzusammenhang (zu) orientieren" (S. VI), vermitteln den Eindruck eines (wissenschaftlichen) Sendungsbewußtseins; wie anders schließlich sollte ein (hilfreiches) Sachverzeichnis zu verstehen sein, dem der Satz vorausgeht, der "systematische Zusammenhang der wichtigsten Schlagwörter" ergebe sich aus der "Zusammenfassung der Ergebnisse" (S. 373)?

Der erste Hauptteil (B) des Buches befaßt sich mit Grundstrukturen der internationalen Handelsordnung und ist überschrieben "Staatenwelt und Weltwirtschaft" (S. 17 ff.); er ist unterteilt in die Abschnitte "Die Verfassung der Staatenwelt" und "Die internationale Organisation der Wirtschaft" (S. 51 ff.). Langer begreift hier innere Souveränität als "sozial-staatliche", d. h. gesellschaftsbezogene, äußere Souveränität als "zwischenstaatliche Verantwortung"; die so "geöffnete" Staatlichkeit (K. Vogel) füge sich in ein "Geflecht" internationaler Beziehungen ein, wobei sich die Staatengemeinschaft als "System divergenter Welterperspektiven" (S. 27, 30) darstelle, staatliche Grenzen bloße "Sinnengrenzen" (S. 28) bildeten. Daher sei etwa "soft law" nichts anderes als ein "Zusammenspiel von zwischenstaatlicher Interdependenz und zwischenstaatlichem Verständigungszwang" (S. 34). Für die (staatliche) Verfassung ergebe sich hieraus eine Verklammerungsfunktion; sie identifiziere (normativ) jeden Staat als Zurechnungs- und Verantwortungseinheit, wobei die staatliche Identität freilich nicht in ein "Innen" und "Außen" teilbar sei: "Jeder Staat ist die ganze Welt aus je verschiedener Perspektive" (S. 29, 39). Im Verhältnis von Völker- und innerstaatlichem Recht gehe es also stets um "die Harmonisierung und Konsistenz der 'äußeren' zwischenstaatlichen Bindungen der Staaten mit deren 'inneren' Sozialordnungen" (S. 41). Die "Durchdringung" von staatlicher und internationaler Ordnung habe Auswirkungen auf das Verständnis der Internationalen (Wirtschafts-)Organisationen; ihrem Organisationsstatut komme "als Bindeglied zwischen der Ebene der in beständiger Entwicklung und Veränderung begriffenen (realen) Konstitution der Organisation und der Ebene der rechtsförmigen Steuerung dieses Prozesses dieselbe Funktion zu wie der staatlichen Verfassung" (S. 46). Die "Funktionsgleichheit" rechtfertigte die Deutung des Organisationsstatuts als "Verfassung der Internationalen Organisation" (S. 47), wofür die textliche Unterscheidung des

GATT 1947 – zwischen VERTRAGSPARTEIEN und Vertragsparteien – ein gutes Beispiel abgebe. Im Unterschied zu den (“Sozial”-)Staaten fehle es bei Internationalen Organisationen aber an der “Unmittelbarkeit bzw. Unvermitteltheit der Einwirkung auf die gesellschaftliche Ebene” (S. 50), ein Unterscheidungsmerkmal, welches dem Kriterium der prinzipiellen Begrenztheit ihrer Aufgaben noch vorausliege. Auch wenn dieser Begriff nicht fällt, so spricht Langer hier offensichtlich die selbst in “supranationalen Organisationen” (vgl. Art. 192 EGV) regelmäßig noch den (Mitglied-)Staaten vorbehaltene Rechtsdurchsetzung an. Hieran müßte jedoch die Frage nach der Legitimation von “Gewalt”-Ausübung in der internationalen Wirtschaftsverfassung anknüpfen (und nach deren Verhältnis zum weiter unten erläuterten “Primat der Politik”).

Die “strukturelle Koppelung von Staatenwelt und Weltwirtschaft” bestehe noch in der Verbindung zweier Wirkungszusammenhänge: “dem Einbezug der Wirtschaft in den staatlichen sozialen Ausgleich, der die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft übergreift, und der ihrerseits staatenübergreifenden und damit zugleich staatenverbindenden Funktionsweise der Wirtschaft” (S. 52). Der Staat finde “in der funktional bestimmten wirtschaftlichen Realität einerseits den Bezugspunkt und Maßstab seiner Tätigkeit”; andererseits legitimiere der Auftrag des Staates, “einen funktionenübergreifenden sozialen Ausgleich herzustellen, gerade auch die Setzung ‘dysfunktional’ wirkender Zwecke” (S. 54). Struktur-, beschäftigungs-, umwelt- oder sozialpolitische Lenkungsmaßnahmen fänden so ihre Rechtfertigung “in dem (jeweiligen) außer- bzw. metaökonomischen Gemeinwohlzweck, den sie – als das Resultat des sozialen Ausgleichs – verfolgen” (ebd.). Während jeder Staat freilich eine “umfassende Sozialordnung aus je eigener Sicht” bilde, existiere “die” Wirtschaft nur in der Einzahl (“Einheit der Wirtschaft”, “Weltwirtschaft”, S. 55, 62): Der Wirtschaft als Funktionssystem wohne keine (funktions)immanente Begrenzung inne, “die sie an einer die staatlichen Grenzen übergreifenden Entwicklung hindern würde”, “Wirtschaft” sei mithin nicht *a priori* gleichbedeutend mit “Volkswirtschaft”, “Weltwirtschaft” nicht gleich der Summe der “Volkswirtschaften” (S. 55). Zur zwischenstaatlichen Interdependenz auf der Ebene der Politik trete die staatenübergreifende und auf diese Weise zugleich staatenverbindende Wirkungsweise des Funktionssystems “Wirtschaft” hinzu und komplettiere die strukturelle Koppelung von Staatenwelt und Weltwirtschaft (S. 56). Der “entscheidende Punkt” bestehe nun darin, daß es sich hierbei “nicht um ein bloß tatsächliches Phänomen” handle, “das juristische Bedeutung erst durch die Aufnahme in ... positivrechtliche Normen” wie z. B. § 1 Satz 2 StWG “erlangen würde, sondern um einen Bestandteil der rechtlichen Konstruktion in einem entsprechenden rechtstechnischen Sinne” (S. 57). Sollte sich hinter dieser überaus vagen Verknüpfung die Vorstellung einer “normativen Kraft des Faktischen” verbergen?

Für Langer jedenfalls ergeben sich aus dieser Verbindung des Staatensystems mit der internationalen Wirtschaft “die beiden zentralen Strukturprinzipien des

Weltwirtschaftssystems. Dabei handelt es sich auf der einen Seite um die soziale Gesamtverantwortung der Staaten, die den prinzipialen Rechtfertigungsgrund für staatliche Maßnahmen darstellt, die sich als 'Hemmnisse' des internationalen Handels auswirken. Den Gegenpol bildet die – über die staatenübergreifende Funktionsweise der Wirtschaft vermittelte – zwischenstaatliche Verantwortung, die die Möglichkeit einer internationalen ökonomischen Kontrolle jener protektionistischen Wirkungen der staatlichen Politiken eröffnet" (S. 57). Typisch sozial-staatliche Zielsetzungen seien denn auch bereits in den Statuten internationaler Wirtschaftsorganisationen berücksichtigt (Art. XX GATT 1947/1994, Art. XIV GATS, Art. 36 EGV – S. 60). Aber auch die internationale Kontrolle des sozial-staatlichen Ausgleichs in Gestalt einer wechselseitigen Verhaltensorientierung beziehe durchaus schon neben gezielt auf den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr wirkenden Maßnahmen solche mit primärer Richtung nach "innen" ein, insbesondere bei den "Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen" nach Art. 30, 34 EGV (S. 63 f.). Es stünden mithin zwei grundsätzliche Wege der internationalen Organisation im Bereich der Wirtschaft offen: Bei einem "Primat der Politik" werde von dem "Eckpfeiler" der (funktionenübergreifenden) Gesamtverantwortung der Staaten ausgegangen und auf eine politische Koordination der staatlichen Sozialordnungen abgezielt; ein "Primat der Wirtschaft" gehe hingegen "umgekehrt von der (Funktions-)Einheit der Weltwirtschaft aus und nutzt die staatenübergreifenden Funktionszusammenhänge der Wirtschaft als Hebel zur Integration der Staaten". Mit "Primat" sei nicht die Wahl zwischen Politik oder Wirtschaft, sondern lediglich der Ausgangspunkt im "Zusammenspiel" beider bezeichnet (S. 65). Dabei bilde ein Primat der Wirtschaft den in den Voraussetzungen "anspruchsvolleren" und in den Entwicklungsmöglichkeiten weiterreichenden, deshalb für eine universelle Organisation (wie die WTO) weniger geeigneten Ausgangspunkt der internationalen Wirtschaftsorganisation (S. 70, 74). Hiermit seien schließlich Grundformen der Internationalen (Wirtschafts-)Organisation verbunden: Während bei einem Primat der Politik (wie bei GATT bzw. WTO) sich zwischenstaatlicher Ausgleich in der jeweils aktuell-gültigen Konkretisierung der Ziele (etwa über "Handelsrunden") zum handlungsbestimmenden "normativen Organisationszweck" realisiere, stelle sich die funktionelle Begrenztheit einer Organisation beim Primat der Wirtschaft als Funktion des realen grenzüberschreitenden Marktes ("reale Marktfunktion") dar (S. 75); bei ihr finde ein kontinuierlicher Entwicklungsprozeß "funktioneller Integration" (H.P. Ipsen) statt (S. 79). Mit der fortschreitenden Verwirklichung des Binnenmarkts und dem entsprechend wachsenden Anpassungs- und Homogenisierungsdruck auf die (Mitglied-)Staaten trete allerdings auch deren Kehrseite hervor, nämlich die "einseitige Dominanz der Wirtschaft als Integrationsfaktor" (S. 82). Es drohe die Gefahr, daß staatliche Sozialpolitik "auf die Funktion einer 'Standortpolitik' reduziert" (ebd.) werde, so daß nunmehr entschieden werden müsse, ob die Wirtschaftsorganisation "zu einer auch mit Attributen eigener

Sozial-Staatlichkeit ausgestatteten Politischen Union" aufzuwerten/umzuwandeln sei (ebd.).

