

# L I T E R A T U R

## Buchbesprechungen

**Asrat, Belatchew: Jurisdiction in USA v. Noriega. With Special Reference to the Honecker Case.** Uppsala: Iustus Förlag 2000. 317 S.

Manuel Noriegas Amtszeit als Staatsoberhaupt Panamas währte nicht lange: Am 15. Dezember 1989 durch Resolution No. 10 der Nationalversammlung Panamas zum sogenannten "maximum leader" des kleinen mittelamerikanischen Staates ernannt, sah er sich im Zuge der US-amerikanischen Invasion in Panama vom 20. Dezember 1989, die in seiner Entführung durch die amerikanischen Truppen und der Einsetzung Guillermo Endaras zum Präsidenten Panamas gipfelte, bereits am 4. Januar 1990 vor ein Bezirksgericht in Miami gestellt, das über die ihm vorgeworfene Verwicklung in den internationalen Drogenhandel urteilen sollte. Belatchew Asrat unternimmt in seiner Studie den Versuch, die jurisdiktionellen Gesichtspunkte des Strafverfahrens gegen den ehemaligen Militärregenten Noriega einer Analyse aus dem Blickwinkel des Völkerrechts zu unterziehen. Dabei geht es im Schwerpunkt um die Frage der Strafgewalt der Vereinigten Staaten bei Auslandsdelikten, die Immunität Noriegas sowie um die Auswirkungen einer etwaigen Völkerrechtswidrigkeit der amerikanischen Invasion auf die Zulässigkeit des Strafverfahrens gegen den ehemaligen Diktator. Parallelen etwa zum *Eichmann-Fall* (ILR 36 [1968], S.277ff.) und zum 1992er *Alvarez-Machain-Urteil* (119 L.Ed.2d 441) des US Supreme Court, aber auch zu neueren Entwicklungen wie der *Pinochet-Entscheidung* (*Regina v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte*, [1999] 2 W.L.R. 825) des englischen House of Lords drängen sich auf, werden vom Verfasser aber bedauerlicherweise nur ansatzweise gezogen.

Die Studie ist in vier Teile gegliedert: Im ersten Teil (S.17–72), der mit "Basic Legal Aspects of Jurisdictional Immunity and Criminal Jurisdiction" überschrieben ist, widmet sich der Autor den völkerrechtlichen Grundsätzen über die Staatenimmunität und die Reichweite der nationalen Strafgewalt. In diesem Kontext thematisiert er auch die zentrale Frage eines Strafverfahrenshindernisses bei völkerrechtswidriger Verbringung des Straftäters in den Gerichtsstaat (S.60–72). Die Staatenpraxis hat hier lange Zeit nach der *Maxime male captus, bene detentus* agiert (vgl. etwa den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 17. Juli 1985, EuGRZ 1986, S.18ff., sowie dazu Herdegen, EuGRZ 1986, S.1ff.); in den Vereinigten Staaten entspricht dies der so genannten *Ker-Frisbie-Doktrin* (benannt nach den Fällen *Ker v. Illinois*, 30 L.Ed. 421 [1886] und *Frisbie v. Collins*, 96 L.Ed. 540 [1952]). Dass sich seit der bereits erwähnten *Alvarez-Machain-Entscheidung* des US Supreme Court ein Wandel in der Rechtsüberzeugung der Staaten dergestalt abzeichnet, dass die völkerrechtliche Entführung dann ein aus dem Völkerrecht resultierendes Strafverfahrenshindernis nach sich zieht, wenn der verletzte Staat protestiert hat oder wenn die Entführung von schweren Menschenrechtsverletzungen begleitet war, hat jüngst Wilske (*Die völkerrechtswidrige Entführung und ihre Rechtsfolgen*, 2000) eindrucksvoll dargelegt.

Auch Asrat will den *male captus*-Grundsatz jedenfalls bei einem Staatenprotest oder einer Verletzung von völkerrechtlich gewährleisteten Individualrechten, auf die sich der Einzelne berufen kann, nicht gelten lassen (S. 68–72).

In zweiten Teil der Studie (S. 73–170) setzt sich Asrat zunächst mit den besonderen Beziehungen zwischen Panama – das seine Existenz zu weiten Teilen der Unterstützung durch die Vereinigten Staaten verdankt (vgl. Weeks/Gunson, Panama: Made in the USA [1991]) – und den USA auseinander. Vor dem Hintergrund etwaiger Rechtfertigungsgründe für die amerikanische Intervention geht es hier um den rechtlichen Status des Panama-Kanals, über den die USA bis Ende 1999 zunächst aufgrund eines bilateralen Abkommens aus dem Jahre 1903 sowie zweier Zusatzabkommen von 1936 und 1955, später nach den so genannten *Carter-Torrijos*-Verträgen von 1977, die die allmähliche Überführung des Kanals in die Hände Panamas vorsahen, gewisse Hoheitsbefugnisse in Anspruch nahmen. Einen weiteren Schwerpunkt stellen die Ausführungen zur politischen Entwicklung Panamas von der Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1903 über den Militärputsch von 1968 und die “demokratischen” Wahlen von 1984 bis hin zur Präsidentschaftswahl vom 7. Mai 1989 und zur Ernennung Noriegas als “maximum leader” dar. Asrat übt hier scharfe Kritik an der Rolle der USA in diesem Prozess, insbesondere im Zusammenhang mit der Anerkennung des Wahlergebnisses von 1984 (S. 94–100). In den 1987 einsetzenden amerikanischen Handelssanktionen gegenüber Panama sieht er einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot (S. 107–110), ohne sich dabei allerdings vertieft mit der höchst umstrittenen und nach wie vor wenig geklärten Frage auseinanderzusetzen, wann grundsätzlich erlaubter Druck in eine unzulässige Intervention umschlagen soll (vgl. dazu nur Fischer, in: Ipsen [Hrsg.], Völkerrecht, 4. Aufl. [1999], § 59 Rdnr. 61 ff.).

Sodann widmet sich Asrat dem militärischen Einmarsch der Vereinigten Staaten in Panama und der Frage seiner völkerrechtlichen Bewertung (S. 111–170). Mit Fug kommt er dabei zu dem Ergebnis, dass die Intervention einen klaren Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot darstellte (S. 115–147) und die Gewaltanwendung zudem völlig unverhältnismäßig war (S. 164–166). Diese Sichtweise ist in der Literatur in nachdrücklicher Weise etwa auch von Henkin (Columbia Journal of Transnational Law 29 [1991], S. 293 ff.) geäußert worden; nur vereinzelt ist die Intervention – mit kaum tragbarer Begründung – im Schrifttum gutgeheißen worden (vgl. etwa Sofaer, Columbia Journal of Transnational Law 29 [1991], S. 281 ff.). Wohl nicht zu Unrecht geht Asrat dabei davon aus, dass das entscheidende Motiv für das Eingreifen der USA letztlich nicht etwa humanitärer Art oder der Schutz der Panama-Kanal-Region war, sondern der Wille, den unliebsam gewordenen Militärdiktator Noriega aus dem Amt zu treiben (S. 155–161).

Auf der Basis der in den ersten beiden Abschnitten gelegten Grundlagen und in Auseinandersetzung mit der *Noriega*-Entscheidung (746 F.Supp. 1506) des US District Court for the Southern District of Florida aus dem Jahre 1990 wendet Asrat sich im dritten Teil der Studie (S. 171–254) seinem eigentlichen Untersuchungsgegenstand zu: den jurisdiktionalen Aspekten des Strafverfahrens gegen Noriega. In diesem Kontext fragt er zunächst nach der Strafgewalt der Vereinigten Staaten über die dem ehemaligen Militärmachthaber vorgeworfenen Drogendelikte aus Sicht der völkerrechtlichen Jurisdiktionslehre; unter Heranziehung des Wirkungs- und Schutzprinzips hält er die Ausübung von Gerichtsbarkeit durch die USA dabei durchaus für “reasonable” (S. 179–180). Freilich hätte hier wohl ein einfacher Verweis auf das in Art. 36 Abs. 2 lit. a) (iv) des – sowohl von Panama als auch den USA ratifizierten – Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe (BGBl. 1973

II, S. 1353 ff.) statuierte Universalitätsprinzip genügt, um die Inanspruchnahme extraterritorialer Straf Gewalt im konkreten Fall völkerrechtlich zu rechtfertigen. Im Hinblick auf die Immunität Noriegas diskutiert der Autor u. a., ob Noriega sich auf die völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Immunität des Staatsoberhauptes hätte berufen können. Dabei sieht er in dem Umstand, dass Noriega von den Vereinigten Staaten als Staatsoberhaupt Panamas nicht anerkannt war, keinen Hinderungsgrund für die Gewährung von Immunität vor amerikanischen Gerichten (S. 193–207). Demgegenüber hatte das Bezirksgericht in Florida erklärt, dass Noriegas “claim to a ‘right’ of immunity against the express wishes of the government wholly without merit” sei (*ibid.*, S. 1520). Im Ergebnis hält Asrat die Versagung der Immunität des Staatsoberhauptes durch den District Court gleichwohl für richtig, da Noriega zur Zeit des Strafverfahrens bereits von seinem Amt entbunden gewesen sei (S. 206–207). Dem lässt sich uneingeschränkt zustimmen. Zwar besteht die Immunität *ratione materiae* – anders als die Immunität *ratione personae* – nach Beendigung der amtlichen Tätigkeit fort, so dass ein Strafverfahren gegen ein Staatsoberhaupt auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt grundsätzlich nicht in Frage kommt, soweit es um in amtlicher Funktion vorgenommene Handlungen geht (vgl. jetzt nur L ü k e, Die Immunität staatlicher Funktionsträger [2000], S. 94 f.); im *Noriega*-Fall bestand die Besonderheit aber darin, dass die Noriega vorgeworfenen Drogendelikte zwischen 1981 und 1986 stattgefunden haben sollen, mithin zu einer Zeit, als Noriega zweifelsohne nicht Staatsoberhaupt Panamas war und sein Handeln somit von vornherein nicht von der Immunität *ratione materiae* des Staatsoberhauptes gedeckt sein konnte. Es stellt sich indes die Frage, ob Noriega nicht als Leiter der 1983 ins Leben gerufenen Panama Defence Forces (PNA) und damit als staatlicher Funktionsträger Immunität nach den Grundsätzen über die Staatenimmunität genoss (vgl. zur Immunität staatlicher Bediensteter als Ausprägung der Staatenimmunität L ü k e, *ibid.*, S. 145 ff.). Dies würde allerdings voraussetzen, dass es sich bei den Drogendelikten Noriegas um Handlungen handelt, die er in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit begangen hat, was durchaus bezweifelt werden kann (vgl. auch die Ausführungen des Bezirksgerichts in Miami zum *act of state*-Einwand Noriegas, *ibid.*, S. 1522). Schließlich legt Asrat dar, dass ein Strafprozess gegen Noriega sowohl aus dem Blickwinkel des US-amerikanischen Verfassungsrechts als auch nach Völkerrecht angesichts der manifesten Völkerrechtswidrigkeit der Panama-Invasion und der Entführung des Militärregenten nicht durch die *male captus*-Maxime zu rechtfertigen gewesen sei, und gelangt so zu dem Schluss, dass die Ausübung von Straf Gewalt im *Noriega*-Fall unzulässig gewesen sei (S. 224–251).

