

# LITERATUR

## Buchbesprechungen

**Böttger, Katja: Die Umweltpflichtigkeit von Auslandsdirektinvestitionen im Völkerrecht.** Umweltrechtliche Studien, Bd. 29, Baden-Baden: NomosVerlag 2002. 316 S., € 49.-

Die bei Gerd Winter in Bremen entstandene Dissertation knüpft an die Arbeit von Rublack (Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltrisiken im Völkerrecht, 1993) an, indem sie eingangs konstatiert, die Diskussion über “double standards” werde bislang nur oder doch überwiegend im Hinblick auf Waren-Ausfuhren, nicht jedoch bei grenzüberschreitenden (Direkt-)Investitionen geführt (S. 20). Angesichts dieses Defizits untersucht sie die Handlungskapazitäten der Export-/Heimatstaaten “zur umweltgerechten Gestaltung grenzüberschreitender Investitionen durch Instrumente des nationalen Rechts, mit denen die legislativen und administrativen Handlungskapazitäten der Import(- bzw. Gast)staaten ergänzt und verstärkt werden können” (S. 21). Dabei hält Böttger schon in der Einleitung fest, es sei in solchen Fällen zu undifferenziert, von “Ökoimperialismus” bzw. -“paternalismus” zu sprechen (S. 24 f.), und verdeutlicht später noch einmal, häufig gebe es (bis auf weiteres) keine Alternative zu unilateralen Maßnahmen des Export-/Heimatstaates (S. 167 f.).

Die Studie gliedert sich in zwei etwa gleichgewichtige Abschnitte; das eigentliche Thema wird erst im zweiten vertieft, während der erste sich um eine “Bestandsaufnahme” bemüht. Hier fertigt die Autorin zunächst (mehr als nur) eine “Skizze” des Verhältnisses von Direktinvestitionen, Umwelt und Entwicklung: Sie schildert neun Fallbeispiele, von Bhopal bis zur Stromproduktion in der Ukraine, und zeigt, welche Gemeinsamkeiten (im Hinblick auf den Aspekt der “Produktion” und auf Umweltstandards i.w.S.) diese aufweisen (S. 45 ff.). Sodann werden Begriff und Erscheinungsformen von Auslandsdirektinvestitionen wie von “transnationalen” Unternehmen näher erläutert, wobei freilich die mehrfach herangezogenen Bestimmungen der deutschen Außenwirtschaftsverordnung seit längerem weggefallen sind. In einem weiteren Schritt verortet Böttger umweltrelevante Auslandsdirektinvestitionen und transnationale Unternehmen im “Spannungsfeld von Wirtschaft und Entwicklung”; hierbei werden auch staatliche (und europäische) finanzielle Förderinstrumentarien und -institutionen kurz beleuchtet. In einer (Zwischen-)“Zusammenfassung” samt “Ausblick” reißt die Autorin grundrechtliche Probleme wie staatliche Schutz- und Gleichbehandlungspflichten lediglich an; auch eine Parallele zu den bei Ausfuhrgewährleistungen diskutierten verfassungsrechtlichen Fragen (vgl. Gramlich, in: Hohmann/John [Hrsg.], Ausfuhrrecht, 2002, Teil 6/3., Rdnr. 5 ff.) wird nicht gezogen. Zur Bestandsaufnahme zählen des

Weiteren eine Übersicht über Regelungsansätze und -initiativen im einzelstaatlichen, insbesondere deutschen Recht, im EG-Recht und im Völkerrecht sowie schließlich Beispiele von "Selbstregulierung". Dabei werden Redundanzen vor allem bei EG-Regelungen sowie bei Internationalen Finanzinstitutionen wie MIGA oder IFC nicht ganz vermieden. Als Fazit hält Böttger fest, aus der Sicht des Umweltschutzes zeige sich "ein deutliches Missverhältnis zwischen den – soweit überhaupt vorhandenen – nur lose formulierten und wenig verbindlichen allgemeinen Anforderungen an Direktinvestitionen und den vergleichsweise umfassend und differenziert verfassten, teilweise auf die spezifischen Anforderungen an Tätigkeiten in sogenannten Entwicklungsländern zugeschnittenen Anforderungen der nur selektiv greifenden Förderinstrumente" (S. 165). Hierauf gründende Erfahrungen und Erkenntnisse ließen sich möglicherweise auch für eine "Regulierung" durch den Exportstaat "auf einer allgemeineren, grundsätzlichen Ebene" nutzbar machen (S. 166).

Zur Einschränkung des mit Direktinvestitionen verbundenen Umweltrisikotransfers erachtet es Böttger bis auf weiteres zumindest auf globalem Niveau für wenig realistisch, Regelungsunterschiede durch Harmonisierung einzelstaatlicher Bestimmungen oder Vereinbarung internationaler Standards einzuebnen. Sie befasst sich daher lediglich mit speziellen transferbezogenen Mechanismen, "bei denen unterschiedliche legislative und administrative Rahmenbedingungen in verschiedenen Staaten als gegeben vorausgesetzt, der Transfer von Umweltrisiken aber durch spezielle Pflichten der beteiligten Staaten flankiert und gegebenenfalls beschränkt wird" (S. 168). Zentraler Ausgangspunkt ist dabei das Souveränitätsprinzip. Ein regelungswilliger Exportstaat könne von den Auswirkungen der mit einer Auslandsdirektinvestition verbundenen Tätigkeiten unterschiedlich intensiv betroffen sein, sei aber stets durch die Investition mit der möglichen Belastungsquelle verknüpft (S. 179). Von dieser Basis ausgehend, bemüht sich Böttger um eine "völkerrechtliche Begründung einer Umweltpflichtigkeit von Direktinvestitionen", indem sie prüft, ob anderswo existierende Regeln auf diese Situation übertragbar sind; "Anschlussmöglichkeiten" könnten sich am ehesten aus transferbezogenen, weniger aus nachbarrechtlichen Vorschriften ergeben. Eine Lösung von territorialen Bezügen über Konzepte eines gemeinsamen Anliegens o.ä. erfolge bislang kaum "mit überzeugender Deutlichkeit" (S. 217); auch menschenrechtliche Ansätze seien (noch) wenig ausgeprägt (S. 222). Nach diesem negativen Resultat bleibt allein die Frage zu beantworten, ob das Völkerrecht zumindest umweltbezogene Regelungen durch einen Exportstaat zulässt und welche Grenzen es dessen Handlungsspielraum setzt. Zu diesem Zweck erörtert Böttger die Grundsätze extraterritorialer Jurisdiktion sowie die "anerkannten Anknüpfungsprinzipien" (S. 235 ff.), die jedoch eine "spezifische Verantwortungszuweisung" an jenes Gemeinwesen nicht tragen könnten. Auch eine Erweiterung mittels der (aus dem Feindhandelsrecht stammenden) Kontrolltheorie, eines Prinzips der Unternehmenseinheit, im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit der Manager eines Tochterunternehmens, sowie endlich *qua* Durchgriffshaftung (lifting the corporate veil) berge zumindest ein erhebliches Konfliktpotential. (S. 266). Dass eine "aktive Um-