Das für die "idealtypischen Grundformen" (S. 84) Entwickelte betrachtet Langer in Teil C (S. 84 ff.) auf seine konkrete Realisierung in der Wirklichkeit der internationalen Wirtschaftsbeziehungen hin, nämlich in bezug auf "Welthandelsorganisation und Gemeinsame(n) Markt". Seiner Darstellung liegt dabei eine Unterscheidung "freiheitsrechtlicher und gleichheitsrechtlicher Prinzipien" zugrunde; gefragt wird so zunächst, über welche Mechanismen (Reziprozität oder Marktfreiheiten, S. 85 ff.) sich die Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs zwischen den beteiligten Staaten vollzieht, sodann, auf welche Weise die gleichmäßige Erstreckung der dabei erzielten Fortschritte gewährleistet wird (Meistbegünstigungspflicht oder Diskriminierungsverbot, S. 107 ff.). Da Welthandelsorganisation und der EG-Binnenmarkt keine voneinander isolierten "Integrationsphären" bildeten (S. 127), befaßt sich Langer anschließend mit dem "Ineinandergreifen von universeller und regionaler Wirtschaftsintegration" – einem in der WTO-Agenda ganz oben stehenden Tagesordnungspunkt (vgl. WTO-Focus No. 7/1995, 16) – und erörtert dabei auch die Möglichkeiten einer "Verzahnung". Ein weltöffener Gemeinsamer Markt, wie ihn die EG darstelle, erweise sich ganz im Sinne des GATT-Ziels einer "größeren Freiheit des Handels" (Art. XXIV Abs. 4) "als 'strukturgerechter' Katalysator der internationalen Handelsliberalisierung", als "Idealfall einer GATT-konformen Zollunion" (S. 177). Aus dieser Perspektive kritisiert Langer in einem Anhang das Gutachten des EuGH zum WTO-Abkommen (Rs. 1/94, 15.11.1994, EuZW 1995, 210 ff.); die dort für den Dienstleistungsbereich partiell vorgenommene Teilung der Zuständigkeiten zwischen EG und Mitgliedstaaten vertrage sich nicht mit dem Typus des Gemeinsamen Marktes und berge die Gefahr einer (teilweisen) Lähmung der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik (S. 188).

Hauptteil D ("Außenwirtschaftspolitik und internationales Wirtschaftsrecht", S. 189 ff.) soll an vier ausgewählten Beispielen die allgemeine Konzeption illustrieren und abrunden: Für die "wettbewerblichen Strukturen der Weltwirtschaftsverfassung" kennzeichnend seien die (extraterritoriale) Reichweite der nationalen/europäischen Wettbewerbsaufsicht (als Mittel zur Sicherung grenzüberschreitender Wettbewerbszusammenhänge, S. 190 ff.) sowie das (internationale) Antidumpingrecht mit der Zielsetzung, gleiche Wettbewerbsbedingungen im internationalen Handel zu gewährleisten (S. 224 ff.), für deren "sozial-staatliche Strukturen" hingegen die Kontrolle staatlicher Wirtschaftssubventionen durch das internationale Antisubventionsrecht (S. 251 ff.) sowie Fragen der Entwicklungspolitik und des wirtschaftlichen Strukturwandels im Welthandelssystem im Hinblick auf die sich hieraus ergebenden Einwirkungen auf die staatlichen Sozialordnungen ("internationale Strukturpolitik", S. 291 ff.). Langer weist hier eindrucksvoll nach, daß seine Konzeption Wesentliches zur Lösung diverser offener Probleme auf den von ihm exemplarisch behandelten Gebieten beitragen

kann, etwa bei der Korrektivfunktion der Handelspolitik gegenüber der Wettbewerbsaufsicht (S. 217 ff.) oder bei handelspolitischen Bindungen für staatliche Subventionspolitiken (S. 275 ff.). Menschen- oder Grundrechte scheinen allerdings weniger bedeutsam, wird doch lediglich in einer Fußnote (S. 317 N. 104) pauschal auf einschlägige (ILO-)Übereinkommen hingewiesen.

Die Arbeit Langers ist ohne Zweifel ein großer Wurf; sie bringt die Diskussion über Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts erheblich weiter. Gerade die Geschlossenheit, ja, Lückenlosigkeit seines Systems erweckt aber prinzipielle Skepsis. Vielleicht paßt hier alles so gut zusammen, weil wesentliche Beteiligte des Wirtschaftslebens – die (unselbständig) Arbeitenden – kaum Beachtung finden und auch "Umwelt" nicht im Sachverzeichnis erscheint. Hierzu verlautet Langer recht lapidar, "Ökodumping" müsse als "Standortbedingung" hingenommen werden (S. 248, 317), wie auch umgekehrt (Ausgleichs-)Subventionen für aus Umweltschutzvorschriften resultierende Lasten zur Kompensation von "Standortnachteilen" sozial-staatlich gerechtfertigt seien (S. 275 f.). Ist aber nicht "Umwelt" gleichermaßen funktionsimmanent grenzenlos wie "die Wirtschaft"?

Ludwig Gramlich, Chemnitz

**Lohmann, Torsten: Die rechtliche Struktur von Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation.** Berlin: Duncker & Humblot (1992). 300 S. (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 106). DM 98.-

Die Wirksamkeit einer Kontrolle der zivilen Kernenergienutzung aufgrund von Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) ist in der jüngeren Vergangenheit vermehrt in Zweifel gezogen worden. Nicht zuletzt beruht diese Skepsis auf der Entdeckung des gegen den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) verstoßenden irakischen Nuklearprogramms und auf den Auseinandersetzungen zwischen der IAEO und Nordkorea. Vor diesem Hintergrund hat die Konferenz zur Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages am 9. Mai 1995 in ihrer Resolution "Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament" (NPT/CONF.1995/L.5) ausführlich zu den Sicherungsmaßnahmen Stellung genommen und u. a. gefordert: "IAEA safeguards should be regularly assessed and evaluated. Decisions adopted by its Board of Governors aimed at further strengthening the effectiveness of IAEA safeguards should be supported and implemented and the IAEA's capability to detect undeclared nuclear activities should be increased." Die vorliegende Dissertation von Lohmann leistet für den deutschsprachigen Raum einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Wirksamkeit der Sicherungsmaßnahmen der IAEO, indem sie eine Bestandsaufnahme und eine Analyse der Sicherungsmaßnahmen aus völkerrechtlicher Perspektive vornimmt.

Die Untersuchung hat aber über diesen eng begrenzten Themenkreis hinaus Bedeutung für die völkerrechtliche Bewertung auch anderer internationaler Kontrollregime, denn sie ist der Versuch, exemplarisch ein internationales Verfahrens-

recht für die Durchführung entsprechender Aufsichtsverfahren herauszuarbeiten. Jedenfalls für eine Analyse und Bewertung der Erfüllungskontrollmechanismen der Chemiewaffen-Konvention, denen die Sicherungsmaßnahmen der IAEO zum Teil als Vorbild gedient haben, ist dies unmittelbar einsichtig. Darüber hinaus spielen internationale Aufsichtsverfahren aber auch auf anderen Gebieten (etwa im Umweltvölkerrecht und im internationalen Wirtschaftsrecht) zunehmend eine wichtige Rolle und lösen dort traditionelle Rechtsdurchsetzungsmechanismen wie beispielsweise das Konzept der Staatenverantwortlichkeit teilweise ab. Regelmäßig stellen sich diese Aufsichtsverfahren als Mechanismen zur Tatsachenfeststellung dar, ein Bereich des Völkerrechts, der erst in den letzten Jahren verstärkt Beachtung gefunden hat. Auch für diese Diskussion stellt Lohmanns Untersuchung eine wertvolle Bereicherung dar.

Der Verfasser legt nach einigen einführenden Überlegungen zunächst das Organisationsrecht der IAEO dar (S. 29 ff.), um dann in einem ersten Schwerpunkt die Begründung des Kontrollmandates der IAEO zu behandeln (3. Kapitel). Dieses Kontrollmandat ist nicht dem IAEO-Statut zu entnehmen. Zutreffend weist Lohmann darauf hin, daß das "IAEO-Statut ... lediglich eine 'Mantel-Organisation'" (S. 55) begründet. Die prozedurale Verpflichtung zur Unterstellung von nuklearen Aktivitäten unter die Kontrolle der IAEO ist vielmehr einer Reihe von völkerrechtlichen Instrumenten zu entnehmen, deren zentrale Bestimmungen eine materielle Verpflichtung der Vertragsparteien zur friedlichen Nutzung der Kernenergie beinhalten. Folgerichtig analysiert der Verfasser daher den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (S. 56 ff.), den Vertrag über das Verbot von Nuklearwaffen in Lateinamerika (S. 63 ff.) und den Vertrag über die Errichtung einer kernwaffenfreien Zone im Südpazifik (S. 65 f.). Daran schließt sich eine eingehende Auseinandersetzung mit zwischenstaatlichen Nuklearkooperationsverträgen an, die ebenfalls zur Annahme von IAEO-Kontrollen verpflichten. Die Berechtigung der IAEO, Sicherungsmaßnahmen in den Staaten durchzuführen, wird – wie Lohmann zutreffend darlegt – unmittelbar erst durch den Abschluß von Sicherheitsabkommen mit der Organisation begründet, deren wesentliche Charakteristika am Ende des 3. Kapitels erläutert werden.

Im 4. Kapitel seiner Untersuchung erörtert Lohmann die rechtliche Kontrolle des von der IAEO durchgeführten Überwachungsverfahrens und setzt sich detailliert mit den dabei maßgeblichen Verfahrensgrundsätzen auseinander (insbesondere S. 90 ff.). Als solche benennt der Verfasser u. a. die Objektivitätsverpflichtung, den Tatsachenfeststellungsmodus, den Grundsatz des Vorranges der kooperativen Verfahrensdurchführung, die Grundsätze des rechtlichen Gehörs, der Mitwirkung des überwachten Staates, der Beachtung der nationalen Souveränität, den Gleichbehandlungs- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Grundsätze des Schutzes legitimer Geheimhaltungsinteressen und der Verfahrensökonomie. Es ist ein wesentliches Verdienst der Arbeit Lohmanns, diese Grundsätze, die auch für andere internationale Kontrollregime von Bedeutung

sein können, herausgearbeitet und deren Existenz im Rahmen der Sicherungsmaßnahmen der IAEO nachgewiesen zu haben.

Im 5. Kapitel setzt sich der Verfasser dann mit dem Inhalt des Mandats der IAEO auseinander, wobei besonders die Ausführungen zur Bestimmung des zu überwachenden Kernmaterials hervorzuheben sind (S. 117 ff.). Die Kapitel 6 und 7 der Untersuchung befassen sich mit der Informationslieferung durch den überwachten Staat einerseits und derjenigen durch andere Staaten andererseits. Hinsichtlich letzterer fällt auf, daß sich L o h m a n n darauf beschränkt, die Verpflichtung, nicht auch die (möglicherweise darüber hinausgehende) Berechtigung anderer Staaten zur Informationslieferung zu untersuchen. Dabei hätte gerade die Frage interessiert, wo die Grenzen auch der Verwertung von Drittstaaten freiwillig übermittelter Informationen im Rahmen der Sicherungsmaßnahmen der IAEO liegen.