Das Buch endet mit einem – vom Autor selbst als “limited” (S. 257) bezeichneten – Vergleich des *Noriega*-Falles mit dem *Honecker*-Verfahren (S. 255–279). Ein solcher Vergleich drängt sich ob der Besonderheiten des Prozesses der deutschen Wiedervereinigung, die auch von Asrat betont werden (S. 279), nicht unmittelbar auf, erklärt sich wohl aber aus der Tatsache, dass Asrats Studie zunächst den Titel “Former Foreign Heads of State before Domestic Courts” tragen sollte (S. 5). Freilich hätten auch unter diesem Titel Vergleiche mit anderen Verfahren wie dem bereits erwähnten *Pinochet*-Prozess, aber auch mit zivilrechtlichen Verfahren etwa gegen den ehemaligen philippinischen Diktator Ferdinand E. Marcos (*Hilao v. Marcos*, 25 F.3d 1467 [9<sup>th</sup> Cir. 1994]) oder die einstigen Militärregenten Haitis Prosper Avril und Jean-Bertrand Aristide (*Paul v. Avril*, 812 F.Supp. 207 [S.D.Fla. 1993]; 901 F.Supp. 330 [S.D.Fla. 1994]; *Lafontant v. Aristide*, 844 F.Supp. 128 [E.D.N.Y. 1994]) näher gelegen, zumal das *Honecker*-Verfahren ohnedies aus in der

Gesundheit des Angeklagten liegenden Gründen auf Beschluss des Berliner Verfassungsgerichtshofes (BerlVerfGH, NJW 1993, S. 515 ff.; dazu etwa Schoreit, NJW 1993, S. 881 ff.) eingestellt wurde.

Insgesamt gewährt Asrats Studie einen interessanten Einblick in ein dunkles Kapitel der jüngeren amerikanischen Geschichte und ist vor allem wegen der Verquickung historisch-politischer Aspekte mit grundlegenden und nach wie vor aktuellen völkerrechtlichen Fragestellungen lesenswert. Trotz gelegentlicher Schwächen in der juristischen Analyse sei das Buch all jenen ans Herz gelegt, die sich einen Überblick über die aufs Engste mit den Vereinigten Staaten verbundene Geschichte Panamas, die amerikanische Invasion von 1989 sowie das sich hieran anschließende Strafverfahren gegen Noriega samt der sich in diesem Zusammenhang stellenden völkerrechtlichen Probleme verschaffen wollen. Markus Rau

**Happ, Richard: Schiedsverfahren zwischen Staaten und Investoren nach Artikel 26 Energiechartavertrag.** Eine Studie zum Wandel der Streitbeilegung im Investitionsschutzrecht unter den Bedingungen einer globalen Weltwirtschaft. Frankfurt a. M. [etc.]: Lang 2000. 220 S. (Schriftenreihe der August Maria Berges Stiftung für Arbitrales Recht, Bd. 7). DM 69,-

Die in Kiel bei J. Delbrück entstandene Dissertation nimmt Art. 26 des Energiechartavertrags (E[nergy] C[harter] T[reaty]) vom 17.12.1994 (ILM 34 [1995], S.381; BGBl. 1997 II, S.5) zum Anlaß, das Ausmaß der "Internationalisierung" von hiernach zustande gekommenen Schiedsverfahren dahin gehend näher zu untersuchen, ob ein Investor, wenn er die Verletzung der Investitionsschutzvorschriften des ECT rügt, die Verletzung eigener Rechte geltend mache, und welche Rechtsnatur (völker- oder privatrechtlich) das Schiedsverfahren habe, wobei hierbei die externe Perspektive eines staatlichen Richters eingenommen wird (S.24 ff.). Bevor sich der Autor allerdings in Teil II (S.115 ff.) dem "Streitbeilegungsverfahren" des ECT "im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und nationalem Recht" zuwendet, soll der ebenso umfangreiche Teil I der Arbeit ("Investitionsstreitigkeiten in einer globalen Wirtschaft", S.29 ff.) "neben einer begrifflichen Klärung auch eine Beschreibung des Netzes der rechtlichen Regelungen auf privater, staatlicher und völkerrechtlicher Ebene sowohl für Investitionen, Investitionsstreitigkeiten wie auch für die Mechanismen zur Beilegung dieser Streitigkeiten" (S.26) liefern. Nur am Rande wird dabei auf inhaltliche Fragen von "State contracts" eingegangen (S.28 Fn.16). Gleichwohl gerät diese Hinführung zum Thema zu breit, auch wenn sich Investitionsstreitigkeiten in der Tat "in einem komplexen rechtlichen Netz aus staatlichen und völkerrechtlichen Normen abspielen" (S.114). Letztere werden jedoch teils recht cursorisch angesprochen, wie insbesondere das GATS- und TRIMS-Abkommen (S.51), und die Darstellung von Kapitalausfuhrbeschränkungen nach IWF-Recht (S.58 f.) bleibt an der Oberfläche. So lohnt eigentlich erst und nur die Lektüre von Teil II. Happ hebt zunächst hervor, daß insbesondere Art. 13 ECT eine "Bestandsgarantie" für alle vermögenswerten Rechte eines Investors niederlegt (S.127) – und wohl gerade deshalb bisher noch kein Verfahren nach Art. 26 durchgeführt wurde (S.136). Etwas umständlich prüft er sodann, ob es "völkerrechtsunmittelbare Rechte" von Investoren unter dem ECT gibt, nachdem zunächst 20 Seiten lang das allgemeine Problem einer Völkerrechtssubjektivität nichtstaatlicher Akteure beleuchtet wurde. Durchaus plausibel legt Happ dar, daß wesentliche Verpflichtungen des ECT, etwa aus Art. 10 (dauerhafter Schutz und Sicherheit) und Art. 12 ff. (Entschädigungspflicht und -modalitäten), die "Voraussetzungen für eine unmittelbare Rechtszuwei-

sung erfüllen" (S.159, 163). Ähnlich mühsam gelangt der Autor – nach Ausführungen zur generellen "Einordnung" von Schiedsverfahren, d. h. zur jeweils maßgeblichen *lex arbitri* (S.164f.) – zur spezifischen Beurteilung von Staat-Investor-Verfahren und zur konkreten Regelung im ECT; letztlich sei der Wille der (Völker-)Vertragsparteien maßgeblich (S.190f.). Happ interpretiert die Funktion des Art. 26 ECT (zutreffend) dahin, hiermit werde dem Investor lediglich ein Angebot zum Abschluß einer Schiedsvereinbarung gemacht. Erst durch die Entscheidung für ein Verfahren vor dem I(nternational) C(entre for the) S(ettlement of) I(nvestment) D(isputes), dem Schiedszentrum der Stockholmer Handelskammer oder einem *ad hoc*-Tribunal nach UNCITRAL-Verfahrensregeln werde ein völker- oder (in den beiden letzten Fällen) ein privatrechtliches Schiedsverfahren, welches einer nationalen *lex loci arbitri* unterliege, in Gang gesetzt (S.195).

In einer Schlußbetrachtung wertet Happ den Energiechartavertrag als "eine konsequente, auf den Energiesektor beschränkte multilaterale Ausformung bereits bestehender (Investitionsschutz-)Verträge" (S.201) und hält fest, daß die Durchsetzung der allein an der Funktion ansetzenden völkerrechtlichen Rechte von Investoren im ECT nicht ebenfalls in einem völkerrechtlichen Verfahren erfolgen muß (S.202f.), vielmehr die Wahl der privaten Schiedsgerichtsbarkeit wegen deren "höherer Effizienz" (S.203) eröffnet wird, und zwar auch für Schiedssprüche gegen Staaten. "Durch die Integration der internationalen privaten Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit in den völkerrechtlichen Ordnungsrahmen hat sich die Funktion von Staat-Investor-Schiedsverfahren verändert, da sie nicht mehr nur der Beilegung einer wirtschaftlichen Streitigkeit, sondern auch der Durchsetzung des Völkerrechts dient" (S.204) – eine Feststellung, die allerdings zunächst nur für den ECT gilt.

Ein amüsanter Druckfehler ist die "hochzeitliche" – statt hoheitliche – Betätigung von Staaten (S.94). Die IGH-Entscheidung *Barcelona Traction* wird (im Text) fälschlich mit 1974 datiert (S.72) und "Libyen" ist mehrfach falsch geschrieben. Ansonsten: eine solide Analyse, die noch mehr überzeugt hätte, wenn sie konzentrierter abgefaßt worden wäre.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

### **The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach.**

Ed. by Theodore S. Orlin, Allan Rosas and Martin Scheinin. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University: Turku/Åbo 2000. ix, 323 S.

The book under review takes a fresh approach to international human rights. The editors have selected several different human rights which are analyzed through judgments of international and domestic courts and through advisory opinions of other international and national expert organs of human rights. The comparative method is on the forefront in the analyses of the book. The selection of the themes took place on two criteria: 1) they deal with substantive and procedural rights that are of great importance for contemporary human rights advocates and scholars and 2) there are sufficient case law and commentaries to enable one to apply the comparative interpretive approach.

The chapters of the book deal both with some human rights of the "first generation" – civil rights – and with some human rights of the "second generation" – social and cultural rights – as well as with the questions of equality and prohibition of discrimination and with some cases in which several human rights compete. Of the four chapters dedicated to civil rights three deal with the right to life and death penalty and the fourth deals with the freedom of expression. The chapters dedicated to social and cultural rights deal with the right to social security and with the cultural rights of indigenous peoples. Of them the

chapter on social security includes also questions of equality and prohibition of discrimination as the title tells: "The Right not to be Discriminated against: the Case of Social Security". The competition aspect is present in the chapter which deals with confidentiality in the context of HIV/Aids – privacy versus the public health interest – and in the chapter which deals with the denial of Holocaust – freedom of expression versus the need to prevent incitement to discrimination.

In the introductory Chapter 1 two editors of the book, Orlin and Scheinin, formulate the goals and methods of the book. In the concluding Chapter 9 – "Epilogue" – the third editor, Rosas, makes a number of interesting comments on the previous chapters and makes suggestions for further studies where the comparative approach would be able to produce valuable results.

This is a vividly written book. The comparative method produces interesting case materials with majority opinions and dissenting opinions and with the concluding analyses by the writers. As a reader my interest remained high throughout the book. I was left with no doubts about the expertise of the writers. The publishing institute of the book, the Åbo Akademi Institute for Human Rights (Finland), is one of those Nordic human rights institutes which enjoy good reputation in the international human rights community. One of the editors, Allan Rosas, was the founder and first director of the Institute and is at present the leading expert of international law at the European Commission (EU). Another editor, Martin Scheinin, is the current director of the Institute and a member of the Human Rights Committee (UN). The third editor, Theodore S. Orlin, is an American expert who has extensive knowledge on human rights in different continents; in its internationalism his approach goes beyond the approach of most American experts of international human rights. Scheinin and Orlin appear also as writers in several chapters of the book. The other writers come from different countries but none of them comes from the Third World.