weltaußenpolitik“ jedenfalls im Wege unilateraler Maßnahmen “nur selektiv und bruchstückhaft verwirklicht werden” könne, hindere nicht daran, zumindest diese begrenzten Möglichkeiten zu nutzen, wie etwa durch umweltbezogene Regelungen in bilateralen Kapitalschutzverträgen (S. 276). Umfassendere Bestrebungen – wie das vorerst gescheiterte Multilateral Agreement on Investment und auch die Arbeiten zu “trade and investment” im WTO-Rahmen – klammerten Umweltaspekte weithin aus; selbst in diesem Kontext stünden einem Exportstaat jedoch Instrumente zu Gebote, um – so der Schlusssatz – “Verantwortung für den Umweltrisikentransfer einzulösen, nämlich durch Technologietransfer, durch den Transfer wissenschaftlichen und administrativen Know-hows, durch Bereitstellung von Informationen, durch Konsultationsangebote und nicht zuletzt durch finanzielle Mittel (endlich) dazu beizutragen, dass Importstaaten eine adäquate Infrastruktur auf- und ausbauen können”.

Die Arbeit enthält nicht nur ein ausführliches Literatur-, sondern auch ein differenziertes Rechtsquellenverzeichnis und, für eine Dissertation noch keineswegs üblich, ein eher knappes Sachregister. Gerade weil sie keine fertigen Lösungen bieten will und kann, sondern bestrebt ist, die Grenzen geltender Regelungsmacht “auszureizen”, um ein durchaus brisantes Problem an der Schnittstelle von Ökonomie und Ökologie unter Kontrolle zu bringen, lohnt sich die Lektüre, selbst wenn einige wichtige Schriften wie diejenigen (von W. Meng, H. Hohmann und A. Epiney/M. Scheyli) nicht berücksichtigt wurden, was um so mehr verwundert, als kleinere Beiträge all’ dieser Autoren durchaus ins Böttgers Blickfeld gelangt sind.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

**Elgeti, Till: Völkerrechtliche Standards für Umweltverträglichkeitsprüfungen, Offenlegung und deren Durchsetzung im Investitionsversicherungsgeschäft.** Dargestellt am neuen Verfahren der MIGA. Studien zum Umweltrecht, Bd. 123, Berlin: Duncker & Humblot 2002. 382 S., € 82,80

Bereits der Titel der Arbeit verspricht trotz des nicht eben aus sich heraus verständlichen “Investitionsversicherungsgeschäfts” einiges. Die ersten Sätze der in Münster bei Stefan Kadelbach entstandenen Dissertation bringen sogleich die Zielsetzung zutage: Die neuen (1999 formulierten) Umweltschutz- und Offenlegungsverfahren (Stichworte: Umweltverträglichkeits-/Umweltprüfung, Umweltinformationen) der zur Weltbankgruppe zählenden Multilateralen Investitionsgarantieagentur, die sichern sollen, dass bei der MIGA versicherte Projekte nur bei Umweltverträglichkeit gefördert werden, werden zum Ausgangspunkt genommen, “zusammen mit den Verfahren anderer Internationaler Organisationen, völkerrechtlichen Dokumenten und der Praxis der Staaten” völkerrechtliche “Grundsätze” zu entwickeln (S. 23). Weder hier noch später wird jedoch ein Unterschied zu “Standards” verdeutlicht. Elgeti zieht dabei zwar (recht selektiv) gedruckte Quellen heran, wertet daneben jedoch vor allem zahlreiche Homepages intergouvernementaler wie nichtgouvernementaler Organisationen (NROs) aus, da derzeit (und zunehmend) vor allem das interne Recht zwischenstaatlicher Einrichtungen für Außenstehende nur auf diesem Wege auffind- und greifbar ist. Die wichtigsten

“policies” werden im Anhang auf 30 Seiten wiedergegeben, neben Daten zur MIGA und – eher ungewöhnlichen – “Anmerkungen zu den Übersetzungen/Definitionen”.

An den Anfang stellt Elgeti eine knappe Betrachtung von Aufgaben, Tätigkeit und Arbeitsweise der MIGA, weil und soweit dies für die Einordnung und das Verständnis der Umweltvorschriften notwendig sei. Schon hier fügt er zur Veranschaulichung Beispiele ein, die allerdings kaum realen Fällen nachgebildet werden konnten, da die MIGA bisher überhaupt erst nur ein einziges Mal aktiv werden musste, als im Jahr 2000 ein Kraftwerksbau in Indonesien “stockte” (S. 41). Sehr viel ausführlicher kommt er dann allerdings auf die MIGA-Vorschriften zum “Schutz von Umwelt und Mensch” zu sprechen, wobei der Anreiz für umweltfreundliches Verhalten in der Möglichkeit bestehe, nur unter dieser Voraussetzung Versicherungsschutz zu erhalten (S. 44). Aus Art. 12 d) des Gründungsübereinkommens und aus der bereits früher einsetzenden parallelen Praxis von Weltbank und IFC könne die Legitimation für “policies” im Sinne einer nachhaltigen, auch soziale Aspekte umfassenden Entwicklung gezogen werden; zugleich ergäben sich hieraus sachliche Grenzen für versicherbare Projekte, etwa bei Kinder- oder Zwangsarbeit sowie Vorhaben militärischer oder hochspekulativer Art. Die drei Politiken – “environmental assessment”, “environmental and social safeguard”, “disclosure” – werden teils ausführlich, teils durch bloße Übersetzung der Regelungen ins Deutsche, beschrieben, sodann die Stadien der Durchführung und Überwachung erläutert und schließlich die Rolle des “compliance officer” (als Ombudsmann im Unterschied zu “inspection panels”, S. 77, 87 f.) dargestellt. Erst nach diesem Blick auf den Endzustand befasst sich der Autor dann mit der vorausliegenden Kommentierung der “policies”-Entwürfe durch die diversen “stakeholder”, zu denen er Geschäftswelt, Geschäftspartner der MIGA sowie die “civil society” (Bürger und NROs) zählt. Behandelt wird hier auch die Reaktion der MIGA auf verschiedene Einwände, mündend in einen Vergleich mit dem endgültigen Text, der zeige, dass der Konsultationsprozess von der Organisation ernst genommen worden sei (S. 105).