Detailliert setzt sich L o h m a n n im 8. Kapitel mit den Inspektionen durch die IAEO auseinander. Insoweit verdienen die von ihm im Zusammenhang mit der Kontingentierung des Initiativrechts der IAEO herausgearbeiteten Probleme besondere Beachtung (S. 195–197). Zutreffend weist er darauf hin, daß “angesichts neuerer technischer Entwicklungen ... die Annahmen der IAEO über die signifikanten Mengen vermutlich überholt” sind (S. 195). Da einer Erhöhung der Inspektionsfrequenz die begrenzten Ressourcen der IAEO entgegenstehen, erwägt L o h m a n n eine Veränderung des Verteilungsmodus, weist aber zugleich auf die dabei entstehenden Probleme mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz hin. Vor diesem Hintergrund spricht er sich für eine verstärkte Anwendung des Zufallsprinzips bei den Routine-Inspektionen aus (S. 197).

Die Evaluierung der Informationen (9. Kapitel) und die aus den Feststellungen der Internationalen Organisation zu ziehenden Konsequenzen (10. Kapitel) gehören in Anbetracht des Beharrungsvermögens der Staaten in bezug auf ihre Souveränität zu den schwierigsten Problemen eines internationalen Kontrollregimes. Hier hätte man sich im 9. Kapitel, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der Feststellungslast, etwas mehr dogmatischen Unterbau gewünscht. Hervorragend ist dagegen die detaillierte Analyse im 10. Kapitel, bei dem insbesondere die Ausführungen zu den Maßnahmen des Sicherheitsrats (S. 250 ff.), erörtert am Beispiel des Irak, überzeugen.

Die Untersuchung schließt mit einem 11. Kapitel, das eine Zusammenfassung und Schlußfolgerungen enthält. Einzelne Zusammenfassungen wären schon an früheren Stellen der Studie wünschenswert gewesen, um dem Leser die Auseinandersetzung mit den strukturellen Merkmalen des Kontrollverfahrens zu erleichtern. Die Lektüre der Arbeit von L o h m a n n wird zum Teil auch dadurch etwas erschwert, daß zu viele Details in eigenen Unterabschnitten erörtert werden und der Leser so mit zu vielen unmittelbar aufeinanderfolgenden Informationen konfrontiert wird, ohne diese sogleich in einen Gesamtzusammenhang einordnen zu können. Der Verfasser hätte insoweit auf einige Zwischenüberschriften ver-

zichten können. Dies beeinträchtigt allerdings den Wert der vorliegenden Untersuchung nur marginal.

Insgesamt ist sie jedem mit verfahrensrechtlichen Fragen befaßten Völkerrechtler sehr zu empfehlen, weil sie nicht nur Grundlage einer kritischen Bewertung und Ausgangspunkt für Verbesserungsvorschläge bei den Sicherungsmaßnahmen sein kann, sondern auch eine Fülle von Anregungen für die Herausarbeitung eines allgemeinen völkerrechtlichen Verfahrensrechts der Tatsachenfeststellung gibt. Diese Empfehlung gilt insbesondere für denjenigen, der sich mit Fragen der Erfüllungskontrolle auch im Umwelt- und Wirtschaftsvölkerrecht auseinandersetzt.

Thilo Marauhn

**Peoples and Minorities in International Law**, ed. by C. Brölmann, R. Lefebber, M. Zieck. Dordrecht, Boston, London: Nijhoff (1993). XIII, 364 S. Dfl. 195.- /US \$ 116.50/UK £ 79.-

Unter dem Titel "Peoples and Minorities in International Law" präsentieren die Herausgeber Catherine Brölmann, René Lefebber und Marjoleine Zieck die Beiträge der Zweiten Amsterdamer Völkerrechtskonferenz von 1992:

Teil I betrifft die Entwicklung der Minderheitenrechte unter gleichzeitiger Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Er wird mit einem Beitrag von T.M. Franck unter dem Titel "Postmodern Tribalism and the Right to Secession" eingeleitet. Franck erläutert das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz "uti possidetis" und dem Selbstbestimmungsrecht mit Blick auf die heutigen Minderheitenprobleme. Dabei gelangt er zu dem Ergebnis, daß Minderheiten in völligem Einklang mit dem klassischen Verständnis vom Selbstbestimmungsrecht ein Recht auf Sezession haben können, wenn sie in einer solchen Weise unterdrückt werden, daß sie Kolonialvölkern gleichstehen. Unterstützend zieht er dafür die allmählich deutlich werdenden Bezüge des Völkerrechts zum Demokratiegebot heran. Die Brisanz seiner Thesen wird in den anschließenden Comments von R. Higgins deutlich, die im Unterschied zu Franck eine strikte Trennung (und Trennbarkeit!) zwischen "Minderheiten" und "Völkern" annehmen will. Besonders verdienstvoll ist hier ein spezieller Annex über die Krise im früheren Jugoslawien mit zahlreichen Nachweisen über die Reaktionen der Staatengemeinschaft.

Die Problematik des Spannungsverhältnisses zwischen "self-determination" und "uti possidetis" findet in bezug auf Afrika eine spezielle Vertiefung: J. Klabbbers und R. Lefebber vertreten mit zahlreichen Hinweisen auf die Praxis der Vereinten Nationen die Auffassung, daß beide Prinzipien sich nach Inhalt und Zweck ausschließen und deshalb im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden müssen. Dabei könne das Prinzip *uti possidetis* anhand der Kriterien "justice and equity", das Prinzip der Selbstbestimmung hingegen anhand des Kriteriums "stability" eine der Problematik angemessene, d. h. gegenseitige Mäßigung finden.

Mit der Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes beschäftigt sich N. Lerner, indem er die rechtliche Stellung der Minderheiten im Völkerbundsystem, im Rahmen der Vereinten Nationen, speziell im Hinblick auf Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie im Hinblick auf jüngere Entwürfe beleuchtet. Als begriffliche Basis seiner Untersuchung dienen die "Gruppen" (*groups*), die nur von Fall zu Fall als Völker (*peoples*) und damit als Träger des Selbstbestimmungsrechts anzuerkennen seien. Von hier aus gelangt er zu der Aussage, daß in Einzelfällen auch Gruppen von Nicht-Staatsangehörigen (*aliens*) eine Minderheit bilden können. In der damit verbundenen Ablehnung des Begriffs der "nationalen Minderheit" scheint die eigentliche Zielsetzung seines Gruppenbegriffs zu liegen, der die Vermeidung der Definitionsprobleme ja ebenfalls nicht leisten kann. Gruppenrechte erkennt Lerner zwar als Gegenstand von "modern trends", er unterstützt auch eine entsprechende Interpretation des Art. 27 IPbürgR, gleichwohl stellt er fest: "Article 27 is certainly not group-orientated" (S. 91). Sein Ergebnis lautet schließlich, daß der Verschiedenheit der Minderheitensituationen mit einem "Decalogue" von Rechten Rechnung getragen werden müsse, die er im einzelnen beschreibt. Auch hierauf folgen – durch M. Nowak engagiert vorgetragene – Comments.

J. Donnelly widmet sich den "Third Generation Rights", die er zunächst in einen Entwicklungszusammenhang mit den "first generation rights" und den "second generation rights" stellt. Dabei weist er darauf hin, daß sich einige der kritisierten Besonderheiten der Drittgenerationsrechte auch bei den allgemein anerkannten Menschenrechten nachweisen lassen und zudem eine klare Trennung zwischen den Kategorien nicht immer möglich ist. Ein Schwerpunkt seiner Untersuchung gilt der kollektiven Dimension, die er gerade auch in bezug auf das Recht auf Selbstbestimmung einer näheren Betrachtung unterzieht, ohne sich hier aber im Ergebnis festzulegen. Dies tut er um so entschiedener in der Frage nach einem Recht auf Entwicklung: Ein solches sei zwar nicht rechtslogisch auszuschießen, jedoch weder konzeptionell noch praktisch wünschenswert (S. 141/2). Ebenso sei ein Recht auf Frieden "at best redundant" (S. 142), ein Recht auf Asyl "conceptually problematic" (S. 143), – weil es nur Staatenverpflichtungen gegenüber Fremden enthalte (!) –, das Recht auf eine gesunde Umwelt schließlich "falsely inflated into a human right" (S. 143) u.s.w. Donnelly plädiert statt dessen dafür, von Art. 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auszugehen, um auf der Grundlage eines "human right to humanitarian assistance" allmählich zur Implementierung zu gelangen. Soweit es die Minderheiten betrifft, bekennt der Autor am Ende seiner Ausführungen, die Rechte der dritten Generation seien für sie "largely irrelevant" (S. 149 f.).

Im zweiten Teil mit dem Titel "Levels of Identification and Protection" befaßt sich R. Wolfrum mit dem Auftreten "neuer Minderheiten" infolge von Wanderungsbewegungen. Sein Augenmerk gilt einem "alternativen System", das die ohnehin problematischen Zusammenhänge mit dem Selbstbestimmungsrecht von

vornherein ausblenden will. Gefragt seien völkerrechtliche Schutzbestimmungen, die auf Rassismus und Fremdenhaß eine Antwort geben könnten, so daß allein aus diesem Grunde das für Minderheiten geltende Rechtsregime als mögliche Problemlösung in Betracht gezogen werden müsse. Um diese Option näher aufzuklären, skizziert Wolfrum im folgenden die Entstehungsgeschichte des Minderheitenrechts einschließlich der bisher vergeblichen Suche nach einem Minderheitenbegriff. Dabei hält er als Zwischenergebnis fest, daß Immigrantengruppen schon deshalb nicht als "Minderheiten" i.S.d. Art. 27 IPbürgR in Betracht kommen, weil dieser seinem Wortlaut nach längere Zeiträume der Identitätsbewahrung voraussetze und Minderheiten im übrigen auch nicht als solche berechtige. Sollte eine Minderheiteneigenschaft jedoch im Laufe der Zeit eintreten, realisiere sich Art. 27 im Kontext der im Pakt garantierten individuellen Rechte. Danach folge aus der Bestimmung insbesondere ein Minimalschutz gegen zwangsweise Assimilation, aber z. B. auch das sehr konkrete Recht, die eigene Sprache in der Öffentlichkeit zu gebrauchen. Im Hinblick auf die International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families von 1990 könne man erst recht den Schutz des Art. 27 IPbürgR auch auf Gruppen von Staatsangehörigen erstrecken, die ihre kulturelle Identität bewahren wollen und dabei nicht schon in den Anwendungsbereich der neuen Konvention fielen. Der Autor schließt mit der Erkenntnis, daß eine solche Auslegung des Art. 27 – ganz im Trend der Zeit – die kulturelle Vielfalt weiter steigern werde, das zugrunde liegende Prinzip des Selbst-Verständnisses (*self-identification*) allerdings auch schwächen könnte.