The first chapter relating to the right to life – "Is Death Penalty an Inhuman Punishment?" – is written by Manfred Nowak. He pays attention to the Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights and to the jurisprudence of their supervisory organs. These conventions do not prohibit death penalty but set only restrictions and conditions on it. In Nowak's analysis the decisive instance is the Constitutional Court of South Africa which in a case in 1995 came to the conclusion that death penalty as a cruel and inhuman punishment is inconsistent with South Africa's Constitution. He sees this judgment as "a strong, clear and unambiguous response to an intractable debate in the UN Human Rights Committee and other international human rights monitoring bodies and domestic courts, above all in the United States" (p. 42). He points out that even the members of the Human Rights Committee have recognized that "capital punishment is in itself regrettable under any point of view and is obviously not in line with fundamental moral and ethical principles prevailing throughout Europe and other parts of the world" (p. 43). Nowak regards it as undeniable that capital punishment is a cruel and inhuman punishment in all circumstances. Indeed, the prohibition of cruel or inhuman treatment or punishment is an absolute prohibition in the Covenant and in the European Convention and also in the American Convention on Human Rights. In his total rejection of death penalty Nowak goes purposefully against the aims of the drafters of existing international conventions and their later additional protocols. He thinks that what was stipulated in the European Convention in 1950 and in the Covenant in 1966 is no more

valid because of the social, political and criminological developments since then. However, he does not discuss in express terms the additional protocols on death penalty of the European Convention, of the Covenant and of the American Convention. These additional protocols were adopted during 1983–1990 and prohibit death penalty but not in absolute terms. They permit the ratifying States to make exceptions or reservations with regard to the punishment of the perpetrators of serious crimes in time of war. Rosas in the concluding chapter of the book writes that the relevance of the judgment rendered by the South African Constitutional Court appears uncertain for universal human rights law, despite the admirable case presented by Nowak.

When one compares the numbers of ratifications of the three above-mentioned human rights conventions and of their additional protocols, the results are not very promising. In May 2000 the three conventions had received altogether a respectable amount of 210 ratifications whereas their three additional protocols had received altogether only 87 ratifications. The pace of ratifying the additional protocols has been promising only in Europe where 37 of the 41 ratifying States of the European Convention have ratified the additional Protocol no. 6 concerning the Abolition of Death Penalty. Yet it is undeniable that the international community of States does not favour the institution of death penalty. It is most interesting to see what stand the European Court of Human Rights is going to take to the death penalty imposed on Abdullah Öcalan by the Turkish judiciary.

Markus G. Schmidt writes in Chapter 3 on the death row phenomenon and provides the reader with rich comparative material from the Human Rights Committee and the European Court of Human Rights and from five national supreme courts as well as from other national courts and quasi-judicial organs. Central themes in the Chapter are the juridical ramifications of the length of detention on death row and to what extent the decisions of international organs have affected the decisions of national courts and organs and vice versa. Schmidt is critical of the vague approach of the Human Rights Committee to the length of detention on death row: “to allow excessively prolonged periods of detention on death row is not a message which the Human Rights Committee might wish to convey to those States ... that retain and apply capital punishment. ... the Committee’s jurisprudence remains behind the standards which have been developed by some of the highest judicial instances of States ... (p. 72). Schmidt also discusses the denunciation of the second Optional Protocol on the Abolition of the Death Penalty of the Covenant on Civil and Political Rights by Jamaica and Trinidad-Tobago.

Theodore S. Orlin’s long Chapter 4 discusses the interrelationship of the right to life and the right to die and their jurisprudential problems. In fact the focus of the Chapter is on the right to die, and it is the most substantial juridical analysis on the right to die what I have seen. Orlin looks for materials from international instruments but in them the emphasis is on the right to life. His most substantial materials on the right to die come from the laws of the Netherlands and of some states of Federal States – from Oregon in the USA and from the Northern Territory in Australia, as well as from national judicial cases. The author concludes that the juridical acceptance of physician assisted death is quite rare but its prohibition is challenged by patients and their physicians. “Popular opinion, both within the professional ranks and the lay public is increasingly accepting the concept that individuals have autonomy to end their lives, especially when there is chronic illness and pain. Often they seek the assistance of the medical profession to end their lives with dignity.” (p. 131). Orlin’s prognosis for the future is that as we advance technologically, a

legal regime must provide all of us with guidance and protections of our right not just to live, but to end our life within a rule of law.

Markus Schmidt participated in the writing of another chapter as well, together with Raphaele L. Vojtovic, on "Holocaust Denial and Freedom of Expression" (Chapter 5). The Chapter first reviews court cases in five States – the USA, Canada, France, Germany and Spain – and then cases before the European Commission of Human Rights and European Court of Human Rights and the Human Rights Committee. The general message of these national and international organs is that the denial of Holocaust, i.e. the genocide and extermination of the Jews by Nazi Germany during World War II, is a violation which can be punished. The authors point out that in the USA and in France the national laws are problematic. In the USA freedom of expression is very strong and can include even Holocaust denial and racist incitement. On the other hand, in France the Gayssot Act of 1990 which declares Holocaust denial a crime is formulated in such wide terms that it may complicate even *bona fide* research. Several members of the Human Rights Committee pointed to this problem. The authors criticize the Human Rights Committee that in a case involving the denial of Holocaust by a "revisionist" scholar the Committee accepted the condemnatory judgments of French courts solely on the account of Article 10 (2) of the Covenant – i.e. acceptable limitations of freedom of expression – without referring at all to Article 20 (2) which prohibits any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. On the other hand, one could argue that there may be a difference between a "revisionist" scholar and a racist politician: a scholar's statements may not amount to incitement, whereas racist politicians often use Holocaust denial as one argument in their hostile propaganda against minorities, for example, against the Jews or the Roma. However, the scholar in this case was one of the most well-known "revisionist scholars" in the world who in a campaign-like way advocated the denial of Holocaust. To conclude, perhaps the majority of the Committee was right; the statements of the scholar may not have amounted to incitement to discrimination, hostility or violence. The term "Holocaust" is often understood to mean genocide or extermination of the Jews only. It should be pointed out that also the Roma were subjected to genocidal extermination by the Nazis.

Schmidt's and Vojtovic's article does not refer to an important judgment of the European Court of Human Rights in 1998, *Lehideux and Isorni v. France* (see International Legal Materials, 1999, pp. 32–56). These persons were convicted by French courts for a one-page advertisement in *Le Monde* in 1984. The advertisement defended the role of Marshal Philippe Pétain who was the Head of the French State during Nazi Germany's occupation of France in 1940–44. The French courts found the advertisement propagandistic since it belittled Pétain's collaboration with the Nazis and participation in crimes against humanity. Because of that collaboration and participation Pétain had been sentenced to death by the French High Court of Justice and executed shortly after World War II in France. The advertisement was a part of a campaign for reconsidering Pétain's role and for his retrial. In the opinion of *Lehideux and Isorni*, Pétain acted in the best interest of the French nation; in the Jewish question he was under the heel of the Nazis. Both the European Commission of Human Rights and the Court came to the conclusion that France had violated the right to freedom of expression. The reasoning was that the applicants stated explicitly their disapproval of "Nazi atrocities and persecutions" and of "German omnipotence and barbarism". Even if they failed to refer to Pétain's responsibility for

the persecution and deportation to the death camps of tens of thousands of Jews in France, it has to be admitted that the circumstances in the occupied France were very difficult. Pétain was a war hero of World War I, and when in 1944 he was detained by the Nazis and taken to Germany he escaped and returned to France. The French Government in its submission to the European Court had stated that “this page of the history of France remains very painful in the collective memory, given the difficulties the country experienced in determining who was responsible, whether isolated individuals or entire institutions ...”. The European Court concluded that the limitation of the freedom of expression of *Lehideux and Isorni* was not necessary in a democratic society. The voting numbers were 15 to 6. The denial of Pétain’s responsibility for acts of Holocaust is one form of denial of Holocaust, but only a limited one.

In the longest chapter of the book, Chapter 6 (64 pages), Martin Scheinin formulates the jurisprudential problem of his study as follows: “Assuming that an indigenous people have been denied, at least for the time being, full ownership of their traditional lands, what protection for their traditional way of economic life does human rights law give against competing ‘modern’ uses of land – typically forestry, oil and gas drilling, or mining?” (p. 160). Scheinin does not only analyze comprehensively the jurisprudence but he also formulates his own analyses which I regard as a valuable contribution to the development of indigenous rights.

The two principal sections of the Chapter examine the law as established by international bodies and cases decided by various constitutional jurisdictions. To the concluding section Scheinin has saved the case *Hopu and Bessert v. France* from the Human Rights Committee. The section on international bodies is comprehensive, because it examines the jurisprudence of the Human Rights Committee, of the European, American and African regional human rights bodies as well as of the International Labour Organisation and the World Bank Inspection Panel. The section on national cases examines the USA, Canada, Australia, New Zealand, Malaysia and the Nordic countries. This legally and philosophically rich chapter examines, *inter alia*, the notion of culture which includes the traditional forms of livelihood of indigenous peoples. However, the study goes further with its analysis on the notion of culture in contemporary society: If an indigenous people has adopted modern technology in the exercise of its traditional livelihood, that does not deprive this livelihood from the protection afforded by the Covenant on Civil and Political Rights to indigenous cultures.

Another interesting theme is the question on the forms of remedy if the State has violated the livelihoods of an indigenous people as a part of its culture under Article 27 of the Covenant. An adequate remedy must include the termination of the interference, accompanied by a restitution of the conditions of the specific indigenous way of life. The remedy may partly be in the form of pecuniary compensation in cases where the economic hardship caused to the sustainability of the traditional economic activities cannot fully be restituted. But the provision of a lump sum of money can never, as such, be an effective remedy. The remedy must serve the continued viability of the indigenous culture. If a viable economy based on the traditional means of livelihood has been destroyed and is unlikely to recover, the proper remedy may be the payment of compensation. Even then it has to be operated so that it secures the continued existence of the indigenous culture, “historically linked to a nature-based way of life and to economic life, determined by the conditions related to the lands and other natural resources traditionally available to the group”

(pp. 171–172). But how should one assess the running of gambling casinos by indigenous peoples if the traditional means of livelihood have been destroyed – could they be accepted in the present circumstances? They may be the only available source of economic viability on the lands of an indigenous people. Scheinin points out that evidently it would be unrealistic to adopt a freezing approach to indigenous cultures. One may have to accept gambling casinos in such pathological situations where the relationship between the land and the indigenous culture has already been destroyed.