Ein Drittel des Textes nimmt der nicht nur quantitativ einen Schwerpunkt der Studie bildende Versuch ein, die bei der MIGA gewonnenen Erkenntnisse zu verallgemeinern, indem zunächst ähnliche Regelungen bei multilateralen (universellen wie regionalen) Entwicklungsbanken gesucht und gefunden, sodann Entwicklungen innerhalb der UN(O) nachgezeichnet werden, wobei Elgeti vor allem den Resultaten in der ECE, nämlich der Espoo- und der Aarhus-Konvention, stärkere Beachtung schenkt, bevor er auf andere teils globale (WTO), teils (sub)regionale Einrichtungen (wie OECD und EG/EU) eingeht und schließlich “Menschenrechte auf UVP oder Offenlegung” nicht nur im Titel mit einem Fragezeichen versieht. Ob es stimmig ist, zwar eine allgemeine völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur UVP zu bejahen, Verfahrenseckpunkte aber lediglich als “emerging principle” zu bewerten (S. 220, 222), erscheint als fraglich. Dass im “europäischen Raum” einzelne (multilaterale) Verträge sowie EG-Richtlinien (teilweise) zu regionalem Völker(gewohnheits)recht erstarkt seien, wird letztlich nur halbherzig formuliert, ja,

wohl sogar wieder zurückgenommen, wenn zur Aarhus-Konvention bekundet wird, nach vollständiger Ratifizierung und Umsetzung in "europäisches Unionsrecht" (?) werde sie "wohl Maßstäbe setzen" (S. 228).

Eher verwirrend ist es, dass Elgeti im Folgenden nach "Möglichkeit und Pflicht" der MIGA "zur Einführung der policies" fragt, war ersteres doch schon früher positiv beantwortet worden. Die Souveränität insbesondere von Entwicklungsländern als Garantienehmer werde "nicht angegriffen"; nur in der Fußnote (S. 237 Fn. 50) wird jedoch das zentrale Problem der (häufig fehlenden) freien Entscheidung angedeutet. Aus einer Gesamtschau verschiedenartigster Regeln schließt der Autor auf ein "partikulares Völkerrecht für Finanzinstitutionen der Entwicklungszusammenarbeit (nicht der Exportförderung) ..., das Prüfung und Offenlegung bei der Tätigkeit verlangt" (S. 246 f.). Wenig später wird diese kaum stichhaltig begründete These dann mit der "Rechenschaftspflicht" solcher Einrichtungen gegenüber "der Öffentlichkeit" in einen Topf geworfen (S. 248). Zur bisherigen "Praxis" der "policies" lässt sich angesichts ihrer Neuheit noch kaum etwas sagen, so dass die Rede von "Vollzugsdefiziten" (S. 264) verfrüht ist. Zutreffend ist es wohl, dass auch die intermediäre Finanzierung (FI) durch Banken einbezogen werden sollte, von der Elgeti des öfteren ausgeht, ohne dass dieses Stichwort ins Verzeichnis Eingang fand.

Vor seiner generellen Zusammenfassung (samt einem "summary"), der schon am Ende eines jeden Teils kürzere (Zwischen-)Ergebnisse vorgeschaltet sind, erörtert der Autor noch die "Übertragung" der UVP-/Offenlegungspflichten "auf nationale staatliche Versicherungen". Obwohl er durchaus sieht, dass nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland Ausfuhrleistungsgewährleistungen und Investitions Garantien getrennt sind und von unterschiedlichen Einrichtungen administriert werden, widmet sich Elgeti fast nur den "Hermesbürgschaften", was im Hinblick auf die primär in deren Kontext geführten aktuellen Debatte verständlich sein mag, aber schlicht missachtet, dass die MIGA Investitionen und keine Exporte versichert. Für die deutsche Situation ist überdies die Frage, ob der jeweilige Mandatar ein *de facto*-Staatsorgan ist, obsolet, denn nicht diese (privatrechtlich organisierte) Einrichtung trifft die Entscheidung über eine Deckung von Risiken, sondern ein interministerielles Gremium, dessen Verhalten der Bundesrepublik direkt zuzurechnen ist (s. Gramlich, in: Hohmann/John [Hrsg.], Ausfuhrrecht, 2002, Teil 6.3 Rn. 71 ff.). Unvermittelt werden dann am Ende dieses Teils (H.) doch noch Investitions Garantien behandelt, wenn Elgeti den kürzlich für Ausfuhrleistungsgewährleistungen entwickelten Leitfadens hierauf sich umzuschreiben bemüht. Leider lässt er (auch und gerade) hier wieder juristische Präzision vermissen, wäre insbesondere eine Verzahnung mit früheren Erkenntnissen zumindest hilfreich gewesen, die aber zur Gänze fehlt.

Die Untersuchung hätte eine gute (und nötige) Ergänzung zur Analyse Böttgers (Die Umweltpflichtigkeit von Auslandsdirektinvestitionen im Völkerrecht, 2002) werden können, die sie leider nicht mehr berücksichtigen konnte. Stattdessen liefert sie weder eine vollständige Fallstudie zum (materiellen) Recht Internationaler Finanzinstitutionen noch vermag sie überzeugend nachzuweisen, dass das Völ-

kergewohnheitsrecht bereits "Standards" bzw. "Grundsätze" (deckt sich dies?) kennt, die insbesondere Entwicklungsländer durch Sanktionsdrohung bei Nichtbeachtung dazu anhalten, zumindest in ökologisch gravierenden Fällen Umweltverträglichkeitsprüfungen und – oder richtiger: mit – Offenlegung ein- und durchzuführen.

Frank Mai, Chemnitz

**Giegerich, Thomas: Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung.** Berlin, Heidelberg, [etc.]: Springer 2003. LXIV, 1534 S. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 157), € 199,95

Diese am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg gefertigte Habilitationsschrift ist sperrig in jeder Beziehung. Nicht nur wegen des immensen Umfangs von mehr als 1400 Textseiten benötigt man für den Umgang mit ihr beide Hände. Die drei Teile, in die der Autor seine Annäherung an das Thema gegliedert hat, sind auch so miteinander verwoben, dass zum Verständnis oder auch nur zur Illustration vieler Textstellen ein Vor- und Rückblättern erforderlich ist, was dadurch erschwert wird, dass nicht auf Seitenzahlen, sondern mit Gliederungspunkten des Inhaltsverzeichnisses verwiesen wird, das seinerseits bereits so tiefgestaffelt ist, dass man zunächst in der dankenswerterweise vorangestellten Inhaltsübersicht Orientierung suchen muss, bevor man sich zu der eigentlichen Fundstelle durchblättern kann. Narrensicher ist auch ein solches System nicht. An einigen Stellen scheint der Autor selbst die Übersicht verloren zu haben, etwa dort, wo er sich zu den bei seinem Ansatz wenigen noch verbliebenen Anwendungsfällen des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG äußern will.