Über die Europäische Gemeinschaft und ihre Minderheiten referiert B. de Witte. Dabei räumt er der Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht einen prominenten Platz ein, ohne allerdings auf den einen für die Perspektive der Europäischen Union wesentlichen Satz der Entscheidung einzugehen (BVerfGE 83, 37, 59: "Daraus folgt nicht, daß die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann."). Hiervon ausgehend formuliert er dann einen negativen Befund, der das Vorhandensein eines europäischen Volkes – und damit auch europäischer Minderheiten – in Abrede stellt. Auch aus den Tendenzen zur Regionalisierung Europas kann der Autor eine "Minderheitenspezifität" nicht entnehmen. Sein Augenmerk gilt deshalb solchen Instrumenten, mit denen sich die Gemeinschaft zumindest partikulär auch im Hinblick auf Minderheiten zur Geltung bringen kann. Dazu zählt er vor allem die Declaration on the Guidelines on Recognition, derzufolge der Schutz von Minderheiten Bedingung für die Anerkennung von Staaten ist. Auch rein wirtschaftliche Aspekte spielen nach Auffassung des Autors eine erhebliche Rolle. So bremse etwa die Aufnahme weiterer Staaten in die Union die Bereitschaft zur Sezession, wenn diese mit einem möglichen Verlust der EU-Mitgliedschaft verbun-

den ist. Andererseits hält der Autor Kollisionen zwischen der EG-Marktordnung und minderheitenschützenden Bestimmungen der Einzelstaaten für problematisch, z. B. im Hinblick auf den Volksgruppenproporz beim Zugang zum öffentlichen Dienst oder die Förderung einer nationalen Minderheitenkultur. Im Hinblick auf letzteres schlägt er vor, den neuen Art. 92 des EG-Vertrags bzw. die Förderung strukturschwacher Regionen nutzbar zu machen. Im übrigen verweist er darauf, daß nicht nur die nationale, sondern auch die regionale Unterschiedlichkeit infolge des neuen Art. 128 EG-Vertrag zu einem Gemeinschaftswert geworden sei. Seine Schlußbetrachtung gilt dem Problem, inwieweit EG-Bürgerinnen und -Bürger Minderheitengruppen in anderen Mitgliedstaaten formen können und als solche gegenüber Gruppen aus dritten Staaten privilegiert werden müssen. Hier sieht der Autor einen möglichen Ansatzpunkt der künftigen europäischen Minderheitenpolitik.

Die beiden Herausgeberinnen, C. Brölmann und M. Zieck, widmen sich dem Thema der "Indigenous Peoples". Dabei ruht ihr Augenmerk zum einen auf der auch hier schwierigen Definition, zum anderen auf der Entwicklung des Völkerrechts. Deutlich tritt in dem Beitrag hervor, wie wenig vorteilhaft es ist, daß wesentliche völkerrechtliche Instrumente auf diesem Gebiet im Bereich der Internationalen Arbeitsorganisation entstanden sind. Durch einen Vergleich der einschlägigen ILO-Konventionen 107 von 1957 und 169 von 1989 und unter Berücksichtigung der UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples von 1992 können die Autorinnen zeigen, wie sich die allgemeine Einschätzung erst ganz allmählich vom Ziel der Assimilation zum Ziel der Bewahrung von Eigenheiten hin verschoben hat. Erst in jüngster Zeit tritt auch der Respekt vor der besonderen Beziehung einer "first nation" zum ihr angestammten Land verstärkt in den Vordergrund. Im Hinblick darauf schließt der Beitrag mit einer Abhandlung der Frage, wie der Zugang zum Land und seinen Bodenschätzen sinnvoll geregelt werden kann.

Der Selbstverwaltung von Minderheiten in unitarischen und föderalen Staaten wendet sich der Beitrag von Y. Dinstein zu. Nach einer allgemeinen Einführung in diese beiden staatsorganisationsrechtlichen Grundkonzepte konzentriert sich der Autor auf die bundesstaatliche Variante und befaßt sich dabei mit den Begriffen der Mehrheit, der Minderheit und des Volkes. Dabei gelangt er u. a. zur Feststellung, daß die begriffliche Unterscheidung zwischen einer ethnischen Minderheit und einem Volk nur eine jeweilige demographische Zusammensetzung widerspiegelt (S. 225). Problematisch erscheint seine unter Berufung auf Mo-deen vertretene These, daß man dann nicht mehr von Minderheitenschutz sprechen könne, wenn eine gesamtstaatliche Minderheit in einem Gliedstaat die Mehrheit stelle (S. 226). Wäre das uneingeschränkt zutreffend, würde sich die Lage einer solchen gliedstaatlichen Mehrheit nicht von der einer anderen gliedstaatlichen Mehrheit unterscheiden, die auch noch die gesamtstaatliche Mehrheit 'repräsentiert'; man würde also ganz auf die Mechanismen des Föderalismus vertrauen, was

im Ergebnis für Streitbar gehalten werden darf. Nicht minder Streitbar ist die Auffassung des Autors zu den internationalen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes. Danach gewähre Art. 27 IPbürgR auch den Minderheiten als Gruppen kollektive, nicht notwendig Körperschaftliche Rechte, weil – und dies erscheint sehr überzeugend – ohne Gruppenrechte das Überleben einer Minderheit nicht gesichert werden kann. Sehr eingehend beschäftigt sich der Autor im weiteren mit Fragen einer minderheitengerechten Bildung und den Aktivitäten der UNESCO auf diesem Gebiet. Von hier aus kehrt er wieder zu den Minderheiten in föderalen Staaten zurück, um ihren Anspruch auf Schutz im Hinblick auf jede Gruppe zu bejahen, die in einem Gliedstaat in der Minderheit ist, unabhängig davon, welche Rolle sie auf der gesamtstaatlichen Ebene spielt (S. 231). Für diese Lage erörtert Dinstein das Konzept des "Föderalismus im Föderalismus", d. h. föderaler Strukturen innerhalb eines Gliedstaats mit territorial konzentrierter Minderheit. Eine kurze Betrachtung autonomer "Arrangements" beschließt die Ausführungen.

Den dritten Teil mit dem Titel "Means of Enforcement" eröffnet der Beitrag von B.G. Ramcharan zum Thema "Fact-Finding". Der Autor gibt dabei einen ausführlichen Überblick über die Entwicklung, wobei er mit den traditionellen ("diplomatischen") Methoden des Wiener Kongresses von 1815 beginnt und im Anschluß daran bestimmte Sachkomplexe vorstellt: "Fact-Finding" durch internationale Sekretariate (League of Nations Minorities Section, UN Centre for Human Rights, Department of Political Affairs), "Fact-Finding" durch nicht-gouvernementale Organisationen (Minority Rights Group), "Fact-Finding" durch internationale Überwachungsorgane (Minorities Committees of the League of Nations, Human Rights Committee, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, European Commission and Court on Human Rights, Inter-American Commission on Human Rights, Organization of African Unity), justizförmiges und quasi-justizförmiges "Fact-Finding", "Fact-Finding" im Rahmen der KSZE, die Rolle des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und schließlich die Aktivitäten der Islamkonferenz im Hinblick auf islamische Minderheiten oder des Weltkirchenrates im Hinblick auf die Probleme im Sudan. Die vorhandene Fallpraxis wird zwar an manchen Stellen nur eingeschränkt berücksichtigt – so etwa zu Art. 27 IPbürgR nur der Fall *Lovelace* oder zur EMRK nur der *Belgische Sprachenfall* –, dies geschieht jedoch infolge einer konsequenten Beschränkung auf das Thema "Fact-Finding", zu dem die bekannten Fälle nicht immer etwas zu bieten haben. Damit erfüllt die Darstellung den Zweck, das vorhandene Material und die besonderen Erfahrungen des Autors zusammenzutragen und Außenstehenden zu erschließen. Sie endet mit einer Betrachtung der gegenwärtigen Problematik, die der Autor mit "policy recommendations" beschließt.

Dem Rechtsschutz für Völker und Minderheiten im Rahmen des Völkerrechts gilt der Beitrag von A.M. de Zayas, der den Schutz der Minderheiten vor und

(eingehender) nach dem Zweiten Weltkrieg anhand einer Fülle von Fallpraxis behandelt. Dabei entnimmt der Autor der Rechtsprechung des Völkerbundsystems zum einen das Konzept der "community", zum anderen den Gedanken der Gleichheit "in law and in fact", womit er Leit motive setzt, auf die er im folgenden immer wieder zurückkommt. Das betrifft insbesondere die Formel der Gleichheit "in fact", aus der er eine Legitimation zu fördernden Maßnahmen ableiten will. Diesen gedanklichen Ansatz verfolgt er insbesondere bei der Behandlung des Art. 27 IPbürgR, dessen Dimensionen er anhand der einschlägigen Fälle in sehr übersichtlicher Weise erschließt. Sofern die Ungleichbehandlung auf vernünftigen und objektiven Kriterien beruht, sieht der Autor keine Basis für nachteilig betroffene Angehörige der Mehrheit, sich mit Erfolg auf Art. 26 IPbürgR zu berufen. Umgekehrt hält er es jedoch für denkbar, Angehörigen der Minderheit einen Anspruch auf "affirmative action" zuzusprechen, wenn ein solcher notwendig ist, um von den Konventionsrechten in gleicher Weise wie die Angehörigen der Mehrheit Gebrauch zu machen. Schließlich treffe den staatlichen Gesetzgeber aus Art. 20 Abs. 2 IPbürgR auch eine Verpflichtung, Gesetze zur Beseitigung verbotener Diskriminierung zu schaffen. Vergleichbare Überlegungen werden sodann im Hinblick auf die Verfahren nach der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, nach der ECOSOC-Resolution 1503, nach den einschlägigen ILO- und UNESCO-Dokumenten, nach der Europäischen und Amerikanischen Menschenrechtskonvention sowie der Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker angestellt. Dabei beeindruckt die anschaulich und umfassend behandelte Fallpraxis.