As regards the case *Hopu and Bessert v. France* in the concluding section of Scheinin's analysis, it "is a case of point to conclude our discussion by demonstrating the main argument of this chapter, namely the interdependence of human rights and the possibility to move from one argument to another in order to establish indigenous claims" (p. 217). In this case two indigenous persons claimed to be the lawful owners of a land tract in Nuuroa, Tahiti, on which the French Polynesian authorities had started the construction of a hotel. The hotel was being constructed on a traditional burial ground of the indigenous inhabitants of Tahiti and at a fishing lagoon still used by some 30 families for their subsistence. The applicants could not rely on Article 27 on minority rights of the Covenant on Civil and Political Rights, because France has made a substantial reservation to Article 27. The applicants claimed violations of their right to enjoy their culture and private and family life. The Human Rights Committee accepted that the applicants' relationship to their ancestors was "an essential element of their identity and played an important role in their family life" and "the burial grounds in question play an important role in the authors' history, culture and life" (p. 218). The conclusion was that the construction of the hotel on the traditional burial grounds constituted an arbitrary interference with the applicants' right to family and privacy. Scheinin draws many interesting conclusions on the basis of this case.

Chapter 7, written by Sofia Gruskin and Aart Hendriks, discusses the implications for confidentiality in the context of HIV/Aids. According to the authors, information concerning a person's HIV status is highly confidential and pertains to the very core of the right to privacy, but the requirement of confidentiality is not absolute.

Chapter 8 is written by Catarina Krause and Martin Scheinin. It deals with the right not to be discriminated against in social security matters. The Chapter demonstrates the interdependence of human rights that fall into different generations of human rights: the Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights provide in the light of their jurisprudence protection to social security rights in cases where a dimension of discrimination has been present. The authors also discuss the case law on non-discrimination under the European Social Charter and European Community Law. This analysis is relevant in demonstrating the potentials of justiciable dimensions under economic and social rights more generally. The reader may wonder why there is no separate section on the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. It is discussed in the concluding section of the Chapter. The authors state that the time is now ripe for a systematic analysis of the work of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights but in this context they limit themselves to discuss only the General Comment of the Committee on the domestic application of the Covenant. According to the General Comment, the right to an effective remedy does not always require a judicial remedy but there are also rights which require the possibility to have judicial remedies, especially those rights in the Covenant which are capable of immediate implementation. The authors make

the conclusion from the General Comment that the prohibition of discrimination applies to the right to social security and that "this aspect of the right to social security is a justiciable part of the right and would require judicial remedies" (p. 285). The overall conclusion of Krause and Scheinin is that there are good grounds for making economic and social rights more generally subject to international complaint procedures or other types of adjudicatory practices.

In the concluding Chapter 9 Allan Rosas notes that some of the chapters of the book suggest a considerable diversity in legal interpretations arrived at by the various adjudicatory bodies, above all regarding the death row, the right to die and the limits to freedom of expression, notably in the context of Holocaust denial. A part of these differences can be explained simply by the differences in legal texts and settings. On the other hand, the chapter on HIV/Aids demonstrates that many aspects of a difficult problem may invite quite similar approaches in different adjudicatory contexts. This is partially true also in the chapter on indigenous rights to culture and land. Whereas Rosas emphasizes the universality and indivisibility of human rights, he admits that the book has a certain bias in favour of European and North American case law. However, one should not believe that there are fundamental differences between Western values and Asian values, or any other regional value system. There may be some regional differences, but especially the chapter on the limits of the freedom of expression is a reminder of the fact that there is a clear difference, not between Western and non-Western, but between European and USA, approach. And such a fundamental right as the right to life is viewed quite differently by a group of States, which includes China and the USA, and the rest of the world. Rosas ends his Chapter by making suggestions for further studies with the comparative method which would include both international and domestic jurisprudence on human rights. These include rights v. obligations, the status of universal jurisdiction in relation to human rights violations committed outside the territory of the State where the issue of criminal responsibility arises, human rights during public emergency, and the role of nationality and citizenship in attributing rights.

Lauri Hannikainen, Rovaniemi/Finland

**Österdahl, Inger: Threat to Peace.** The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter. Uppsala: Iustus Förlag 1998. 176 S. (Swedish Institute of International Law, Studies in International Law, Volume 13).

Inger Österdahl widmet seine Studie der "Auslegung" des Begriffs der Friedensbedrohung in der neueren Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (SR-VN). Dabei beleuchtet der Verfasser nach einem kurzen Blick auf das gegenwärtige sicherheitspolitische Gesamtpanorama (Einleitung: S. 9–17) und nach der Benennung der wichtigsten Fragestellungen (Teil 1: S. 18–42) das einschlägige Fallmaterial – zunächst im wesentlichen chronologisch (Teil 3: S. 43–84), sodann systematisch (Teil 4: S. 85–127) – und gelangt auf dieser Grundlage zu einem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung des kollektiven Sicherheitssystems der VN (Teil 5: 128–139; es folgen Literaturverzeichnis, zentrale SR-Resolutionen und Index).

Die Praxis des Sicherheitsrats seit 1990 ist inzwischen zum Gegenstand einer wahren Flut völkerrechtlicher Publikationen geworden. Deshalb verwundert es nicht, daß Österdahl im dritten Teil seiner Schrift, in dem angefangen mit der Kurden- und Schiitenfrage im Irak bis hin zur vorübergehenden "Desintegration" Albaniens und zu den Terrorismusfällen *Libyen* und *Sudan* die relevanten Konflikte aus der Zeit von 1990 bis 1997 über-

sichtlich und gut lesbar abgehandelt werden, keine neuen Informationen zu Tage zu fördern vermag. Bei seiner Einordnung der einzelnen Fälle bekennt Österdahl die Unsicherheit des Exegeten angesichts der gezielten Verwendung eines vagen bis zweideutigen Resolutionsvokabulars durch den SR. Dieser Befund hindert Österdahl jedoch nicht an der richtigen Feststellung, daß der SR den Begriff der "Friedensbedrohung" inzwischen wiederholt auf Fälle massiver interner Gewaltanwendung angewandt hat, ohne eine hiermit verbundene grenzüberschreitende Konfliktgefahr (dokumentiert insbesondere durch Flüchtlingsströme) aufzuzeigen. Der Autor verweist in diesem Zusammenhang auf die Konflikte in Somalia (S. 53), Liberia (S. 56), Angola (S. 58), Ruanda (S. 61) und Burundi (S. 71 f.). Bemerkenswert ist das Vorgehen des SR vor allem in den Fällen *Ruanda* und *Burundi*, da es hier nicht hätte schwerfallen sollen, die Gefahr für die regionale Stabilität zu benennen und hervorzuheben (s. die zutreffenden Hinweise des Verfassers auf S. 60 bzw. 72). Österdahl arbeitet auch die Besonderheit des Falls *Haiti* deutlich heraus, die darin besteht, daß der SR hier der Position zumindest nahe rückt, wonach das aus der Absetzung des frei gewählten Regierungschefs folgende "demokratische Defizit" *per se* eine Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 SVN zu begründen vermag (S. 68).

Bei seiner lesenswerten systematischen Analyse formuliert Österdahl die sich aufdrängenden Fragen mit großer Präzision. Die Fragen bewegen sich auf unterschiedlichen Ebenen. Zunächst geht es um den Bedeutungsgehalt der SR-Praxis selbst (S. 87 f.): Bezieht der SR den Begriff "Frieden" im Sinne des Art. 39 SVN auch auf interne Situationen und erstreckt er den Friedensbegriff jenseits der Abwesenheit von bewaffneter Gewalt auf positive Kriterien, insbesondere solche der Gerechtigkeit? Danach geht es um die rechtliche Bewertung der SR-Praxis (etwa S. 90 f.): Handelt es sich noch um die Auslegung oder bereits um die (zulässige oder unzulässige) Änderung des Art. 39 SVN? Schließlich und vor allem interessiert den Verfasser die Frage nach der völkerrechtspolitisch wünschenswerten Anwendung des Art. 39 SVN (insbes. S. 103 ff.).

Auf der ersten Problemebene konstatiert Österdahl eine "sehr weite Auslegung" (S. 93) des Begriffs der Friedensbedrohung durch den SR. Dabei vermeidet der Verfasser jedoch die präzisierende Festlegung, was genau diese "Weite" ausmachen soll: die Minimierung der für die (dann aber) international auszurichtende Gefahrprognose geltenden Maßstäbe, die Aufgabe des internationalen Elements als einer *conditio sine qua non* und/oder die gerechtigkeitsorientierte "Positivierung" des Friedensbegriffs. Man wird dem Autor zugestehen müssen, daß es kaum möglich ist, die Position des SR zum Begriff der Friedensbedrohung "auf den Punkt" zu bringen. Dies gilt vor allem für die Frage nach der Notwendigkeit einer internationalen Dimension der Friedensbedrohung. Zum einen hat Österdahl in der Einzelfalluntersuchung im dritten Teil des Buchs belegt, daß der SR bei der Anwendung des Art. 39 SVN mitunter auf die Benennung eines "internationalen Elements" ganz verzichtet hat, zum anderen weist der Verfasser zu Recht darauf hin (S. 87 f.), daß die Rede von der Friedensbedrohung bei massiver interner Gewaltanwendung ein nicht mehr zu rechtfertigender Euphemismus wäre, wenn der Friedensbegriff in Art. 39 SVN den inneren Frieden einschloße.

Etwas mehr methodisch-analytische Klarheit hätte man sich auf der zweiten Problemebene, d. h. derjenigen der rechtlichen Bewertung der SR-Praxis, gewünscht. Hier geht die Kernthese Österdahls dahin, daß Art. 39 SVN dem SR praktisch keine Begrenzung auferlege (etwa S. 91 und 97). Ob dies daraus folgt, daß diese Bestimmung der SVN völlig konturenlos gefaßt ist (so die Tendenz auf S. 91) oder ob der Grund der weitgehend gren-

zenlosen Freiheit des SR in dessen Fähigkeit zur Vertragsänderung durch das Vehikel der "späteren Praxis" zu finden ist (so andeutungsweise S. 90), bleibt letztlich unklar. Die These von der fast vollständigen rechtlichen Bindungslosigkeit des SR kann im Rahmen dieser Rezension nicht vertieft diskutiert werden. Kritisch anzumerken ist aber jedenfalls, daß Österdahl die grundlegende Entscheidung der Rechtsmittelkammer des Jugoslawien-Strafgerichtshofs im Fall *Tadic* vom 2. Oktober 1995 in diesem Zusammenhang nicht einmal erwähnt. Denn in dieser Entscheidung hatten die internationalen Strafrichter darauf insistiert, daß es sich bei der Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 SVN um einen Rechtsbegriff handelt, dessen Inhaltsbestimmung rechtlicher und insbesondere gerichtlicher Überprüfung prinzipiell zugänglich ist. Zugleich hat die *Tadic*-Entscheidung immerhin die Möglichkeit aufscheinen lassen, Kapitel VII der SVN die dogmatischen Konturen eines internationalen Ordnungsrechts zu verleihen. Es wäre demnach durchaus reizvoll gewesen, hätte Österdahl eine genauere völkerrechtliche Analyse versucht. Er hätte dabei beispielsweise den von ihm in seinen Besonderheiten zutreffend eingeordneten Fall *Haiti* zum Gegenstand einer detaillierten Bewertung machen können. Ausgehend von der These der (weitgehenden) rechtlichen Bindungslosigkeit ist hingegen Österdahls Einschätzung, die Qualifizierung der Lage in Haiti als friedensbedrohend im Sinne des Art. 39 SVN sei rechtlich nicht zu beanstanden, auch in ihrer Pauschalität nur konsequent.