Denn um den Art. 23 Abs. 1 GG geht es im Grunde bei dieser Habilitationsschrift. Sie tritt damit in eine Reihe mit der von Doris König (Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 GG, Berlin 2000), und der Dokumentation von Uwe Leonardy (Europäische Kompetenzabgrenzung als deutsches Verfassungspostulat. Dokumente zu Entstehung und Außenwirkung des Art. 23 GG, Baden-Baden 2002) zieht den Bogen aber weiter. In einem ersten, kürzeren Teil mit immerhin auch schon 600 Fußnoten werden mit Europarat, NATO, WEU, OECD und OSZE die "äußeren Kreise" der Konstitutionalisierung in Europa nachgezeichnet, um – weit ausgeholt – die Konturen eines europäisch-atlantischen Verfassungsstaates abzustecken. Ein umfangreicher zweiter Teil mit fast 4000 Fußnoten untersucht dann Werden und Funktionieren der europäischen Integrationsgemeinschaft als föderaler Kern der Europäischen Verfassung, bevor im dritten Teil mit wiederum 1200 Fußnoten auf das Grundgesetz – und dort eben Art. 23 Abs. 1 GG – als "Rezeptor und Projektor" von Verfassungswerten eingegangen wird.

Eigentlich getrennt sind diese Teile jedoch nicht. Es legen sich vielmehr verschiedene Schichten der Darstellung übereinander, die miteinander verflochten und immer wieder aufeinander bezogen sind. Man kann die Arbeit etwa als eine detaillierte Geschichte der europäischen Einigung lesen. Daneben enthält sie nicht nur

Elemente einer allgemeinen Föderalismuslehre. Schließlich geht sie intensiv auf die besonderen Probleme des europäischen Verfassungsverbundes im Hinblick auf seine – wenigen – föderalen Mitgliedstaaten ein. Und vor diesem Hintergrund analysiert und würdigt sie Art. 23 Abs. 1 GG als “Wegbereiter und Wegbegleiter” statt eines Hindernisses der europäischen Integration. Bereits daran wird deutlich, dass der Autor ein überzeugter Anhänger der europäischen Einigung ist, der sich nicht nur gegen die behauptete Demokratieunfähigkeit überstaatlicher Verbände wendet (S. 926 ff.), sondern es auch für möglich hält, dass die Entwicklung eines Tages über die herkömmliche Bundesstaatstheorie hinweg zur Anerkennung der Völkerrechtsunmittelbarkeit der Gemeinschaft führt, ohne dass die Mitgliedstaaten ihre eigene Völkerrechtsunmittelbarkeit verlieren (S. 733). Von daher sind die Ausführungen auch ein Prüfstein für die Arbeiten des Europäischen Verfassungskonvents und deren Umsetzung in eine europäische Verfassung wie für die Kritik an ihnen. So wird darauf aufmerksam gemacht, dass im nationalen Staatsverfassungsrecht entstandene Konzepte von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht ohne weiteres auf die nichtstaatliche Gemeinschaftsebene zu projizieren seien; vielmehr müssten hierbei Funktionsbedingungen des besonderen Gemeinwesens berücksichtigt werden (S. 917). Um den geforderten Nachweis einer ausreichenden Problemlösungskapazität erbringen zu können, müsse die europäische Verfassung störungsfrei nach rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien arbeiten dürfen: durch eine Legislative aus Rat und direkt gewähltem Parlament, die möglichst viele Entscheidungen gleichberechtigt und jeweils mit Stimmenmehrheit in einem möglichst transparenten Verfahren treffen; durch eine Kommission, die Gemeinschaftswohl und nationale Interessen in ihren Gesetzesinitiativen in eine plausible Synthese bringt; und durch einen Gerichtshof, der die Effektivität dieser Rechts- und Verfassungsordnung und den in ihr verkörperten Ausgleich gemeinschaftlicher und partikularer Interessen mit unbestrittenem Gehorsamsanspruch sichert (S. 945).

Wenn aus Gewaltenteilungsgründen in diesem Zusammenhang das Initiativmonopol der Kommission ausdrücklich begrüßt wird (S. 920, 951), wird sich die auf deutschen Vorschlag in letzter Minute in den Entwurf eingefügte Volksinitiative noch hinterfragen lassen müssen. Hinterfragen lassen muss sich aber auch die einzeln noch erhobene Forderung nach einem eigenen Kompetenzkonfliktsgericht auf europäischer Ebene. Der Autor weist überzeugend darauf hin, dass dem föderalen Verfassungsgericht die letztverbindliche Interpretation der föderalen Verfassung und damit zugleich die Abgrenzung der beiden Verfassungsebenen voneinander überantwortet ist: es entscheidet nicht nur über die vertikale Funktionentrennung, sondern zudem über die Vorgaben der föderalen Verfassung für die Ausübung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen (S. 383). Sehr genau lesen sollten die Thesen zu dem interföderalen Föderalismusverständnis vor allem jedoch alle Beteiligten an der aktuellen nationalen Diskussion über eine Reform des deutschen Föderalismus, die von der Rückkehr zu einem angeblich ursprünglichen Trennsystem träumen: aus der Einbindung in den europäischen Verfassungsraum erwächst die verfassungsrechtliche Verpflichtung, das Grundgesetz – und insbesondere seine Europaklausel in Art. 23 selbst – nach Möglichkeit gemeinschaftsverfassungskon-

form auszulegen (S. 1291) und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Wegen der Pflicht zur Internalisierung möglicher demokratischer Defizite der Gemeinschaftsebene auf der der Mitgliedstaaten kann das angesichts des deutschen Beteiligungsföderalismus am Ende nach Meinung des Autors zu einer teilweisen Revision der Entscheidung des deutschen Verfassungsgebers für das Bundesratsprinzip und einen Übergang zum Senatsprinzip oder einer Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz zur Korrektur der Exekutivlastigkeit der föderalen Mitwirkung der deutschen Länder führen (S. 947, auch bereits S. 390); die einseitige Anwendung plebiszitärer Elemente auf nationaler Ebene zur Legitimation oder auch Delegation weiterer Integrationsschritte lässt sich jedoch weder für noch gegen eine künftig noch stärker institutionell verschränkte europäische Verfassungsgemeinschaft verwenden, weil, wie die Arbeit an mehreren Stellen aus der *Maasricht*-Entscheidung (BVerfGE 89, 155, 180) zitiert, Art. 79 Abs. 3 GG es ausschließt, ein verfassungsänderndes Gesetz, das den änderungsfesten Kern des Grundgesetzes antastet, im Wege des Volksentscheids zu legitimieren.