M. Bothe behandelt die Frage, ob und wie weit zum Zwecke des Völker- und Minderheitenschutzes auch Gewalt angewendet werden darf. Dabei konzentriert er sich auf das Recht zur (kollektiven) Selbstverteidigung und die sogenannte humanitäre Intervention als mögliche Rechtfertigungsgründe, die das prinzipielle Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen einschränken könnten. Beide Grundlagen hält er jedoch letztlich für zweifelhaft und nicht ausreichend gefestigt, wobei er die kollektive Selbstverteidigung von vornherein nur auf "Völker", nicht auf Minderheiten bezieht, die Unterscheidung freilich für schwierig hält. Von hier aus wendet sich der Autor den Befugnissen des Sicherheitsrates nach den Kapiteln VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen zu, die er anhand von drei Fallgruppen diskutiert, nämlich der Unterdrückung eines selbstbestimmungsbefugten Volkes mit friedensbedrohender Wirkung, der Unterdrückung mit nur möglicher friedensbedrohender Wirkung und der "bloßen", aber massiven Verletzung von Menschenrechten. Nach einer ergänzenden Betrachtung der Rolle der Regionalorganisationen bzw. der militärischen Bündnisse gelangt der Autor zu dem Schluß: "[T]here is no right of unilateral humanitarian intervention to protect peoples or minorities by using military force." Denn ein solches Recht würde, fürchtet er, lediglich der Machtpolitik eine bessere rechtliche Grundlage verschaffen.

Die beiden letzten Beiträge von A.C. Zoller und M.C. van Walt van Praag betreffen die Frage der Repräsentation von Völkern und Minderheiten bzw. die Rolle der 1991 ins Leben gerufenen "Unrepresented Nations and Peoples Organization" (UNPO). Zoller behandelt insbesondere den "observer status" bei den Vereinten Nationen, den "consultative status" nach der ECOSOC-Resolution vom 23.5.1968 sowie die beiden "working groups" der Sub-Commission der Menschenrechtskommission über gegenwärtige Formen der Sklaverei bzw. über indigene Völker; ein weiteres Augenmerk gilt auch der Rolle der NGOs bei den sogenannten "Treaty Bodies" und den Zielen und Strategien der UNPO. Letztere greift der Beitrag von van Walt van Praag, Generalsekretär der UNPO, noch einmal in eingehender Form auf. Dabei stellt er die Frage nach einem möglichen Beteiligungsrecht von "Betroffenen" und gelangt von hier aus zu interessanten Schlüssen hinsichtlich der Selbstbestimmungsproblematik. Zum einen erkennt er den für das Selbstbestimmungsrecht für wesentlich gehaltenen Unterschied zwischen "Völkern" und (bloßen) "Minderheiten" vor allem darin, daß die "Völker" ihre Anerkennung mit Erfolg erzwungen haben (S. 317); zum anderen weist er dem Selbstbestimmungsrecht einen eher prozeduralen als substantiellen Charakter zu und sieht die Lösung des Konflikts zwischen dem Anspruch auf Selbstbestimmung und dem Anspruch auf territoriale Unversehrtheit in einem "balancing process" (S. 319). Die Darstellung, die sich auch eingehend mit der Struktur und den Zielen der UNPO beschäftigt, endet mit einem Abdruck des UNPO-Vertrages.

Alles in allem beinhaltet der Band "Peoples and Minorities in International Law" eine geschickt zusammengestellte Auswahl zentraler Fragen des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes. Im Hinblick auf diese erweist er sich als eine Fundgrube, die schwerpunktmäßig die Praxis der Vereinten Nationen, aber auch zahlreicher anderer Institutionen und der Staaten zugänglicher macht. Ein umfangreiches Vertragsregister für den Zeitraum von 1847 bis 1992 rundet dieses positive Bild ab.

Dagmar Richter, Heidelberg

**Prieß, Hans-Joachim: Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union.** Gesamtdarstellung der EU/EWR-Vergaberegeln mit Textausgabe, Köln [etc.]: Heymanns 1994. XXII, 351 S. DM 128.-/öS 1010.-/sFr 128.-

Das europäische Vergaberecht gewinnt an praktischer Bedeutung. Dies gilt besonders seit Erlass und Umsetzung der Rechtsmittelrichtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG, die dem abgewiesenen Bewerber den Weg zu den Vergabepflichten eröffnet haben. In zunehmendem Maße werden Anwälte von Klienten aufgesucht, die sich bei einer Vergabeentscheidung rechtswidrig abgewiesen glauben. Die Materie gehört aber nicht zum angestammten Gebiet jedes Praktikers. Sie erschließt sich auch nicht leicht, da die maßgeblichen Rechtsgrundlagen in einem guten Dutzend verschiedener Rechtsakte über zahlreiche Jahrgänge des Amtsblatts verstreut sind. Überdies befindet sich die Materie in raschem Wandel. Ent-

sprechend fehlt es an aktuellen deutschsprachigen Darstellungen des EG-Vergaberechts.

Diese Lücke schließt der vorliegende Band. Der Autor, seinerseits im Brüsseler Büro einer renommierten deutschen Anwaltssozietät ständig mit Fragen des Vergaberechts befaßt, gibt auf 140 Seiten eine ohne weiteres verständliche, sehr gut gegliederte, knappe und problembezogene Einführung in das geltende EG-Vergaberecht. Ein Verzeichnis der wichtigsten EG-Vorschriften betreffend das öffentliche Auftragswesen hilft beim Auffinden versteckter Rechtsgrundlagen. Besonders hilfreich für den Praktiker dürfte der vollständige Abdruck der sechs bedeutsamsten Richtlinien im Anhang sein.

Es ist das Verdienst des Autors, in einer im Fluß befindlichen und schwer zugänglichen Rechtsmaterie einen Orientierungspunkt gesetzt zu haben. Bei konsequenter Fortführung könnte die Darstellung sich zu einem Standardwerk für alle mit dem EG-Vergaberecht Befassten entwickeln. Christoph Benedict

**Ramcharan, B.G.: The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch.** Dordrecht: Nijhoff (1991). VIII, 185 S. Dfl. 135.-/US \$ 74.-/UK £ 45.-

Internationale Organisationen sehen sich vermehrt mit dem Vorwurf konfrontiert, in Krisensituationen zu spät, unzureichend oder fehlerhaft zu reagieren. Dabei ist es neben dem mangelnden politischen Willen der Mitgliedstaaten und der Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse häufig auch ein Mangel an Information und Sachkenntnis in der Bürokratie der Organisationen, der zu diesen Defiziten führt. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, daß den internationalen Organisationen bei der Friedenssicherung nicht nur eine Rolle bei der reaktiven Streit-schlichtung, sondern schon im Vorfeld von Konflikten zukommen muß. Dies erfordert einerseits das frühzeitige Sammeln von Informationen über potentielle Konfliktherde durch die Sekretariate dieser Organisationen und andererseits die rechtzeitige Kontaktaufnahme mit potentiellen Konfliktparteien.

Die Untersuchung von Ramcharan setzt sich mit einigen Aspekten dieses Problemkreises auseinander. Dabei fällt zunächst auf, daß die Untersuchung, anders als der Titel des Buches vermuten läßt, auf Recht und Politik der Vereinten Nationen beschränkt bleibt. Dies ist bedauerlich, denn gerade im Bereich der Konfliktprävention liegt eine aktive Rolle regionaler Organisationen u. a. aufgrund deren Sachnähe nahe. Ausführungen zur KSZE, zur OAU oder zur OAS sucht man bei Ramcharan allerdings vergebens.

In Kapitel 1 entwickelt der Verfasser unter der Überschrift "The Changing Character of International Law" in aller Kürze zunächst als seinen völkerrechtlichen Ausgangspunkt die These, daß nicht mehr individuelles staatliches Verhalten im Zentrum des Völkerrechts stehe, sondern "the concepts of international protection of human welfare and preventive action to avoid, or arrest, threats to humanity as a whole" (S. 2). Diese These bleibt allerdings weitgehend unsubstanti-

iert. Sie soll offensichtlich lediglich die Entwicklung der Fragestellung vorbereiten, wie sie der Verfasser am Ende des 1. Kapitels vorstellt. In diesem Zusammenhang präzisiert Ramcharan, welche Bestimmungen der Satzung der Vereinten Nationen (insbesondere Art. 11, 34, 40, 99) Hinweise für die Ausgestaltung eines Systems des "early-warning" geben und welche Organe zuständig sein könnten (Generalversammlung, Sicherheitsrat, Generalsekretär und IGH).

Im weiteren Verlauf der Untersuchung setzt sich Ramcharan dann allerdings nur mit dem Generalsekretariat (Kapitel 2), insbesondere mit dem 1987 von Pérez de Cuéllar eingerichteten "Office for Research and the Collection of Information" (Kapitel 4) auseinander. Sicherlich ist es zutreffend, sich gerade mit der Rolle des Generalsekretärs näher auseinanderzusetzen, dies vor allem vor dem Hintergrund, daß die Resolution der Generalversammlung 43/51 vom 5. Dezember 1988 ("Declaration on the Prevention and Removal of Disputes Which May Threaten International Peace and Security and the Role of the United Nations in this Field") einen besonderen Schwerpunkt auf präventive Maßnahmen der Streit-schlichtung durch den Generalsekretär setzt. Gleichwohl ist es bedauerlich, daß Ramcharan die Rolle der Generalversammlung und insbesondere diejenige des Sicherheitsrats im Hinblick auf deren jeweiligen Beitrag zu Maßnahmen des "early-warning" nicht näher untersucht.

Das 3. Kapitel kann man als das entscheidende des Buches ansehen. Hier stellt der Verfasser sein Konzept des "early-warning" näher vor. Zunächst entwickelt er wichtige Charakteristika von "early-warning policies": Koordinierung und Harmonisierung nationaler Aktivitäten durch die Vereinten Nationen sowie Notwendigkeit von Vertrauensbildung und Flexibilität. Er macht allerdings auch deutlich, daß von "early-warning arrangements" nicht zu viel erwartet werden könne, insbesondere nicht "to take us into some form of world government" (S. 33). Vor dem Hintergrund der einschlägigen Bestimmungen der Satzung der Vereinten Nationen erläutert er die Quellen und Grundlagen, die Zielsetzung und die beteiligten Akteure des "early-warning" und setzt sie in Beziehung zu den bisherigen Erfahrungen mit den Guten Diensten des Generalsekretärs. Das Kapitel schließt mit zwölf Prinzipien für die Ausgestaltung eines Frühwarnsystems der Vereinten Nationen: "the principle of parallel competences, the co-existing principles of alert and of action, the principle of timing, the principle of free choice of method, the principle of consultation, the principle of discretion, the principle of public expression of concern, the principle of respect for sovereignty, a duty to act, a freedom to act, the principle of protection, the principle of effectiveness" (S. 41–43). Ramcharan äußert sich allerdings nicht dazu, wie diese zum Teil widerstreitenden Prinzipien miteinander zum Ausgleich gebracht werden könnten.