Sehr beachtlich ist die politische Bewertung der SR-Praxis durch den Verfasser. Zwar erklärt dieser wiederholt (etwa S. 107 und 126), er wolle in seinem Buch keine völkerrechtspolitische Präferenzentscheidung zwischen weiter und enger Bestimmung des Begriffs der Friedensbedrohung treffen (der Verfasser spricht hier auch von der Alternative zwischen einem "minimalistisch-ordnungsorientierten" und einem "maximalistisch-gerechtigkeitsorientierten" Ansatz), doch wird Österdahls Überzeugung recht deutlich, daß der maximalistisch-gerechtigkeitsorientierte Ansatz den SR überfordern muß. Nach Einschätzung des Verfassers bestehen bereits jetzt deutliche Anzeichen dafür, daß das kollektive Sicherheitssystem der VN auf der Grundlage der (zu weiten) Ausdehnung des Art. 39 SVN nur bis zur Willkürlichkeit selektiv aktiviert zu werden vermag (Österdahl verweist insoweit nicht ohne Grund auf die Ungleichbehandlung der Fälle *Ruanda* und *Burundi* durch den SR [S. 129]). Die Berechtigung dieser Sorge ist ebensowenig von der Hand zu weisen wie die Prognose des Autors, daß eine signifikant inkonsistente SR-Praxis Legitimitätsprobleme heraufbeschwören dürfte. Interessant wären dann jedoch auch noch Überlegungen zu der Frage gewesen, ob sich nicht zwischen den aufgezeigten Polen des "ordnungsorientierten Minimalismus" und des "gerechtigkeitsorientierten Maximalismus" ein gangbarer Mittelweg finden läßt. Denn so gewichtig die Bedenken des Verfassers hinsichtlich der ausdehnenden Tendenz der neueren SR-Praxis sind, so wenig wünschenswert erscheint die drastische Korrektur des seit 1990 beschrittenen Wegs der Aktivierung des kollektiven Sicherheitssystems der VN auch in Fällen massiver innerer Gewaltanwendung mit deren katastrophalen Folgen für die betroffenen Menschen. Seinen abschließenden Ausblick auf die zukünftige SR-Praxis formuliert Österdahl so (S. 138):

"Perhaps the most realistic expectation, however, is arbitrariness both in the interpretation of the concept and in the application by the Security Council of the label of "a threat to the peace" to different situations. When the big powers agree, as they mostly seem to do today, there is no need for the Security Council to invoke consistency in order to convince unwilling members, or sceptical members generally, to agree to a particular decision. Given that its permanent members agree the Security Council can basically act in

any way it wants and it is reasonable to expect that that is what the Council will do.”

Man braucht die prominenten neueren Fälle von Dissens im SR (*Kosovo*-Konflikt, *Irak*-Problematik [Rüstungskontrolle/Flugzonen]) nicht zu übersehen und muß sich im übrigen nicht “nordischem Rechtsrealismus” verschreiben, um die dieser Prognose zugrunde liegenden Handlungsmotivationen der politischen Entscheidungsträger ernst zu nehmen. Jedoch vermag der Rezensent seine Zweifel nicht zu unterdrücken, ob die Völkerrechtswissenschaft gut beraten wäre, sich Österdahls Willkürprognose “fatalistisch” – wie von ihm angesonnen (S. 127) – zu eigen zu machen und – so wohl die letzte Konsequenz – das Bemühen um eine systematische Auseinandersetzung mit Rechtsfragen des kollektiven Sicherheitssystems der VN einzustellen. Claus Kreß, Köln

**Selle, Jobst Martin: Die Rechtsetzungsbefugnisse der italienischen Regierung.** Berlin: Duncker & Humblot (2000). 219 S. DM 118,-/öS 861,-/SFr 105,-

Die Rechtsetzungsbefugnis der Regierung ist ein aus allen Staaten bekanntes Phänomen und ihre Notwendigkeit wird niemand bestreiten. Da Gesetzgebung langwierig und daher nicht geeignet ist, auf besondere Ereignisse schnell zu reagieren, und da Gesetzgebung in aller Regel weiterer Konkretisierung bedarf, ist es unvermeidlich, der Regierung in diesem Bereich Befugnisse zuzuerkennen. Dabei sind von besonderem Interesse die Befugnisse, die es der Regierung erlauben, Normen mit Gesetzeskraft zu setzen. Gerade in diesem Bereich ist die in Italien zu beobachtende Praxis von besonderer Bedeutung und daher nimmt die Arbeit von J. M. Selle ein zentrales Problem italienischer Normsetzung auf.

In einem ausführlichen ersten einleitenden Teil legt der Verfasser die Problemstellung dar, wobei er einen rechtsvergleichenden historischen Überblick über die Entwicklung in Deutschland und Italien gibt. Während dieser Überblick für Deutschland zu der klaren Folgerung führt, daß Rechtsetzungsbefugnisse der Regierung mit Gesetzeskraft immer nur für Ausnahmesituationen anerkannt waren, zeigt sich für Italien, daß eine strenge Gewaltentrennung nicht bestand und daß dem König seit dem albertinischen Statut immer weite Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzung zustanden, die zudem noch großzügig ausgelegt wurden. Dies wird insbesondere belegt durch die Kompetenzen im Fall des Belagerungszustandes sowie der Notverordnungen, wobei das Parlament jedoch insofern eingeschaltet wurde, als es rückwirkend die Verordnungen bestätigte und ihnen damit volle Gesetzeskraft verlieh. Während und noch nach dem 1. Weltkrieg waren Notverordnungen die regelmäßige Art der Rechtsetzung geworden und die Bemühungen Giolittis im Jahre 1920, dem Parlament wieder seine eigentliche Stellung zuzuerkennen, fanden keine Mehrheit. Ab 1922 regierte Mussolini im Wege von Notverordnungen mit Gesetzeskraft. Erst 1939 wurde diese Praxis eingeschränkt.

Während in beiden Staaten, Deutschland und Italien, Notsituationen die Rechtfertigung für Verordnungen der Regierung bildeten, zeigt die Praxis in Italien eine deutliche Abweichung von diesem Grundgedanken und damit über lange Jahre hinweg eine deutliche Stärkung der Exekutive, die sich auch noch in der Verfassung von 1947 niederschlägt.

Die Verfassung von 1947 unterscheidet drei Arten der Normsetzung der Regierung, zwei davon mit Gesetzeskraft, die auch den Kern der Ausführungen der Monographie bilden: die Gesetzesdekrete (*decreti legislativi*), die Notverordnungen (*decreti legge*) und die

Verordnungen ohne Gesetzeskraft (*regolamenti*), wobei die *decreti legge* die interessanteste Variante darstellen.

Im 2. Teil der Arbeit stellt der Verf. die *decreti legislativi* dar, die grundsätzlich mit Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 1 GG vergleichbar sind. Art. 77 Abs. 1 ital. Verf. bestimmt aber nur sehr lapidar, daß die Regierung ohne Ermächtigung des Parlaments keine Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen kann. Das Nähere regelt ein Gesetz aus dem Jahre 1988 (Gesetz Nr. 400), das die seit 1947 geübte Praxis in diesem Bereich kodifizierte. Danach muß das Ermächtigungsgesetz Umfang und Zeitraum der Ermächtigung festlegen, wobei jedoch nicht jede Materie in dieser Weise der Regierung zur Regelung übertragen werden kann. Der Autor stellt die einzelnen Vorgaben und das Verfahren dar sowie die Bereiche, in denen überwiegend von dieser Art der Rechtsetzung Gebrauch gemacht wird, nämlich meist große Gesetzesvorhaben, die vielfältige technische Details betreffen, wie z. B. die Strafprozeßordnung u. ä., oder in denen verstreute Regeln in einem einheitlichen Text zusammengefaßt oder Verwaltungsbereiche reformiert werden sollen. Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem *decreti legislativi* eingesetzt werden, ist die Umsetzung von EU-Richtlinien, da hier das Gesetzgebungsverfahren oft zu langsam ist. Seit 1989 ist die Umsetzung von EU-Recht in einem Gesetz geregelt, das ebenfalls weitgehend auf *decreti legislativi* zurückgreift. Dieser Bereich der Rechtsetzung der Exekutive wirft insgesamt keine Probleme auf, die sich wesentlich von entsprechenden Rechtsetzungsmethoden anderer Staaten unterscheiden.

Der dritte und zentrale Teil der Arbeit betrifft die *decreti legge*, die der Autor mit dem Begriff Notverordnungen übersetzt, was wesentlich deutlicher herausstellt, wozu diese Rechtsetzungsbefugnis dienen soll, als die oft gebräuchliche Übersetzung "Gesetzesverordnung", die wenig zur Klarheit beiträgt. Nach Art. 77 Abs. 2 Verfassung setzt der Erlaß der Notverordnung Dringlichkeit voraus; außerdem bleiben die Verordnungen nur 60 Tage in Kraft und müssen, um echte Gesetze zu werden, innerhalb dieser Frist vom Parlament bestätigt werden. Erfolgt die Bestätigung nicht, so erlischt die Verordnung mit Wirkung *ex tunc*. Diese Art der Verordnungsgebung wirft eine Reihe von Problemen auf, die der Verfasser alle ausführlich auf der Grundlage wissenschaftlicher Auseinandersetzung diskutiert und beurteilt. Dazu gehören Fragen der Auslegung des Begriffs Dringlichkeit und Notwendigkeit in Art. 77 Abs. 2 Verfassung, die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit, die nach Auffassung des Autors weit zu ziehen sind, die Zuständigkeit einer Regierung, die nicht mehr oder noch nicht das Vertrauen des Parlaments hat, sowie einige Bereiche, die inzwischen im Gesetz Nr. 400 von 1988 geregelt sind. Grundsätzlich sind die Notverordnungen nach der Verfassung nur mit vorläufiger Rechtskraft versehen, was aber in der Praxis durchaus anders aussieht: so wurden z. B. im Wege der Notverordnung Bereiche geregelt wie die Universitätsreform, die Höchstdauer der Untersuchungshaft, die Reform des Gesundheitswesens und des Rundfunks. Da die Verordnungen nur 60 Tage in Kraft sind, war die italienische Regierung dazu übergegangen, nach Ablauf dieser Frist eine gleichlautende neue Notverordnung zu erlassen, so daß durch ständige Wiederholung die Grenze zwischen Gesetzgebung und Verordnungsgebung, sowie auch die Zuständigkeit zur richterlichen Überprüfung verwischt wurden. So wurden z. B. in der 12. Legislaturperiode (1994–1996) 734 Notverordnungen erlassen, davon waren aber nur 219 neu, alle anderen wiederholten bereits ergangene Verordnungen. Diese Praxis des wiederholten Erlasses identischer Notverordnungen wurde erst durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts von 1996 für verfassungswidrig erklärt, das eine erneute Notverordnung

nur in äußerst engen Grenzen für zulässig hielt. Eine dementsprechende Regelung war auch in dem Entwurf von 1997 zur Verfassungsreform vorgesehen, die jedoch bis heute noch nicht verabschiedet worden ist.