Vom Wettbewerbsföderalismus als der beliebtesten Vokabel der aktuellen deutschen Diskussion ist übrigens an keiner Stelle die Rede. Das verwundert etwas, wenn man bedenkt, dass ein solcher Wettbewerbsföderalismus in erster Linie von einem demokratietheoretischen Ansatz her begründet wird, und Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in dieser Arbeit das umfassende und verbindende Element europäischer Verfassungsstaatlichkeit bilden, während der Beteiligungsföderalismus aus der Sozialstaatlichkeit lebt. Allerdings wird aus dem Inhalt der Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 GG, sowohl was deren außen- als auch binnengerichtete Funktion anbelangt, die Sozialstaatsverpflichtung hier sozusagen ausgeblendet. Wo sie erwähnt wird, geschieht das eher beiläufig und defensiv. So soll es hinsichtlich der Sozialstaatlichkeit weniger darauf ankommen, ob diese in den mitgliedstaatlichen Verfassungen verankert ist, als darauf, ob die vorherrschenden politischen Auffassungen und das geltende Gesetzesrecht ihr genügen (S. 399). An anderer Stelle wird aus der Begründung zur Einführung des Art. 23 GG im Jahre 1992 zitiert, dass die Sozialstaatlichkeit nur die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger schaffen könne (S. 1286). Trotzdem wird sich dieser Teil der Struktursicherungsklausel nicht gegen das geplante europäische Verfassungsrecht verwenden lassen können, wie es etwa durch den zuständigen Bundesverfassungsrichter geschehen ist (FAZ v. 7.8.2003, S. 4). Aber er sollte nicht aus dem Auge verloren werden, wenn es um nationale Anpassungen geht. Denn in föderalen Systemen ist die Struktur aller beteiligten Verfassungen nur aus einer Zusammenschau der föderalen und der (mit-)gliedstaatlichen Verfassungen, die insoweit komplementär sind, und nur unter Einbeziehung des intraföderalen und des gemeinföderalen Verfassungsrechts zutreffend zu bestimmen (S. 399). Und um diese Struktur geht es auch bei den beabsichtigten Reformen – in und für Europa, in der und für die Bundesrepublik Deutschland. Für diese Wechselbezüglichkeit gibt diese Arbeit wichtige Anstöße. Jürgen J e k e w i t z, Bonn/Dorweiler



**Heyns, Christof (ed.): Human Rights Law in Africa, 1996, Vol. 1.** The Hague/London/Boston: Kluwer Law International (1996), ix, 432 pp., € 160,50, £ 103,50, US\$ 179,-

**Heyns, Christof (ed.): Human Rights Law in Africa, 1997, Vol. 2.** The Hague/London/Boston: Kluwer Law International (1998), 344 pp., € 129,50, £ 83,50, US\$ 148,50

**Heyns, Christof (ed.): Human Rights Law in Africa, 1998, Vol. 3.** The Hague/London/Boston: Kluwer Law International (2001), 440 pp., € 125,-, £ 76,25, US\$ 108,75

The three volumes form part of the "Human Rights Law in Africa Series", which has been edited since 1996 by Christof Heyns, director of the Centre for Human Rights, University of Pretoria, together with different co-editors.

Since the return to democracy of South Africa in 1994 and its accession to the African Charter on Human and Peoples' Rights in 1996, South African Institutions have taken an active interest in the development of human rights law in Africa and in an indigenous African human rights jurisprudence to which the series wants to contribute. The focus is on the legal protection of human rights in Africa, i.e. treaties, constitutions, legislation and court cases.

Access to African regional and state practice in human rights law has always been difficult. Insofar the series has engaged into a monumental task. Each volume is structured in three parts: the first part deals with the universal level, i.e. the United Nations and human rights in Africa, the second with the regional protection of human rights in Africa and the third with the human rights law of the 53 countries of Africa. The main focus is on the state practice in the third part, while the other two parts are more developed mainly in the third volume, which includes the basic documents of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), a short commentary on the provisions of the African Charter on Human and Peoples Rights, containing of useful materials on the practice of the African Commission on Human and Peoples Rights like tables on the outcomes of communications finalized by this body. With regard to the universal level, it also contains other useful information like the reservations made by African states to various international human rights instruments and comments made by other states on those reservations, e. g. the comments of Mexico and Sweden on the reservations made by Mauritius on CEDAW.

The information contained on the human rights law of the African states is divided into "basic facts", "country report", containing history and legislative developments, status of international law in the domestic legal system, important human rights judgments, other human rights developments, human rights NGOs, "constitutional provisions on human rights" and a "bibliography". The material to be found under these headings is of different size, e.g. there is no country report available as yet for a number of countries. The volumes are interlinked as later ones refer to material published in earlier ones, i.e. constitutional provisions or country reports. Still, in view of the scarcity of material available in this field, it is a most useful collection, which has not been attempted so far by others.

All in all, the volumes of the Human Rights Law in Africa Series, which each have about 400 pages in A4 format, provide a unique opportunity to follow the African approach to human rights on the universal, regional and state levels. It shows that there is a rich practise, which because of its lack of accessibility often has been ignored. It would thus be most desirable to see the series continued in regular intervals. So far, volume IV on 1999 has appeared in 2002. Wolfgang Benedek, Graz

**Hilpold, Peter: Modernes Minderheitenrecht : Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Oesterreich und in Italien unter besonderer Beruecksichtigung voelkerrechtlicher Aspekte.** (Modern Minorities Law. A Comparative Study of the Law in Austria and Italy, with particular reference to Relevant Public International Law. Wien: Manz, Baden-Baden: Nomos, Zuerich: Schulthess (2001), XI, 448 p. Bibliography, index.

Of the more than 50 ethnic, linguistic and religious minorities adorning like colourful mosaic stones the map of Europe some are well known, others hardly or almost unknown and referred to as "the forgotten Europe". The foundations of the legitimate existence and protection of some of them were in the past contested and threatened by the dangerous aberrations of radical nationalism, particularly in the first half of the 20<sup>th</sup> century. Presently, in civil society, minority rights and interests are recognised and secured in Europe as a matter of law, not politics. A regional framework for their protection prevails and is bolstered and consolidated by domestic minority rights, on the one hand, and the protection of human rights under the aegis of the European Convention on Human Rights on the other.

The presently reviewed study, focusing on minority rights and protection in Austria and Italy, makes a valuable contribution not only to the documentation and general evaluation of minority protection in Europe but equally to general debate on minority protection. The status of minorities in Austria and Italy, in a historically and ethnically neuralgic region in Europe is a salient example for how long-drawn minority problems can be peacefully and reliably resolved. The author, professor at the University of Innsbruck in Austria, offers not only a thorough historical, political and legal discussion of minority protection in Austria and Italy, but also extracts therefrom, as the title of the study indicates, implicit paradigms of modern minority protection.