In den Kapitel 5 bis 7 setzt sich der Verfasser mit drei Anwendungsgebieten seines Konzepts des "early-warning" auseinander: politische Notfälle, humanitäre Notfälle sowie "environment, basic needs and disaster-preparedness".

Die Themenstellung der Untersuchung ist uneingeschränkt zu begrüßen, ihre Aufarbeitung läßt allerdings viele Fragen offen. Vieles bleibt im allgemeinen. Ein knapper, zudem nicht unbedingt problemorientierter Index, ein lediglich rudimentärer Fußnotenapparat und die unnötige Wiederholung der zwölf Prinzipien als Teil der Schlußfolgerungen (S. 172–174) tragen ein übriges dazu bei, den Wert der Untersuchung zu schmälern. Letztlich stellt das Buch damit lediglich eine Einführung in eine interessante Problematik dar, die der weiteren Aufarbeitung noch bedarf.

Thilo Maruhn

**Répertoire de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice (1947–1992)/Repertory of the Decisions of the International Court of Justice.**  
 Préparé par/ed. by Giuliana Ziccardi Capaldo. T./Vol. LXXIX, 633 S., T./Vol. II: XIII, 634–1211 S. Dordrecht, Boston, London: Nijhoff (1995). 1211 S.

Das "Repertory of the Decisions of the International Court of Justice (1947–1992)" von G. Ziccardi Capaldo bereitet die Rechtsprechung des IGH auf, indem diese in analytischer Weise unter detailliert untergliederten Rubriken ausgewertet und zudem über ein sorgfältig erstelltes Register zugänglich gemacht wird. Im Unterschied zu anderen vergleichbaren Werken, insbesondere Fontes Juris Gentium, Digest of the Decisions of the International Court of Justice bzw. jetzt World Court Digest, herausgegeben vom Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, haben die Verfasserin und ihre Mitarbeiter sich nicht darauf beschränkt, ausschließlich wörtliche Exzerpte der Entscheidungen des Gerichts zu verwenden; sie haben vielmehr eigene leitsatzartige Maximen oder Zusammenfassungen formuliert, denen die zentralen einschlägigen Passagen der entsprechenden Entscheidung im Zitat folgen. So geeignet diese Methode auch ist, um langwierige Passagen kürzer zu fassen und nur die Quintessenz im Zitat zu bringen, so sehr muß dabei doch bedacht werden, daß die Zusammenfassung mit eigenen Worten – ebenso wie ein zu kurzes Exzerpt – oftmals präzisere Formen annimmt als im Original enthalten; der IGH wählt bisweilen aber gerade bewußt unscharfe Formulierungen, um weitere Entwicklungen nicht zu behindern bzw. zu ermöglichen. Der Vorteil der hier gewählten Methode für den Benutzer ist deutlich: er hat in verständlicher, übersichtlicher und prägnanter Form die notwendigen Informationen zum Verständnis des dann folgenden Zitats zur Hand; gerade dies, die Erleichterung des Zugangs zur Rechtsprechung des IGH, ist ausdrücklich Zweck des Repertoriums, dennoch ist die Wahl der Methode nicht ganz unbedenklich.

Eine zweite, wie mir scheint, wesentlichere Abweichung von vergleichbaren Repertorien liegt darin, daß nur die Entscheidungen selbst, nicht auch die Sondervoten ausgewertet werden. Wer die Rechtsprechung des IGH verfolgt, weiß, daß die in den Sondervoten zum Ausdruck kommenden Mindermeinungen bisweilen später Mehrheitsmeinung geworden sind; zudem erschließt sich in der Regel gerade aus der Kenntnis der Mindermeinung(en) häufig auch der Hintergrund

der getroffenen Entscheidung besser, so daß die Auswertung allein der Mehrheitsmeinung dem Leser einen großen Teil an Information vorenthält; gleichwohl ist sie insofern sachlich vertretbar, als "die Rechtsprechung" des IGH die in der Mehrheitsmeinung ausgesprochene rechtliche Beurteilung einer Rechtsfrage ist.

Sehr hilfreich für den Benutzer ist das sehr detaillierte Inhaltsverzeichnis, das den Zugang zu speziellen Fragen schnell erschließt, andererseits aber z.T. Sachbereiche trennt, die mehrere rechtliche Aspekte aufzeigen wie, um ein Beispiel zu nennen, die Rechtsfolgen aus dem *uti possidetis*-Prinzip, die in den Kapiteln Gewohnheitsrecht, Herrschaftsbereich der Staaten und rechtliche Funktion des IGH aufscheinen. Allerdings ist eine Zusammenschau aller Exzerpte zum jeweiligen Sachbereich über das sehr sorgfältig erstellte Register möglich.

Der Aufbau der Sammlung geht von den allgemeinen Grundlagen des Völkerrechts aus und kommt dann zu spezifischen Sachmaterien wie Vertragsrecht, Seerecht, Haftung der Staaten etc. Er folgt somit dem Aufbau eines Völkerrechtslehrbuchs, materiell beschränkt auf die Behandlung der Sachbereiche in der Rechtsprechung des IGH. Zusätzlich hierzu ist erfreulicherweise, trotz der im Vorwort geäußerten Bedenken der Verf., ein Teil zum Verfahrensrecht des IGH einbezogen worden, der außerordentlich umfangreich ist. Da jedes internationale Gericht strikten, aus dem Statut resultierenden Grenzen unterworfen ist, die allein bestimmte Vorgehens- und Entscheidungsweisen erklären können, ist es wichtig darzustellen, wie diese Vorgaben "mit Leben gefüllt" und in der Praxis angewandt werden.

Im Zusammenhang mit Publikationen von Repertorien zur Rechtsprechung des IGH, die jeweils mit enormem Aufwand nicht nur intellektueller, sondern auch finanzieller Art erstellt werden, wird immer wieder die Frage gestellt, ob sich dieser Aufwand lohnt, also die Frage nach der Existenzberechtigung derartiger Publikationen neben der Sammlung der Entscheidungen selbst. H. W. A. Thirlway, ehemals Mitglied der Kanzlei des IGH, hat in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, daß das Register solcher Repertorien der nützlichste Teil dieser Art von Publikationen sei und an sich bereits den Zweck hinreichend erfülle, nämlich den Zugang zu den entsprechenden Passagen der Entscheidungen zu ermöglichen (AJIL, 1993, 341–342). Dieser Auffassung ist die Berechtigung nicht abzuspochen; freilich verfügt nicht jeder über die Sammlung der Entscheidungen des IGH, und zudem ist eine erste Übersicht bzw. ein kurzer Überblick über die Aussagen des IGH zu einer bestimmten Rechtsfrage m. E. fraglos am besten und schnellsten über ein Repertorium zu gewinnen. Die Frage, ob neben den bereits vorhandenen Repertorien ein weiteres sinnvoll ist, haben die Herausgeber offensichtlich positiv beantwortet. Und in der Tat ist das vorliegende Repertorium das einzige, das in zwei Bänden einen Einblick in die gesamte Rechtsprechung des IGH seit 1947 gewährt. Dies allein ist bereits ein großer Vorzug, den andere, in zeitlichen Abständen von ca. 10 Jahren oder häufiger erscheinende Repertorien nicht bieten.

Daß das vorliegende Werk den angestrebten Zweck erfüllen wird, dem Benutzer den Zugang zur Rechtsprechung des IGH zu erleichtern, steht m.E. außer Frage; ob der extreme Aufwand durch entsprechende Verbreitung honoriert wird, darf hingegen bezweifelt werden. Die weitere Frage, ob die Fortsetzung des Repertoriums zu empfehlen ist, wird wohl erst die nächste Wissenschaftler-Generation zu beantworten haben.

Karin Oellers-Frahm

**Schorlemer, Sabine von: Internationaler Kulturgüterschutz.** Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt. Berlin: Duncker & Humblot (1992). 682 S. (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 102). DM 168.-

Dieses an der Universität Hamburg im Jahre 1991 als Dissertation angenommene und überarbeitete Werk gehört sicherlich zu den wichtigen der sich häufenden Arbeiten zu Fragen des internationalen Kulturgüterschutzes.

Die Verfasserin beschäftigt sich mit dem sehr komplexen Thema des Schutzes von Kulturgütern (vgl. auch Besprechungen von Greenfield, Knott und Prott/O'Keefe [ZaöRV 53 (1993), 738, 740 und 747]) vor allem aus völkerrechtlicher Sicht. Die Arbeit ist in mehrere Sachbereiche unterteilt, in denen jeweils besondere Schutzaspekte behandelt werden: Schutz gegen natürliche Gefahren und Umwelteinflüsse, Schutz des archäologischen Erbes, Schutz des Unterwassererbes, Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten und bei Staatensukzessionen, Schutz von Leihgaben und sonstigen ausländischen Kulturgütern und Schutz gegen illegalen Kunsthandel. Eingerahmt werden diese Hauptabschnitte durch Ausführungen zu den "Grundlagen" des Kulturgüterschutzes und einen Ausblick mit weiterführenden Überlegungen.

An dieser Stelle soll nicht über den Sinn dieser Einteilung diskutiert werden. Letztlich spiegelt sie die Schwierigkeit wider, Fragen des Kulturgüterschutzes sachlich zu systematisieren; sie ist auch symptomatisch für die Schwierigkeit, die dogmatischen Probleme zu lösen, die wohl den Kern des internationalen Rechts des Kulturgüterschutzes ausmachen und von der Autorin in den beiden Rahmenabschnitten behandelt worden sind: zum einen das Problem der Definition des Begriffs "Kulturgut" (im Abschnitt über die Grundlagen), denn ohne die Klärung dieses Begriffes bleibt letztlich auch unklar, auf welches Schutzgut sich gegebenenfalls internationale Instrumente *de lege ferenda* beziehen sollen; zum andern das Problem, ob hier *national heritage* oder *common heritage* zu schützen ist und welche Auswirkungen die Entscheidung für das eine oder andere auf die rechtspolitischen Zielsetzungen internationaler Instrumente hat.