Der Verf. legt im einzelnen das Verfahren des Erlasses der Notverordnungen, der erforderlichen Umsetzung und der Folgen einer Umwandlung mit Änderungen sowie der fehlenden Umwandlung dar. Hier ergeben sich besondere Probleme, weil nach der Verfassung die Nichtigkeit der Verordnung *ex tunc* eintritt, dies aber nicht in allen Fällen gelten kann, da es auch Verordnungen mit unumkehrbarer Wirkung gibt. Was die letzteren betrifft, so stellt sich dann die Frage der Verantwortlichkeit sowie die nach der Zuständigkeit zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Notverordnungen bzw. Umwandlungsgesetzen. Auch zu diesem Punkt enthält der Entwurf von 1997 über eine Verfassungsänderung neue Vorschriften, die eine deutliche Verbesserung der Voraussetzungen und materiellen Beschränkungen des Notverordnungsrechts bringen, bisher aber nicht angenommen worden sind.

Der Verf. stellt zutreffend fest, daß das Notverordnungsrecht von der Regierung zunehmend als eine Form der vereinfachten Gesetzgebung genutzt wird, wobei der "Regierungsentwurf", das *decreto legge*, in einem beschleunigten Verfahren, nämlich innerhalb von 60 Tagen, vom Parlament verabschiedet werden muß und so der Einfluß der Regierung insgesamt wächst, was zu Recht auf zunehmende Kritik trifft.

Im vierten und letzten Teil der Arbeit stellt der Verfasser die Regierungsverordnungen ohne Gesetzeskraft dar. Hierzu enthält die Verfassung keine Vorschrift; die einschlägige Regelung findet sich im Gesetz Nr.400 von 1988. Von den verschiedenen Arten der Verordnungen, die in Art. 17 des Gesetzes genannt sind, sind diejenigen in der italienischen Lehre am meisten umstritten, die als unabhängige Verordnungen ergehen, also nicht zur Ausführung eines Gesetzes, sondern in einem Bereich, der gesetzlich nicht geregelt ist, die also den aus Art. 37 der französischen Verfassung bekannten autonomen Verordnungen entsprechen. Nach eingehender Diskussion lehnt der Autor die Verfassungsmäßigkeit der autonomen Verordnungssetzung ab, eine Auffassung, die nur begrenzt überzeugt.

Ebenso problematisch sind die sog. *regolamenti delegati*, d.h. Verordnungen, die im Gesetzesbereich, aber mit Ermächtigung des Gesetzgebers ergehen und Gesetzesvorschriften, aber eben nur aufgrund der Ermächtigung, derogieren können. Dies ist sicher eine zulässige Art der Verordnungsgebung, sollte aber in engen Grenzen gehalten werden.

Die Darlegungen des Autors zeichnen sich dadurch aus, daß er die Problematik sehr gut im Kontext des gesamten italienischen Rechtssystems sieht und auf der Grundlage der Auseinandersetzung mit den Lehrmeinungen jeweils zu einer eigenen, in aller Regel überzeugenden Stellungnahme kommt. Etwas bedauerlich ist vielleicht, daß die rechtsvergleichenden Ansätze aus der Einleitung später nicht mehr aufgenommen werden und der Blick auch über Deutschland und Italien hinaus auf andere europäische Staaten, insbesondere Frankreich, unterbleibt, der zu einigen Punkten noch interessante Aspekte hätte beitragen können. Insgesamt aber ist dem Autor ohne Einschränkung zu bescheinigen, daß er dieses aktuelle Thema, das eine wissenschaftliche Bearbeitung geradezu herausgefordert hat, umfassend und überzeugend dargestellt und damit einen ganz wesentlichen Beitrag zum Verständnis des italienischen Rechtssystems geleistet hat.

Karin Oellers-Frahm

**Siciliano s, Linos-Alexandre: L'ONU et la démocratisation de l'état: Systèmes régionaux et ordre juridique universel.** Paris: Pedone 2000. 321 S. (Publications de la Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme [FMDH] série no. 5).

Die umwälzenden Entwicklungen und die Stärkung der Demokratie seit dem Umsturz des Blocksystems haben L.-A. Siciliano s veranlaßt, die Problematik der Demokratisierung des Staates bzw. wohl eher der Staatengemeinschaft und insbesondere die Rolle der UNO dabei zu untersuchen. Die "Welle der Demokratisierung", die zu Beginn der 90er Jahre ihren Ausgang nahm, hat Auswirkungen auf alle bedeutenden regionalen und internationalen Organisationen gehabt bzw. diese haben die Wende des Blocksystems zum Anlaß genommen, demokratische Prinzipien z.B. dadurch zu stärken, daß sie entsprechende Aufnahmekriterien für neue Staaten formulierten. Diese gesamte Entwicklung zeichnet der Autor nach.

Im ersten Teil des Buches geht der Autor auf das Konzept der Demokratie und ihren Bedeutungswandel ein. Heute kann man behaupten, daß die Demokratie als einziges legitimes politisches System anzusehen ist, während lange Zeit die Gleichwertigkeit der politischen Systeme als Konsequenz der staatlichen Souveränität angenommen wurde. Auf universeller Ebene haben die Pakte von 1966 erstmalig die Bedeutung der inneren Selbstbestimmung betont. Sie sind aber bis in die 80er Jahre hinein relativ zurückhaltend ausgelegt worden. Bereits früher war auf regionaler Ebene der Demokratiedanke in der AMRK und insbesondere der EMRK zum Ausdruck gekommen. Aber auch im Bereich der EMRK, die das demokratische System deutlich als einziges akzeptables politisches Modell fordert, was sich insbesondere in der Klausel bezüglich der notwendigen Einschränkungen der Menschenrechte "in einer demokratischen Gesellschaft", äußert, weist die Rechtsprechung erst 1998 ein Urteil auf, das sich in dieser Richtung deutlich und unmißverständlich äußert (*Kommunistische Partei der Türkei gegen Türkei*, Urteil vom 30. 1. 1998). Im Rahmen der AMRK bzw. der OAS hingegen wurde das Demokratiemodell zwar überwiegend als Ziel, nicht aber als anwendbare Rechtsregel aufgefaßt. Erst eine Änderung der Charta der OAS im Jahre 1992 hat die allmähliche Entwicklung hin zum demokratischen System bestätigt. Daß im Rahmen der OAS die Bedingungen für eine Demokratisierung der Systeme schwieriger waren als in Europa, unterstreicht der Autor zu Recht, indem er darauf hinweist, daß Teilelement der Demokratisierung dort u.a. die Bekämpfung der Armut ist. Die Darstellung des Menschenrechtsschutzes nach der AMRK und der Rechtsprechung zum Demokratieverständnis schließt dieses Kapitel ab; im Ergebnis wird eine in Europa eindeutige, in Amerika ständig wachsende Betonung des Demokratieprinzips festgestellt.

Im zweiten Kapitel zeigt der Verf. den Gang der "Wiederentdeckung der Demokratie" auf europäischer Ebene auf. Hierbei stellt er insbesondere die bedeutenden Aktivitäten der KSZE/OSZE im Bereich der "menschlichen Dimension" und des Schutzes der Minderheiten heraus sowie deren wegweisende "Charta von Paris" von 1990, die als erste die Trias Menschenrechte-Demokratie-Rechtsstaat betonte. Diese Vorgaben spielten eine wesentliche Rolle bei der Anerkennung der neuen Staaten des ehemaligen Ostblocks, wie auch im Rahmen der Erweiterung der Europäischen Union. Zwar war hier zunächst der Akzent allein auf die Beachtung der Menschenrechte gesetzt worden, ohne Bezug zur Demokratie, aber die Verbindung zwischen diesen beiden Aspekten ergibt sich nahezu selbstverständlich und wurde dann auch in der Erklärung der Menschenrechte anläßlich des Rattreffens von Luxemburg 1991 deutlich ausgedrückt. Eine weitere Kon-

ketisierung hat das Demokratiegebot dann im Vertrag von Maastricht und Amsterdam gefunden.

Abschließend behandelt der Autor in diesem ersten Teil seiner Monographie die Haltung der UN zur Stärkung der Demokratisierung. Traditionell bewahrten die UN völlige Neutralität gegenüber den politischen Systemen der Mitgliedstaaten, was als Konsequenz der Souveränität der Staaten und des Nichteinmischungsgebots verstanden wurde. Ansätze zur umfassenden Ausschöpfung des Art. 1 der beiden Pakte gab es nur im Rahmen des Prozesses der Dekolonialisierung. Die interne Selbstbestimmung, so hebt der Autor wiederholt hervor, steht aber jedem Staat zu. Sie wird auch nicht durch einmalige Ausübung "konsumiert", sondern ist Bestandteil der demokratischen Ordnung. Diese Auffassung des Selbstbestimmungsrechts spiegelt sich auch in den Aktivitäten des Menschenrechtsausschusses wider wie entsprechende Äußerungen z.B. 1992 zum Bericht des Irak zeigen. Erkennt man aber das Selbstbestimmungsrecht der Völker als ein allgemeines Recht an, so geht damit eine Aufwertung der politischen Rechte einher, da nur die Ausübung dieser Rechte legitime Selbstbestimmung ermöglicht. Angesichts dieser Entwicklung geht der Autor sogar so weit, von einem entstehenden "droit à la démocratie" zu sprechen. Zur Unterstützung dieser These nennt er Situationen, in denen die UN auf die Demokratisierung verwiesen hat, insbesondere im Zusammenhang mit den Menschenrechten und mit den Weltkonferenzen, vor allem der Konferenz von Wien (S.146 ff.). Das Fazit, das der Verf. aus dieser Entwicklung zieht, lautet, daß nicht mehr der Staat Gegenstand der Bemühungen um Selbstbestimmung ist, sondern das Individuum, daß sich also der Akzent vom Völkerrechtssubjekt Staat auf das Individuum verlagert hat, eine Entwicklung, die allgemein im Völkerrecht zu beobachten ist.

Im zweiten Teil der Monographie widmet der Autor sich dann den praktischen Aktionen, die von den UN zum Zweck der Förderung der Demokratisierung unternommen worden sind. Den wichtigsten Aspekt in diesem Zusammenhang bildet die Wahlhilfe, die die UN auf Anforderung in zahlreichen Fällen geleistet hat und die eine völlig neue Dimension der UN-Aktivitäten darstellt. Dabei haben sich insbesondere zwei Formen der Wahlhilfe entwickelt: einmal Wahlhilfe auf der Grundlage eines *ad hoc*-Mandats von Sicherheitsrat oder Generalversammlung, zum anderen Wahlhilfeaktionen ohne ein entsprechendes Mandat. In beiden Fällen ist jedoch die Zustimmung bzw. der Antrag des Staates erforderlich, da sonst eine ungerechtfertigte Einmischung in innere Angelegenheiten vorliegen würde.

Auch hinsichtlich der Behandlung von Staatsstreichen haben die UN ihre Haltung geändert, indem sie von der anfänglichen Nichteinmischung zur deutlichen Unterstützung und Förderung der demokratisch gewählten – gestürzten – Regierung übergingen. Als Beispielfälle werden die Umstürze in Burundi, Haiti und Sierra Leone näher dargestellt.