Expectedly, the Austro-Italian dispute on South Tyrol (Italy), with a more than eight centuries old German speaking Austrian population, claims a prominent place in the study. A matter of bilateral concern between the two countries, the dispute around South Tyrol was greater in magnitude than the other minority problems of both countries. The study documents how the dispute was settled in the historical and political environment of the decades after World War II is an encouraging example as to how productive cross-border co-operation can be. Supported by detailed, coherent historical, political and legal documentation, the study meticulously and incisively analyses how Austria and Italy interacted (see for example p. 405) to transpose minority protection from the sphere of politics into the sphere of law. The author underlines the positive impact international legal stan-

dards had as a positive contribution to the quality of the emerging domestic legislation in both countries. In co-operation between able and open minded politicians and lawyers on both sides contributed their share to tackle and clear thorny historical mortgages, to eliminate many other obstacles, among them not least political unwillingness. The author assesses the background and the significance of these historically, politically and legally complex developments 'rightly' in an inter-disciplinary light, convincingly unveiling a historical and political perspective. In such a framework, the reader is enabled to appreciate the currently stable situation in Austria and Italy : the protection of minority rights in both countries is the positive resultant of multidimensional factors, with the promotion and consolidation of domestic and regional peace as a powerful and decisive political imperative. When consolidating their domestic municipal minority laws (see, for example, p. 405), Austria and Italy as neighbours interacted in a slow, complex and ultimately successful process. A grasp of complex realities and imperatives was manifested by able lawyers in both countries particularly with reference to South Tyrol; their innovative ability promoted the normative substantiation of mutually satisfactory and sustainable solutions.

After a short introduction (pp. 1-21) on the purpose of the study and the delimitation of relevant concepts, the challenges of minority protection in Austria in the 19<sup>th</sup> century and the situation of minorities in Italy, particularly before World War II (1939-1945) are interpreted and compared (pp. 23-56). It is shown how the minimalist, unyielding, non-liberal attitude of the imperial Austro-Hungarian government towards minorities was motivated, before World War I (1914-1918), by pre-occupations of self-assertion and the survival of the multiethnic state (p. 39). The background situation in Italy is described with reference to (a) the period of state- and nation-building in the new state in the second half of the 19<sup>th</sup> century, and (2) the two decades after the First World War.

The main part of the study analyses and evaluates the adoption and consolidation of minority protection laws (Italy, pp. 57-239; Austria pp. 240-402). As a thorough, clear and coherent commentary free of drudgery, gaps or overemphasised legalism, it is shown how in both countries slow mutations in attitudes gradually and definitively conditioned the transition from a political to a legal approach to the rights and protection of minorities. This was in keeping with the general trend of concrete regional developments in Europe and with not yet concretely implemented general intentions in international law. The emphasis was on active minority protection, not on passive and neglectful indifference; on co-operative co-existence and not forceful assimilation; on the appreciation of ethnic identities as valuable, enriching elements of diversity; on recognition of the cultures and, particularly, of the languages of minorities as a vital cornerstone of minority protection; and on evolution and change through minority participation, not exclusion.

Progress in Italy could be compared to a slow, meandering marathon on the way to the constitutionally anchored recognition of minorities as legitimate subjects of rights. The process took a long time in the then prevailing political environment in Italy. Lucidly described, it becomes understandable why and how much time had

to lapse before the protection of minorities could be sanctioned as a matter of state duty. First envisaged in 1976, the consolidation of minority rights consumed some 30 years to be sanctioned as a constitutionally anchored solution. While waiting for it, in confirmation of the postulate that political problems abhor vacuum and seek solutions, regional authorities generated and implemented their own respective (interim) regional and minority protection rules, to the obvious displeasure of the central government. After repeated rejections of such regional initiatives, the central authorities concluded in the 1980s that fragmented regional approaches to minority protection should not be allowed to prevail: they were neither in Italy's interest as a whole nor in the interest of minorities (see *inter alia* pp. 78-79). An adopted basic draft legislation, the "Labriola-Draft", incorporating general principles, had to be and was re-drafted and improved when debates laid bare flaws due to insufficient preparatory research. For example, the draft did not clearly distinguish between languages, on the one hand, and dialects on the other. The author rightly comments (p. 79) that the quality of adequate minority protection rules is a matter of input not only by lawyers but by other specialists as well, such as social scientists. The challenge of proper and adequate minority protection in Italy was ultimately met by the contents of the law adopted on December 15, 1999. Of special interest for statutory or legislative drafters, or law engineers, are the author's comments on pp. 78 - 82. He describes how different political and legislative approaches were considered, weighed, eliminated or adopted.

The earlier (above) hinted particular problems concerning the status of South Tyrol with its 250,000 German-, 140,000 Italian-speaking and a "minority within a minority" Ladin population had to be overcome at a bilateral level between Austria and Italy. Keen to place the protection of the rights of more than 1200 years old German-speaking Austrian population in South Tyrol on firm foundations, Austria insisted, in long-drawn negotiations, on the formula of self-determination and sought international support for it. Results were, expectedly, not successful. Non-negotiable attitudes by third states excluded international acceptance of self-determination for South Tyrol, exposing once again where the limits of political parameters in the international protection of minorities can lie. When it was submitted to the United Nations General Assembly in 1960, the South Tyrol question generated debates which were not encouraging for Austria: the USA, Great Britain, France and other members of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) sided with NATO-member Italy; East Bloc countries and the majority of Afro-Asian countries (with many minorities) did not show any interest in debates on minorities. Lasting results were achieved, however, in the course of tedious bilateral discussions, at more modest but all the more tangible levels with respect to such concrete questions as education and schools in South Tyrol; participation in the regional administration (civil service, public services), railways, postal services etc. Since the mid-1990s the satisfactory level of autonomy as a working reality in South Tyrol has been increasingly enhanced by additional advantages offered by the European Community (EC) internal market and co-operation between Austria and Italy as member states of the European Union (EU).

Within Austria the implementation of minority rights did not have dimensions comparable with those of the dispute around South Tyrol in Italy. *Inter alia* the minority rights of Slovenians in the southern province of Carylthia were consolidated and implemented, for example, with reference to two-language public signs, the right to use the minority language not only in courts but also in contacts with authorities or in business life.

With due regard to the political and legal context in which inter-governmental minority protection is negotiated, agreed and consolidated, the author mentions (p. 185) the international legal principle of reciprocity (between states) as a positive factor capable to shape the mutually satisfactory outcome of negotiations. He sees it, justly, as a valuable instrument which may dynamically influence negotiations : a judicious reference to and insistence on the principle of reciprocity may generate more results normally associated with standards anchored in constitutional and international law. He warns, however, against its abusive use.

Not last nor least, due tribute is paid by the author to the outstanding achievements of the Council of Europe in promoting the protection of minority rights in Europe (for example, on pp. 158, 341), and no less to the significance and impact of the European Convention on Human Rights in promoting and consolidating normative respect for human rights and therewith, indirectly, for minority rights.

When pointing out that national laws on minority protection are, more than other areas of law, influenced by standards derived from international law, the author rightly reminds that the concrete implementation of minority rights is ultimately effected with reference to national legislation. Could then, for example, Austria and/or Italy invoke sovereign rights and unilaterally suspend and/or detrimentally amend their respective domestic laws on minority protection? *Prima facie*, in a purely formal and narrow context, they could, but not without conflict with the regional and international treaty provisions which obligate them to uphold the rights and protection of minorities as a matter of national as well as international compliance. Austria or Italy are not islands; they are members of the community of European as well as of the international community of states; as such they have sovereign rights as well as international obligations, including duties towards minorities and human rights in a region like Europe where the concept of civil society is axiologically contributing to a gradually emerging regional legal culture.