Die Feststellungen der Autorin zum Begriff des "Kulturgutes" bleiben trotz intensiver Bemühungen um Abgrenzung (etwa vom Kunstwerk oder Naturdenkmal) vage. Allerdings bleibt fraglich, ob ein besseres Ergebnis hätte erzielt werden können, ist doch der Begriff der Kultur selbst schon sehr diffus. Zudem muß man sich des Umstandes bewußt sein, daß die bisher existierenden völkerrechtlichen Abkommen durchaus unterschiedliche Spannweiten des Begriffs normativ erfaßt

haben. Auch die Eingrenzung durch "großes historisches, künstlerisches, archäologisches oder sonstiges (!) Interesse oder hohen Wert" erscheint wenig geeignet, Klarheit über das Schutzgut zu schaffen, denn sieht man einmal von dem durch von Schorlemer verwendeten und den Eingrenzungsversuch vollends untauglich machenden Begriff "sonstig" ab, weisen auch Begriffe wie "künstlerisch" oder "historisch" fast ins Grenzenlose. Wie wenig diese Begriffe für eine Eingrenzung hergeben, zeigt etwa die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kunstbegriff oder das Problem, wie weit bzw. nah man in die Vergangenheit zurückgehen muß, um von "historisch" sprechen zu können. Diese Defizite sind keinesfalls der Verfasserin vorzuwerfen, sondern haben ihren eigenen Wert darin zu demonstrieren, daß ein einheitliches Recht des internationalen Kulturgüterschutzes nur sehr schwer, vermutlich aber gar nicht wird geschaffen werden können. So läßt es die Autorin dann letztlich auch offen, ob einer "minimalistischen" (das Schutzgut anhand einiger klarer Kriterien begrenzenden) oder einer "maximalistischen" (das Schutzgut letztlich offen lassenden) Konzeption der Vorzug zu geben ist.

Besonders erwähnt werden soll hier auch der hintere Rahmenabschnitt des Buches ("Ausblick und weiterführende Überlegungen"), wo letztlich der Kern des von der Autorin erzielten wissenschaftlichen Ertrages auszumachen sein dürfte. Dreh- und Angelpunkt der Überlegungen ist die Rolle des Prinzips des *common heritage*, das in den internationalen Instrumenten zum Kulturgüterschutz in Krieg und Frieden uneinheitlichen Niederschlag gefunden hat. Zum Teil wird es eingesetzt, um den Zugriff des Besetzers oder Aggressors im Kriegsfall zu verhindern bzw. zu regeln (Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten 1954). In diesem Fall füllt es letztlich nur die Lücke, die durch die Beeinträchtigung der Schutzfähigkeit des Fund- bzw. Belegenheitsstaates entstanden ist. Im Falle der Seerechtskonvention von 1982 wiederum findet es ebenfalls seinen Niederschlag, dies aber wieder in einem Bereich, der seit jeher zum Grundbestand des *common heritage* gehörte: am Meeresgrund jenseits der Festlandsockel und Wirtschaftszonen. Immerhin jedoch zeigt sich etwa im Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt aus dem Jahre 1972 die "Vorstellung eines universellen Kulturerbes". Von Schorlemer bemüht sich, hierüber hinaus weitere Ansätze für die Geltung des Grundsatzes des *common heritage* herauszuarbeiten, doch wird hier deutlich, daß letztlich ein diesbezüglicher Rechtsgrundsatz wohl noch keine Geltung beanspruchen kann: zu komplex sind die auftretenden Probleme. Es wehren sich nämlich nicht nur einzelne Staaten aus eigenem Interesse gegen den Gedanken, sondern auch die internationale Kulturgüterschutzpolitik neigt eher der Geltung des Grundsatzes des "national heritage" zu. Zu Recht kritisiert von Schorlemer in diesem Zusammenhang, daß es gerade der Grundsatz der Souveränität der Einzelstaaten ist, der sich dem effektiven internationalen Kulturgüterschutz entgegenstellt. Darüber hinaus erkennt sie neben anderen Problemen der Umsetzung insbesondere die finanzielle Seite effektiven Kulturgüterschutzes,

die vor allem weniger entwickelte, zum Teil aber auch an Kulturgütern besonders reiche Staaten vor unlösbare Schwierigkeiten stellt. Sowohl gegenüber kulturgüterrechtlichem Nationalismus, der letztlich dazu geeignet sein kann, wesentliche Funktionen des Kulturgüterschutzes zu stören, als auch gegenüber anderen Umsetzungsproblemen betrachtet die Autorin im Ergebnis das Prinzip des *common heritage* als "deutliche Chance für die Bewahrung von Kulturgut".

Unter der Überschrift "Literatur" finden sich im Anhang eine umfangreiche Bibliographie, ein ausführliches Dokumentenverzeichnis und ein Verzeichnis nationaler und internationaler Rechtsprechung. Hilfreich ist schließlich auch der Index am Ende des Buches, auch wenn er bei einigen Begriffen lediglich das Inhaltsverzeichnis (z. B. *common heritage*-Prinzip) oder den Titel des Werks überhaupt (Kulturgüterschutz) wiederholt.

Insgesamt ist dieses Buch im Hinblick sowohl auf seinen informatorischen als auch auf seinen dogmatischen Gehalt als Bereicherung der Literatur zum internationalen Kulturgüterschutz anzusehen.

Christian Rumpf, Heidelberg/Mannheim

**Stocker, Werner: Das Prinzip des Common Heritage of Mankind als Ausdruck des Staatengemeinschaftsinteresses im Völkerrecht.** Zürich: Schulthess (1993). XXXVIII, 235 S. (Schweizer Studien zum Internationalen Recht/Etudes Suisses de Droit International, hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für Internationales Recht/Publiées par la Société Suisse de Droit International, Fortsetzung der "Zürcher Studien zum Internationalen Recht", Bd./Vol. 81). sFr 50.-

Der Begriff des "Common Heritage of Mankind" gehört sicherlich zu den vielseitigsten Begriffen des Völkerrechts. In ihm spiegeln sich Völkerrechtsgeschichte wie auch der Konflikt zwischen nationalstaatlichem Interesse und Interesse der Staatengemeinschaft wider, in früheren Zeiten gleichzusetzen mit den Interessen einiger weniger Kolonialmächte, sowie Probleme von Umwelt, Kultur und internationaler Wirtschaft. So gehört das Prinzip des "Common Heritage" zu den traditionell zentralen Grundsätzen des Seerechts. Es soll zugleich der Sicherstellung von Räumen frei von nationaler Herrschaft dienen (Antarktis, Weltraum), um neokolonialistischem Drang Einhalt zu gebieten; im Bereich des Schutzes von Kulturgütern und des Naturerbes wird es gegen nationalistisches Kulturdenken und für die Besinnung auf die kulturellen Wurzeln der Menschheit ins Feld geführt, die mit den heutigen Staatsgrenzen zumeist nichts gemein haben.

Stocker versucht, in seinem Buch all diese Facetten des Prinzips des "Common Heritage" zu beleuchten. In den ersten Abschnitten erläutert er nach einer Definition als "Staatengemeinschaftsinteresse" die Einordnung des Prinzips in die jeweiligen Rechtsgebiete (Tiefseebodenregime, Antarktis, Weltraum, Kultur- und Naturerbe der Menschheit, Neue Weltwirtschaftsordnung). Eines seiner zentralen Anliegen ist dann aber der Versuch, "Common Heritage" als Rechtsprinzip zu er-

fassen, wobei er das Rechtsprinzip als "weniger konkret gefaßte" Völkerrechtsregel versteht. Die Elemente, die Stocker dann im "Common Heritage"-Prinzip ausmacht (souveränitätsrechtliches Element, Demilitarisierung, wissenschaftliche Forschung, ökologisches Element, wirtschaftliche Nutzung), sagen dann aber lediglich etwas über den Einsatzbereich des Prinzips, nichts jedoch über seine – normativen? – Strukturen aus. Den "materiellen Gehalt" wiederum erfaßt Stocker, sieht man von der Frage nach dem Rechtsträger ab, nicht mit rechtlichen Kategorien. Vielmehr fragt er nach den rechtspolitischen Zwecken des Prinzips (Internationalisierungsmodell, Frage nach dem Rechtsträger, Verwaltungsmodell, Verteilungsmodell, Bewahrungsfunktion). Am ehesten überzeugt danach noch die Darstellung des Spannungsfeldes zwischen *Common Heritage* und Souveränitätsanspruch. Sicherlich richtig ist am Ende auch der Schluß, daß es dem Prinzip des *Common Heritage* an klaren Konturen fehlt, weil sich die Staaten über Inhalt und Tragweite des Prinzips, letztlich auch über die Rechtsnatur nicht einig sind. Im Ausblick zerfließt das Prinzip dann schließlich endgültig zum vagen Konzept, das lediglich einige Diskussionspunkte liefert. Ein Durchbruch ist dem Verfasser mit diesem zweifellos interessanten Buch im Hinblick auf die Einordnung des Prinzips des "Common Heritage" in das Völkerrecht nicht gelungen.

Christian Rumpf, Mannheim/Heidelberg

**Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): Human Rights and Development.** German and International Comments and Documents. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden 1993. 334 S. (Paperback).

Als die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Deklaration über das Recht auf Entwicklung von 1986 (Res. 41/120) gegen die Stimme der USA und bei Enthaltung einiger westlicher Industriestaaten eine Beziehung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und den Entwicklungsanstrengungen der Staaten der "Dritten Welt" herstellte, suchte sie wirtschaftliche Forderungen des Südens gegenüber dem Norden mit menschenrechtlichen Formulierungen zu verstärken. Seit Anfang der 90er Jahre hat der Norden die Argumentation umgedreht und vermehrt die Vergabe seiner Hilfe u. a. von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht. Der in diesem Bereich hervorragend ausgewiesene Politologe Tetzlaff fängt diese Entwicklung ein, indem er die neue Menschenrechtskonditionalität einerseits aus westlicher Sicht analysieren und andererseits von Autoren kommentieren läßt, die mit dem arabischen und afrikanischen Kulturkreis vertraut sind. Hinzu tritt ein nützlicher Anhang mit den wichtigsten Dokumenten, auf die in der Diskussion wiederholt Bezug genommen wird, wie etwa aktuelle Grundsatzserklärungen der deutschen Regierung, die Deklaration des Rates der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung vom November 1991 und die Abschlußdokumente der Wiener Menschenrechtskonferenz vom Juni 1993 sowie ihrer regionalen Vorbereitungskonferenzen.