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand des Autors ist die wichtige Frage der Konsolidierung der Demokratie, die in Staaten wie z.B. Kambodscha, Angola, Jugoslawien oder Liberia äußerst schwierige Probleme bereitet. In diesen Fällen sind vielschichtige Aktionen nötig, die von der humanitären Hilfe, über die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten, Flüchtlinge etc. bis zur Wirtschafts- und Entwicklungshilfe und zum Schutz der Menschenrechte, des Rechtsstaates und der demokratischen Strukturen reichen. Wie dies konkret gehandhabt wurde, stellt der Autor an einzelnen Beispielen dar. Insbesondere geht er auf Aktivitäten zur Demokratisierung des Staates ein, die multifunktionale Tätigkeiten erfordern und sich nicht allein auf Menschenrechte und Demokratisie-

rung beschränken können, wie insbesondere die Beispiele Haiti und Liberia belegen. Bei Aktionen dieser Art ist die Zustimmung und Kooperation des betreffenden Staates erforderlich; sie finden ihre Grundlage daher in der Regel in Resolutionen nach Kapitel VI UN-Charta, nicht Kapitel VII. Als besonders wichtigen Aspekt nennt der Verfasser auch hier wiederum die Wahlhilfe, die jedoch bereits das Vorliegen einiger anderer Voraussetzungen fordert, wie z.B. eine funktionierende Polizei, da Sicherheit eine wesentliche Voraussetzung für die Abhaltung von freien Wahlen ist. Aber nicht nur Wahlhilfe, sondern auch Stabilisierung der Armee, der Verwaltung und des Gerichtswesens sind für die Demokratisierung des Staates ebenso Voraussetzung wie Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen, Schutz der Menschenrechte u. ä.

Schließlich behandelt der Verfasser noch das letzte Element der genannten Trias, nämlich das Konzept des Rechtsstaates. Ausgehend von der Tatsache, daß es zwar keine einheitliche Definition dieses Begriffs gibt, bestimmte Komponenten aber unabdingbar darin enthalten sind, kommt er zu einem "globalisierenden" Konzept des Rechtsstaats der UN, das von § 3 der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausgeht und unter "Rechtsstaat" einen Staat versteht, der Menschenrechte nicht nur anerkennt, sondern auch schützt und durchsetzt.

Der letzte Abschnitt des Buches ist dann den Aktivitäten der UN gewidmet, die der Stärkung des Rechtsstaats gewidmet sind. Sie lassen sich allerdings nicht sehr von den Aktivitäten zur Förderung der Demokratisierung und der Menschenrechte trennen. Der Verfasser nennt hier insbesondere das seit 1955 bestehende Programm zur technischen Hilfe und Beratung in Fragen der Menschenrechte, das z.B. durch die Schaffung des Hochkommissars für Menschenrechte und des Menschenrechtszentrums eine bedeutende Stärkung erfahren hat. Die Ersuchen auf entsprechende Hilfe sind im Laufe der Jahre stark gestiegen, und die Praxis zeigt, daß insbesondere in drei Bereichen wirksame Unterstützung geleistet worden ist: 1. im normativen Bereich, z.B. Beratung bei der Verfassungs- und Gesetzgebung, 2. im institutionellen Bereich, insbesondere im Gerichts- und Polizeiwesen, wobei hier vor allem Ausbildungshilfen gewährt wurden und 3. im Bereich der Menschenrechte durch Schaffung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen, denen bei der Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte eine wesentliche Rolle zukommt.

In seinen abschließenden Bemerkungen hebt der Autor zu Recht hervor, was auf dem Feld der Demokratisierung in den letzten zehn Jahren erreicht worden ist, weist aber zugleich und ebenso zu Recht darauf hin, daß noch sehr viel zu tun bleibt, nicht nur bei der Herstellung der Demokratie, sondern vor allem auch bei ihrer Festigung und Stabilisierung.

Aus den obigen Darlegungen ergibt sich bereits, daß das vorliegende Buch überwiegend beschreibenden Charakter hat: Es werden die Aktivitäten der verschiedenen Organisationen im Bereich der Demokratisierung dargestellt, nur selten wird kritisch Stellung genommen, dann allerdings zu entscheidenden Fragen wie z.B. der Rechtmäßigkeit der "humanitären Intervention" (S. 195 ff.). Indem sich der Verf. bemüht, die einzelnen Komponenten der Trias Menschenrechte-Demokratie-Rechtsstaat gesondert zu behandeln, kommt es zu Wiederholungen, da eine Trennung dieser Komponenten nicht möglich ist. Insgesamt leistet die Monographie jedoch eine willkommene Aufarbeitung der Entwicklungen im Bereich der Demokratisierung seit dem Ende des Blocksystems. Die wesentliche Aussage, die zu belegen das besondere Anliegen des Autors ist, ist klar und deutlich nachvollziehbar, nämlich daß die staatliche Souveränität nicht mehr als Argument dafür angeführt werden kann, Menschenrechtsverletzungen ungeahndet zu lassen, da Souveränität nicht mehr

als Wert an sich angesehen werden kann, sondern immer dem Wohl der Menschen, ihrer unveräußerlichen Rechte und deren Wahrung und Durchsetzung dienen muß. Die Demokratisierung des Staates ist zu einem Wert geworden, dessen Verletzung, wie etwa die Aktionen in Somalia, Haiti, Jugoslawien beweisen, als eine Bedrohung des Weltfriedens anzusehen ist, also die Staatengemeinschaft als Ganzes angeht und eben keine innerstaatliche Angelegenheit ist.

Karin Oellers-Frahm

**Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen.** München, Wien: Oldenbourg 2000. XVI, 775 S.

Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts sieht sich die internationale Staatengemeinschaft mit einer immensen Vielzahl von Problemstellungen konfrontiert, denen nur durch gemeinsame Anstrengungen auf allen Ebenen begegnet werden kann. Wie sich in den letzten Jahren etwa am Beispiel großangelegter humanitärer Interventionen unter internationaler Beteiligung gezeigt hat, scheint dabei die Zahl der Aufgaben trotz aller Bemühungen eher noch zuzunehmen. Den Vereinten Nationen als internationaler Organisation, die der umfassenden Zielsetzung der Erhaltung des Weltfriedens dienen soll und unter deren Dach fast alle Staaten der Erde zusammenfinden, kommt dabei im Hinblick auf die Bewältigung sowohl der aktuellen als auch der künftigen globalen Herausforderungen eine tragende Rolle zu.

Dem System der Vereinten Nationen widmet sich das hier anzuzeigende neue Nachschlagewerk. Wer sich mit politischen, rechtlichen oder institutionellen Fragen im Zusammenhang mit der UNO befaßt, sieht sich in der glücklichen Lage, schon relativ wenige Jahre nach Erscheinen der bewährten Standardwerke unter der Herausgeberschaft von Rüdiger Wolfrum zur selben Thematik (Rüdiger Wolfrum [Hrsg.]: Handbuch Vereinte Nationen, München 1991; ders. [Hrsg.]: United Nations: Law, Policies and Practice, München [etc.] 1995, zwei Bände) bereits wieder auf ein (deutschsprachiges) Kompendium zurückgreifen zu können, das die Entwicklungen der jüngsten Zeit mit einbezieht.

Der Erwartung der Leserinnen und Leser, die Auswirkungen aktueller politischer Prozesse im Rahmen der Vereinten Nationen dokumentiert zu sehen, kommt dabei schon die Auswahl der behandelten Stichworte entgegen. So findet sich etwa ein Artikel über das vieldiskutierte Phänomen der "Globalisierung" und dessen Implikationen auf die Tätigkeit der Vereinten Nationen. Dabei wird informativ und zugleich in pointiert kritischer Weise Stellung beziehend dargelegt, was die wichtigsten Merkmale dieses in den verschiedensten Facetten auftretenden Phänomens sowie die Reaktionsmöglichkeiten des UN-Systems sind. Zu den neueren (auch in einem gewissen Zusammenhang mit dem Globalisierungsprozeß stehenden) Entwicklungen auf der Ebene des Völkerrechts im allgemeinen und der Praxis der Vereinten Nationen im besonderen sind außerdem etwa die weltweit intensivierte Bestrebungen um Demokratisierung zu zählen, deren Zielsetzungen auch unter der Bezeichnung "good governance" zusammengefaßt werden. Unter dem Stichwort "Demokratisierung und die UN" werden einerseits die entsprechenden positiven Entwicklungen beschrieben, andererseits aber auch die Grenzen des Handelns aufgezeigt, die dem System der Vereinten Nationen hier (wie auch in vielen anderen Bereichen) aus politischen und/oder institutionellen Gründen tatsächlich gesetzt sind.

Sind damit zwei positive Beispiele dafür genannt, wie aktuelle Entwicklungen im vorgestellten Werk wiedergegeben sind, ist gleichzeitig aber auch festzustellen, daß in den gebotenen Informationen teilweise beträchtliche Lücken bleiben. Dies gilt zunächst einmal für die Berücksichtigung gewisser Fakten, die für die Geschichte der Vereinten Nationen von

Bedeutung sind. Es mag seine berechtigten konzeptionellen Gründe haben, wenn in diesem Lexikon nicht jeder der vielen (teilweise mittlerweile beigelegten, teilweise aber immer noch unbewältigten) Konflikte und Krisen, welche die Tätigkeit der Vereinten Nationen begleiteten, im einzelnen beschrieben wird. Indessen ist es unverständlich, wenn etwa unter dem Stichwort "Afrika als Thema der UN" die Apartheid-Problematik, die doch für den afrikanischen Kontinent während Jahrzehnten ein trauriges Kapitel darstellte, mit keinem Wort erwähnt wird – dies, obwohl die Apartheidpolitik Südafrikas für die Generalversammlung, den Sicherheitsrat wie auch diverse Sonderorganisationen der Vereinten Nationen schon von Beginn an ein ständiges Thema war, das besonders von den afrikanischen Mitgliedstaaten mit Vehemenz artikuliert wurde (vgl. dazu Wolfrum [Hrsg.], Handbuch Vereinte Nationen, 17, 22 ff.). Statt dessen erfährt man unter dem genannten Stichwort von einem Afrikatag des deutschen Fernsehsenders ARD. Die Auswahl der unter den jeweiligen Stichworten gegebenen Informationen ist freilich auch sonst keineswegs immer über alle Zweifel erhaben. Ist es beispielsweise von Interesse, wer Vorsitzender der zweiten Sitzung der Commission on Sustainable Development (CSD) im Jahre 1994 war (auch wenn es sich um den damaligen deutschen Umweltminister und heutigen Direktor des Umweltprogramms der UNO, Klaus Töpfer, handelt), wenn im Text zum entsprechenden Artikel gleichzeitig nicht vermittelt wird, welches die konkreten inhaltlichen Themen des Arbeitsprogramms der CSD waren bzw. sind? Ein anderes Problem stellt hier und da der Umstand dar, daß die Informationen etwas gar zu knapp gehalten sind. Dies läßt sich mit dem angesichts der Breite des Sachgebiets doch beschränkten Umfang des Lexikons erklären, kann dann aber dazu führen, daß selbst der grundlegende Wissensbedarf zu einem bestimmten Thema nicht gedeckt wird. So wird beispielsweise nicht weiter angesprochen, welche Rolle die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN-ECE) gerade in jüngerer Zeit für die Entwicklung des Völkerrechts (insbesondere im Umweltbereich) mit der Ausarbeitung und Verabschiedung sehr bedeutender regionaler Abkommen geleistet hat. Da zeigt es sich dann, daß das vorgestellte Lexikon in erster Linie dazu geeignet ist, einen ersten Überblick zu geben, die an vertieften Informationen interessierten Nutzerinnen und Nutzer aber schnell dazu veranlaßt sein werden, die (in der Regel sinnvoll ausgewählten) weiterführenden Literaturangaben zu Rate zu ziehen.