A further point to which the author draws attention to concerns a so to speak asymmetry : while existing international protection rules enable individual members of minorities to invoke them directly, the same rights cannot be as yet easily invoked for a minority as a whole, for example, under Art. 27 of the UN Covenant on Civil and Political Rights (1966) or Art. 14 of the European Convention on Human Rights (ECHR). The European Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) is referred to as representative of a new generation of minority protection law, noting that the Convention can be invoked not by minorities or individuals but by states as parties to the Convention when in the domestic sphere of a state party to the Convention the adequacy of

expected measures is considered to be questionable. The Framework Convention contributes to the emerging corpus of European minorities protection law. It makes available a catalogue for guidance when adopting national rules on minority protection. These can be monitored, for example, with reference to Article 25(1) which sets up regional standards relating to the situation in the contracting states.

The pointed commentaries of the conclusions (pp. 403-425) complete the study by recapitulating and complementing its main discourse on minority protection in Austria and Italy and thereto relevant international law. The reader may wonder whether achievements in Austria and Italy could serve as paradigms applicable for the successful resolution of inter-ethnic conflicts elsewhere. Whatever the reader's conclusions, the author sees modern minority protection more as a dynamic process than a matter of normative and institutional statics; he warns against exaggerated or overdeveloped minority rights (p. 412) and refers to the emerging and as yet uncharted demands for the protection of new minorities (with a geographically wide dispersion, that is, possibly "territory free").

Not being a dry legalistic product, the multi-disciplinary study is equally readable by non-lawyers. A translation into English, possibly in a conveniently abridged form, would make its thought-generating contents accessible to a wider public interested in the challenges of particularism and progressive minority protection law in a globally emerging multiethnic international community.

Wahe H. Balekjian, Glasgow/Salzburg

**Koster, Martina: Immunität internationaler Richter gemessen an derjenigen der Diplomaten und der internationalen Funktionäre.** Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft GmbH (2002). 284 S., € 87.-

Die internationale Streitbeilegung hat in den letzten hundert Jahren eine bedeutende Entwicklung genommen, insbesondere seit dem 2. Weltkrieg, und diese Entwicklung ist ohne Frage zu begrüßen. Während mit der Zunahme von Gerichtsinstanzen Fragen von Zuständigkeit, Verfahren und Durchsetzung der Entscheidungen weiter entwickelt wurden, hat die Frage des Status und des Schutzes internationaler Richter keine entsprechende Aufmerksamkeit erfahren. Noch heute wird auch in neu geschaffenen Gerichtsstatuten in Anlehnung an die entsprechende Regelung im Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs von 1920 meist nur lapidar festgestellt, dass die Richter "bei der Wahrnehmung ihres Amtes diplomatische Vorrechte und Immunitäten" genießen. Dieser Schutz ist der Entwicklung des Diplomatensrechts gefolgt; insbesondere mit der Verabschiedung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von 1961 hat er eine konkrete Ausgestaltung erfahren. Die Frage, ob die Gleichstellung von internationalen Richtern mit Diplomaten sachgerecht ist, wurde jedoch weitgehend vernachlässigt. Umso erfreulicher ist es, dass Martina Koster in dem vorliegenden Band diese Frage nicht nur sehr sorgfältig untersucht, sondern auch konkrete Vorschläge für eine adäquate Regelung macht.

Nach einer kurzen Klarstellung dessen, was unter internationalen Gerichten und unter Immunität zu verstehen ist (Teil 1), wird die Entwicklung des Immunitäts-

rechts dargestellt. Hierbei wird insbesondere auf die Unterschiede zwischen Staatenimmunität und Immunität internationaler Organisationen abgestellt, wobei letztere auf die funktionelle Rechtspersönlichkeit zurückzuführen ist, erstere hingegen auf dem Gedanken der Repräsentation beruht (Teil 2). Der dritte Teil der Monographie befasst sich ausführlich mit der Immunität der Diplomaten und der vierte mit der Immunität internationaler Funktionäre. Damit sind die erforderlichen Grundlagen für den Vergleich und das Verständnis der nachfolgend untersuchten Immunität internationaler Richter gelegt.

Nach einer kurzen Übersicht über die einschlägigen Regeln beim IGH, ISGH, IAGHMR, IStGH, EuMRGH und EuGH (Teil 5), die ein unterschiedliches Maß an Immunitätsschutz vorsehen, setzt sich die Autorin im zentralen Teil 6 der Arbeit mit der Prüfung der Effizienz des bestehenden Schutzes sowie mit der Frage auseinander, ob unterschiedlich weitreichende Immunitäten und Privilegien für verschiedene Gerichte vertretbar sind.

Sehr zu Recht betont sie, dass für internationale Richter Immunitäten und Privilegien nicht aus dem Gedanken der Repräsentation eines Staates, wie dies bei Diplomaten der Fall ist, herzuleiten sind, sondern aus dem Schutz der Funktion, die internationale Richter wahrnehmen. Diese haben nämlich in voller Unabhängigkeit von ihren Herkunftsstaaten oftmals über Fragen mit großer Tragweite, möglicherweise auch für ihren Heimatstaat, zu entscheiden. Dass Koster allerdings den Umfang des Schutzes an der politischen Tragweite der Funktion des jeweiligen Gerichts festmachen will, ist nicht völlig überzeugend, da die Rechtfertigung für eine umfassende Immunität internationaler Richter schon allein aus deren rechtsprechender Funktion folgt, die jeglicher Einflussnahme bzw. Verfolgung durch einen Staat, vorzugsweise den Heimatstaat, entzogen sein muss.

In diesem Zusammenhang ist der Schlussfolgerung von Koster jedoch vorbehaltlos zuzustimmen, die für den umfassenden Schutz von Handlungen und Äußerungen plädiert, die internationale Richter in ihrer Funktion vornehmen, und die auch darüber hinaus die Garantie der ungestörten Ausübung ihrer Funktion in vollem Umfang erfordert. Gerade diesem Erfordernis widerspricht die Gleichstellung mit Diplomaten insofern, als Diplomaten z.B. in ihrem Herkunftsstaat keine Vorrechte und Immunitäten genießen, eine Situation, die mit der richterlichen Funktion nicht vereinbar ist.

In ihrer detaillierten Untersuchung prüft die Autorin die einzelnen Regeln des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen mit Blick auf ihre Effizienz bei Anwendung auf Richter an internationalen Gerichten, die einen entsprechenden Schutz vorsehen. Zwar ist in weiten Bereichen dieser Schutz ausreichend; die grundsätzliche Gleichstellung ist nach ihrer Auffassung aber wegen der unterschiedlichen Funktion von Diplomat und internationalem Richter nicht tragbar.