Ausgehend von der Feststellung, daß alle Staaten in der Wiener Erklärung trotz teilweise gegenteiliger Praxis im Grundsatz die Universalität der Menschenrechte bestätigt haben (S. 33), stellt der Herausgeber in seinem einleitenden Aufsatz "The Universality of Human Rights in Theory and Practice" die Frage, inwieweit die Einhaltung der Versprechen durch einseitige Maßnahmen stimuliert werden kann. Ohne die Frage zu beantworten, ob dies gegen das Interventionsverbot verstoßen könnte, identifiziert er das Vorgehen der Weltbank und der EG, den Schutz der Menschenrechte als ein Element der politischen Konditionalität für Entwicklungshilfe anzusehen, als eine hierzu geeignete Methode (S. 40). Angesichts des Widerstands der betroffenen Regierungen nimmt Tetzlaff noch eine "long road to universally valid policy norms" an, wobei er abschließend nicht so sehr in dem äußeren Druck als vielmehr in den Demokratiebewegungen innerhalb Lateinamerikas und Afrikas neue Perspektiven für den Aufbau einer zivilen Gesellschaft sieht (S. 44). P. Wallers Analyse "Human-Rights Orientation in Development Co-operation" tritt mit dem Anspruch an, die Erfolgchancen der Menschenrechtskonditionalität näher zu untersuchen (S. 56). Nach flüchtiger Beschreibung des US-amerikanischen Beispiels und der Politik des IWF kommt er zu dem wenig überraschenden Schluß, diese Chancen als gering einzustufen, wenn andere Interessen die Einschätzung der Menschenrechtslage in dem Empfängerland überlagern (S. 59). Menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik sei nichtsdestoweniger nötig, da Entwicklungsdiktaturen langfristig nicht mehr Wohlstand als pluralistische Demokratien erzeugen und daher eine Verweigerung politischer Freiheit aus ökonomischen Gründen nicht haltbar sei. Wallers Argumentation bleibt auch insoweit an der Oberfläche: Statt sich mit der Entwicklung im Chile der 80er Jahre als einem Gegenbeispiel seiner These auseinanderzusetzen, verweist er pauschal auf Studien anderer Autoren (S. 60). Die eingestandene Schwierigkeit, Menschenrechtsindikatoren zu definieren (S. 69), kann nicht als Entschuldigung dafür dienen, daß er keinen Versuch unternimmt, dem Leser in einem konkreten Fall den Einfluß von äußeren Vorgaben auf die innere Entwicklung eines Landes vorzuführen. Im Gegensatz hierzu zeigt F. Nuschellers Beitrag "Development Policy and its Double Standard on Human Rights" anhand eingängiger Beispiele, daß der westliche Einsatz für den Menschenrechtsschutz in Drittweltstaaten und Schwellenländern nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes trotz allgemein gehaltener Rhetorik nach wie vor selektiv ist (Handel mit den asiatischen Tigern, S. 81 f.). Sein Schluß, eine derart doppelböckige Politik trage zur Vertiefung des Nord-Süd-Gegensatzes bei und müsse durch das Engagement auch für soziale und wirtschaftliche Rechte in den Empfängerländern abgelöst werden (S. 93), hätte jedoch ausführlicher begründet werden dürfen. Einen Versuch, dem Vorwurf des "zweierlei Maß" durch mehr Publizität und Vorhersehbarkeit zu begegnen, stellen die "Spranger-Richtlinien" des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom Oktober 1991 dar, mit denen sich W. Heinz in seinem Beitrag "Human Rights in German Foreign and Development

Policy" intensiv auseinandersetzt. Dabei ist ihm zuzustimmen, daß die Rangordnung der Kriterien "Achtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung im politischen Prozeß, Rechtssicherheit und marktfreundliche Wirtschaftsordnung" unklar bleibt und weiterer Konkretisierung harrt (S. 109, 117). Die für die Glaubwürdigkeit des Systems jedoch weitaus wichtigere Frage dürfte sein, auf welche Informationen und Analysen sich die Ministerien stützen, wenn sie negative Maßnahmen ergreifen. Heinz legt hier den Finger in die Wunde (S. 114), indem er fragt, ob NGO-Berichte mit gegenteiligen Aussagen zu den offiziellen Lageberichten des Auswärtigen Amtes zu beachten sind, – eine aus den Asylverfahren in Deutschland nicht unbekanntes Problem. Sein Vorschlag, Fehlinformationen und Mißbrauchsgefahren durch öffentliche Erklärungen und Berichte der Ministerien an die zuständigen parlamentarischen Ausschüsse einzudämmen, überzeugt (S. 116). Hieran anknüpfend fordert G. Erdmann unter dem Titel "Democratization in Africa and Human-Rights Conditionality in Development Aid – Old NGO Tasks Take On a New Guise", daß NGOs stärker als Lobby in der Politik vertreten sein müßten. Ob sein Vorschlag, einen beratenden "Entwicklungs-" oder "Menschenrechtsrat" zu schaffen (S. 142), den Einfluß der NGOs vergrößern würde, mag bezweifelt werden. Abgesehen von der schwierigen Auswahl unter den vielzähligen NGOs erscheint es sinnvoller, sie in den bereits bestehenden Gremien wie im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit oder im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik zu hören, die wiederum erfolgreich auf ministerielle Entscheidungen einwirken können, wie – worauf der Autor selbst hinweist (S. 131) – ihre Vorarbeiten zu den Spranger-Richtlinien zeigen. Erdmanns zweite Hauptüberlegung, daß die Entwicklungszusammenarbeit zwischen den NGOs des Nordens und des Südens zu verstärken sei (S. 144 f.), verdient dagegen Zustimmung. Wenn die Nichtregierungsorganisationen vom klassischen Projektdenken, das häufig den Makel der Kurzfristigkeit und Nichtberücksichtigung heimischer Verhältnisse trägt, wegstreift und zu vermehrter Kooperation mit den gerade in Afrika spärlichen NGOs fänden, könnte ihr Beitrag zur Demokratisierung womöglich langfristiger Erfolge zeitigen. Als ein für diese Region wichtiger Entwicklungsträger hat dies auch im Jahr 1993 die Evangelische Kirche Deutschlands in ihrer Schrift "Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis" (S. 247 – 257) erkannt, wie sich aus dem informativen Beitrag von G. Grohs "The Churches and Human Rights" ergibt (S. 158).

Der Nigerianer E. Nwokedi eröffnet mit seinem Aufsatz "Political Conditionalities: Vectors or Constraints on Development in Sub-Sahara Africa" den Teil des Sammelbandes, der Erfahrungen des Südens mit der Menschenrechtspolitik des Nordens Raum läßt. Seine Analyse setzt mit der Prämisse an, daß politische Konditionalität für die Staaten südlich der Sahara Demokratisierung innerhalb autoritärer Ein-Parteien-Systeme und Ablösung von Militärdiktaturen bedeuten sollte (S. 169) und deshalb besonders starken Widerstand bei den Staatsführern

Eyadéma (Togo), Moi (Kenia), Biya (Kamerun) und Seko (Zaire) hervorgerufen hat. Ihm gelingt es, schlüssig dazulegen, wie widersprüchlich westliche Politik auf die Unbeweglichkeit dieser Staatschefs Anfang der 90er Jahre reagiert hat. Insbesondere Frankreichs Anstrengungen, durch Festhalten an den Regierungen in Togo und in Kamerun seine traditionelle Einflußzone nicht an die USA abzugeben, die deutlich die jeweilige Opposition in diesen Ländern unterstützten, ist ein schlagendes Beispiel hierfür (S. 178). Schade ist jedoch, daß Nwokedi Fälle des gemeinsamen Vorgehens zumindest der Europäer, z. B. das Einfrieren von vertraglich zugesicherten Lomé-Hilfen gegenüber Sudan und Zaire im Jahr 1991, nicht untersucht. Die Darstellung der Nordafrika-Expertin S. Faath über die "Social Debate about Human Rights and Democracy in the Arab Region" zeigt umfassend, wie sich die arabischen Staaten angesichts des zunehmenden inneren Reformdrucks verhalten. Während die Golfstaaten sich sehr zurückhaltend zeigten, konnten in Marokko, Tunesien, Algerien und Jordanien Ende der 80er Jahre staatliche Organe mit Beratungsfunktion in Sachen Menschenrechtsschutz gebildet werden (S. 194). Allerdings komme es zunehmend nicht nur auf die Konzessionsbereitschaft der Regierungen, sondern auch auf die Kraftverteilung zwischen aufgeklärten Reform- und fundamentalistisch orientierten Gruppen, die wie im Falle Algeriens auch zur Gewalt griffen, innerhalb der Bevölkerung an (S. 210). Das Generalthema des Sammelbandes, wie der äußere Demokratisierungsdruck in der arabischen Welt wirkt, spricht Faath nicht an.

Abschließend beschäftigt sich M. Nowak mit der Frage, wie sich das neue Entwicklungsverständnis des Nordens in der Wiener Abschlusserklärung von 1993 niedergeschlagen hat. Er stellt – wie schon im Titel "The Human Right to Development versus Human-Rights-Based Development Co-operation" anklingt –, nach einer sorgfältigen Analyse ein Nebeneinander zweier Konzepte fest (S. 223). Während der Norden seinen Widerstand gegen das als "universell und unveräußerbar" bezeichnete Recht auf Entwicklung aufgab (§ 10 der Erklärung) und damit die Bedeutung von sozialen und wirtschaftlichen Rechten für Entwicklung akzeptierte, hat er gleichzeitig in den §§ 66 ff. des Aktionsprogramms unter dem Titel "cooperation, development and the strengthening of human rights" sein neues Verständnis festgeschrieben. Wirtschaftlicher Fortschritt hängt danach u. a. von Verbesserungen in den staatlichen Strukturen (Unabhängigkeit der Gerichte, Freiheit der Medien, pluralistische Wahlen) ab. Auch wenn Nowaks Kritik an diesem Konzept, das die strukturellen Ursachen der Armut wie Überrüstung und Bevölkerungsexplosion nicht beseitigen könne (S. 224), auf den ersten Blick verfährt, stellt sich doch die Frage, wie sonst diese Phänomene eingedämmt werden können, wenn nicht durch die Ablösung von Militärregimen und Aufklärung in einer zivilen Gesellschaft. Es ist das Verdienst aller Autoren, kundig auf die Chancen und Schwierigkeiten aufmerksam gemacht zu haben, die in der politischen Konditionalität von Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren liegen. Ob sich Demokratie und Menschenrechte im 21. Jahrhundert (falls

überhaupt) eher durch externen Druck als durch interne Akzeptanz durchsetzen werden, bedarf weiterer analytischer Untersuchungen nach Art der besprochenen.

Frank Hoffmeister