Insgesamt stellt sich der Eindruck ein, daß die Qualität der Texte zu den verschiedenen Stichworten sehr unterschiedlich ist. Viele Artikel geben einen sehr guten Überblick über das jeweilige Thema und finden dabei sehr wohl die Balance zwischen der für die Zwecke dieses Nachschlagewerks erforderlichen Kürze und der Dichte der gebotenen Informationen. Oft fällt auch positiv auf, daß die Autorinnen und Autoren einen an den politischen Fakten geschärften, kritischen Blick für die Grenzen der politischen und rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen haben, zugleich aber auch auf das vorhandene wichtige Entwicklungspotential hinweisen. Auch das vom Herausgeber in der Einleitung des Bandes erläuterte Konzept, eine relativ heterogene Gruppe von Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Fachgruppen und Berufsrichtungen zu Wort kommen zu lassen, führt im übrigen zu interessanten Blickwinkeln, so etwa zum Thema "öffentliche Meinung und die UN". Andererseits läßt sich aber nicht der Eindruck verdrängen, daß die Auswahl bzw. Redaktion der Texte nicht durchgehend geglückt ist. Von einer gewissen Vollständigkeit der vermittelten Information müßte jedenfalls ausgegangen werden dürfen, wenn die Verlässlichkeit des Werks nicht insgesamt in Frage gestellt werden soll.

Die Leserinnen und Leser werden die Frage, ob die zu einem bestimmten Stichwort gebotenen Einblicke und Informationen genügen, freilich jeweils selbst beantworten können. Und wenn die diesbezügliche Antwort lauten sollte, daß eine tiefer schürfende Beschäftigung mit einem Thema angezeigt ist, so zeigt sich darin eine Stärke des Lexikons. Neben weiterführenden Literaturangaben finden sich besonders nützliche Hinweise auf die durch das Internet gegebenen Recherchemöglichkeiten: Zu den meisten Stichworten und darüber hinaus in einem besonderen Abschnitt zum Dokumentationssystem der Vereinten Nationen wird eine Vielzahl von entsprechenden Adressen genannt, die im Anhang durch Angaben zu weiteren Informationsmöglichkeiten ergänzt werden. Der damit angesprochene praktische Nutzen der Publikation wird durch eine dreisprachige Liste der wichtigsten Institutionen der Vereinten Nationen im Anhang noch erhöht. Alles in allem gelangt man jedenfalls zum Schluß, daß die diversen Stärken des Lexikons die angesprochenen inhaltlichen Schwächen klar überwiegen.

Martin Scheyli, Bern/London

**Beyerlin, Ulrich: Umweltvölkerrecht.** Unter Mitarbeit von Cornelia Eberle, Bettina Kellersmann, Anja Schubert. München: Beck 2000. XVIII, 347 S. DM 78.00.

Ulrich Beyerlin's *Umweltvölkerrecht* is intended as a "compact introduction" to the conceptual foundations and the treaty practice of international environmental law, and is aimed at both students and practitioners. To provide a compact yet useful introduction to a field that is continuously gaining in scope and complexity, and to do so in a manner that speaks to a readership with a wide range of needs, is a tall order, to say the least. Beyerlin's book lives up to the challenge in admirable fashion. Indeed, the book may surpass its own goals in that it succeeds not only in providing a comprehensive introductory overview for newcomers to the subject matter. It also offers sufficient nuance and detail to make it an interesting and useful reference tool for those who are already familiar with this rapidly evolving field.

Beyerlin observes on the first page of the introduction that contemporary international law does not yet offer sufficiently effective tools for the protection of the environment. He adds that international law cannot be expected to single-handedly solve international environmental problems and highlights the importance of political will to that end. Indeed, Beyerlin goes further and depicts international environmental law as servant to the political interests of states, noting that "the role of [the discipline of] international law is merely to design suitable legal frameworks for international decision-making processes." Depending on one's conception of international law, one will find it laudable or regrettable that the author chooses to concede at the very outset, and quite so readily, the primacy of politics over (the discipline of) international law.

The introduction is followed by an overview on the development of international environmental law (Part 1). Beyerlin sketches the evolution of a normative order that was initially bilateral in outlook, conceptually derived from the mutual limitation of competing sovereign rights, and primarily focused upon transboundary environmental protection. The 1972 Stockholm Conference on the Human Environment brought about increasing focus on collective concerns and multilateral approaches to addressing them. Since the 1992 Rio Conference on Environment and Development, global environmental regime building has emerged as the key challenge for international environmental law. Beyerlin illustrates how, as result of this evolution, the relative importance of customary law has declined in comparison to treaty-based and institutional approaches.

Beyerlin's assessment of the respective roles of customary and treaty law underpins his approach to the book. Unlike some of the earlier treatises on international environmental law, *Umweltvölkerrecht* devotes relatively little space to the conceptual foundations of international environmental law and gives pride of place to questions of law-making (Part 2, chapter 1), overviews on the treaty-based approaches to different international environmental issues (Part 2, chapter 2), a detailed discussion of questions of implementation, compliance and effectiveness (Part 3), and, finally, a survey of relationships between international environmental law and human rights law, the law of armed conflict, and international trade law (Part 4). This reviewer certainly welcomes the pragmatic approach of the book. The emphasis is rightly placed upon enabling the reader to appreciate international environmental law as not simply "rules," but rather a dynamic field in which norms, institutional and process factors, a widening range of actors, and linkages with other subject areas all interact to shape states' conduct.

That said, the conceptual cornerstones of international environmental law might have deserved more prominent treatment. Particularly surprising is the fact that, with the exception of sustainable development, "newer generation" concepts such as the precautionary principle, intergenerational equity, common but differentiated responsibilities and common concern of humankind are treated in less than two pages. This may be due to the author's conclusion that these principles have not yet attained the status of customary law and, indeed, that some of them (e.g. sustainable development and common concern) are not even normative in nature. Regardless of whether one agrees with these conclusions, given the concepts' undeniable influence on the evolution of international environmental law a somewhat deeper exploration of their contents and boundaries would have been desirable. The reader is not left entirely without guidance, however. As in all chapters, a useful literature list is provided at the beginning, along with footnotes that highlight relevant background reading.

The above *caveat* aside, chapter 1 of Part 2 offers an excellent survey of the extent to which different actors (states, international organizations and non-governmental organizations) are involved in international environmental law-making, of the processes through which law is generated, of the interplay between treaties, custom and "soft" law, and of the role of international institutions in these respects. It is a key strength of the discussion that it is not limited to "nuts-and-bolts" information about, say, the law of treaties or the prerequisites for the emergence of customary law (which it does provide), but also gives readers a sense of the legal and strategic complexities that arise in the practice of international environmental law. For example, in the context of treaty-based law-making, the reader is exposed to such current issues as the evolving role of Conferences of the Parties, the strengths and weaknesses of consensus decision-making, and the broadening range of techniques for increasing or altering states' obligations under a treaty.

In roughly 150 pages, chapter 2 of Part 2 provides an admirable *tour d'horizon* on the environmental agreements that have evolved with respect to international freshwater resources, the oceans and marine resources, atmospheric resources (air, ozone layer, climate, space), terrestrial biological systems (flora, fauna, biological diversity, soils and forests), and wastes and hazardous substances. For each topic, a brief overview on important developments and trends is provided, followed by synopses of the most important agreements. The chapter provides a useful and largely current (the manuscript was completed in late 1999; selected later developments were incorporated) compendium of the

state of treaty law, highlighting the central features of each agreement. For the most part, the chapter does live up to its billing (the chapter title is "International Environmental Protection in Practice"), both providing concise summaries of the main treaty provisions and highlighting debates and developments that shaped the parties' practice under the agreement. This is true in particular for the treatment of those conventions that engage Conferences of the Parties or other treaty-based institutions in the continuous development of the regime, resulting in the adoption of, *inter alia*, protocols or amendments to the original treaty.

Part 3 of the book devotes considerably more attention than most currently available treatises on international environmental law to the questions of implementation, compliance and dispute settlement (approximately 100 pages). *Umweltvölkerrecht* thus addresses one of the most significant recent developments in the field: the increasing emphasis that is placed in theory and practice on promoting compliance with international environmental norms. Such extensive treatment of these questions in an introductory text is to be welcomed, given that international environmental law, over the last decade or so, has developed distinctive approaches to compliance issues, and given that these approaches have come to be woven into the very fabric of modern environmental agreements. Building on his 1997 monograph entitled "Law-Making and Law-Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference" (co-authored with Thilo Marauhn), Ulrich Beyerlin provides a perceptive account of the various compliance tools that have evolved. He situates these tools in the recent theoretical debate about the relative merits of facilitative and enforcement-oriented approaches and illustrates why international environmental law requires more nuanced responses to implementation and compliance problems, including notably compliance assistance, than can be furnished under a rigid "breach-sanction" model or through conventional dispute settlement.

The remaining Part 4 offers a concise introduction to the legal questions raised by the overlap between issues governed by international environmental law and also by human rights law, the law of armed conflict, or trade law. Suffice it to highlight, by way of example, the excellent discussion of the "trade and environment" issue area. In barely 15 pages, Beyerlin succeeds, *inter alia*, in tracing the key steps in the evolution in the interpretation of relevant GATT rules through a series of trade disputes that raised environmental questions (culminating in the 1998 *Shrimp-Turtle* decision), and in highlighting the complexities of the legal relationship between the GATT/WTO Agreement and multilateral environmental agreements that contemplate trade restrictive measures.

It should be obvious at this point, minor quibbles notwithstanding, that this reviewer was an enthusiastic reader of Ulrich Beyerlin's *Umweltvölkerrecht*. The book is a model in clarity and accuracy. It impresses through the sure-footed manner in which international environmental law is placed in its policy and political contexts, allowing the reader to appreciate the dynamics that shape the law. The author displays both eye for important detail and, by and large, a good sense of balance in terms of the weight accorded to the treatment of individual topics. The discussion is balanced also in the sense that Beyerlin provides sound assessment (offered throughout and assembled into a list of fifteen "Perspectives" at the end of the book) of the strengths and weaknesses of international environmental law and its potential as a tool to combat environmental decline. In short, this book recommends itself as an introduction to the field as well as a concise reference tool.

Jutta Brunnée, Toronto