Aber auch für diejenigen Gerichte, die sich nicht auf einen generellen Verweis auf die diplomatischen Immunitäten beschränken, ist eine zufriedenstellende Regelung nicht erreicht. So ist z.B. für den Internationalen Seegerichtshof ein besonderes Übereinkommen über Vorrechte und Befreiungen im Jahre 1997 abgeschlossen worden; auch dieses Übereinkommen verweist jedoch weitgehend auf das Recht

der Diplomaten oder übernimmt dieses und lässt wesentliche Fragen ungeklärt, wie z.B. den Umfang der Immunität im Heimatstaat. Besondere Regeln bezüglich des Schutzes der Richter sind auch im 11. Zusatzprotokoll zur EMRK enthalten, das in Verbindung mit dem 6. Zusatzprotokoll zum Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten des Europarats den Richtern dieselbe Rechtsstellung einräumt wie dem Generalsekretär des Europarats und seinem Stellvertreter, also wie hohen internationalen Funktionären. Aber auch dies bietet, wie die Autorin im Einzelnen darlegt, keinen effektiven Schutz für die wirksame Erfüllung der richterlichen Funktion. Auch für den EuGH, der zwar teilweise Fehler anderer Gerichte vermieden hat, bietet die geltende Regelung keinen zufriedenstellenden Schutz der Richter bzw. hier insbesondere deren Familienmitglieder.

Ergebnis der Untersuchung ist folglich, dass zwar versucht wurde, den Schutz der internationalen Richter zu verbessern und ihrem Status anzupassen, dass aber ein kohärentes System bis heute fehlt. Grundsätzlich, so eine fraglos wesentliche Forderung, ist demnach ein einheitliches System der Vorrechte und Immunitäten internationaler Richter wünschenswert. Mit dieser nicht gerade überraschenden Feststellung schließt die Autorin aber erfreulicherweise ihre Untersuchung nicht ab, sondern stellt – in bisweilen fast übertrieben anmutenden Details – einen Katalog der zum Schutz internationaler Richter im Einzelnen notwendigen Immunitäten auf (Teil 7).

Angesichts der Tatsache, dass der Status internationaler Richter auch unter anderen Aspekten, wie z.B. deren Altersversorgung, bisher keine einheitliche Regelung erfahren hat und z.T. als äußerst unbefriedigend erscheint, sollten die konkreten und gut begründeten Vorschläge der Autorin für eine angemessene Regelung des Schutzes internationaler Richter nicht ungehört verhallen. Da Streitigkeiten in immer mehr Bereichen durch internationale Gerichte beigelegt werden müssen, kann nämlich nur die Sicherung eines angemessenen Status der internationalen Richter die Gewähr dafür bieten, dass sich die qualifiziertesten und unabhängigsten Persönlichkeiten zur Ausübung dieses Amtes bereit finden.

Karin Oellers-Frahm, Heidelberg

**Krohn, Susan Nicole: Die Bewahrung tropischer Regenwälder durch völkerrechtliche Kooperationsmechanismen. Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung eines Rechtsregimes zur Erhaltung von Waldökosystemen dargestellt am Beispiel tropischer Regenwälder.** Berlin: Duncker & Humblot 2002. 452 S. (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 140), € 75,80

Die fortdauernde Zerstörung der weltweiten Waldbestände stellt eines der größten Umweltprobleme dar und gibt aus globaler Perspektive erheblichen Anlass zur Sorge. In den letzten Jahrzehnten ist ein kontinuierlicher und bisher nicht kontrollierter Prozess der Waldvernichtung vor allem in den tropischen Gebieten der Erde zu registrieren. Gleichwohl sind bislang die Bemühungen um einen global ausgerichteten Kooperationsmechanismus zum Waldschutz weit hinter den völkerrechtsvertraglichen Absprachen zum Schutz der biologischen Vielfalt, des Klimas



oder gegen die Ausbreitung der Wüsten zurückgeblieben. Umso erfreulicher ist es, dass sich die Verf. den im internationalen Umweltrecht in den letzten Jahren eher vernachlässigten Wäldern ausführlich widmet, zumal deren Vernichtung in einem komplexen Beziehungsgeflecht zum rapiden Bevölkerungswachstum mit einhergehender Ressourcenübernutzung steht. Angesichts der vielfältigen Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen der Wälder ist daher die Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft zum Schutze eines global wichtigen Gutes gefordert.

Gerade wegen des Fehlens einer entsprechenden weltweiten Vereinbarung ist beim gegebenen Stand der Dinge eine Analyse aus völkerrechtlicher Sicht geboten, die insbesondere die Ergebnisse des Rio-Gipfels 1992 und hiervon angestoßene weitere Entwicklungen zum internationalen Waldschutz systematisch untersucht. Dies ist der Verf. nach einer knappen Aufbereitung des empirischen Materials zu Ausmaß und Gründen der Regenwaldzerstörung sowie einer Darstellung der bestehenden Spannungen zwischen national bezogenem Souveränitätsdenken und internationalen Kooperationserfordernissen gelungen: Ein umfänglich angelegter zweiter Teil enthält eine zuverlässige Bestandsaufnahme der wichtigsten völkerrechtsvertraglichen Instrumente zum Waldschutz auf internationaler und regionaler Ebene, wobei diese auf ihre waldspezifischen Inhalte sowie Rechtsdurchsetzungsmechanismen (*compliance control system*) und insbesondere finanzielle Anreizsysteme hin untersucht werden; letztere stellen einen nicht unmaßgeblichen Faktor zur Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsmethoden in den walddreichen Entwicklungsländern dar. Die Verf. gibt insoweit einen guten Überblick über den Stand der internationalen Bemühungen zur Erhaltung der Regenwälder, der durch eine Untersuchung völkergewohnheitsrechtlicher Regelungen im Bereich der Walderhaltung sowie weiterer Programme und Projekte wichtiger internationaler Organisationen, wie etwa der FAO, UNEP, UNDP und Weltbank, ergänzt wird. Da sich die derzeitigen politischen Prozesse und internationalen Instrumentarien zum Waldschutz vor allem um eine Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in nationale Walderhaltungsmaßnahmen bemühen, stellt Verf. in einem dritten Teil die Tätigkeit wichtiger internationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Bereich der Regenwalderhaltung dar. Ebenso wie im vorangegangenen Teil arbeitet Verf. sorgfältig die Walderhaltungsbestrebungen der vorgestellten Programme und Aktionen sowie deren Umsetzungsdefizite und leider oftmals noch unzureichende Kontrollmechanismen heraus.

Dass sich bislang Entscheidungen über Waldschutzmaßnahmen einer direkten internationalen Einflussnahme entziehen, ist größtenteils auf das ausgeprägte Souveränitätsdenken der Staaten zurückzuführen. Der für den zukünftigen internationalen Verhandlungsdialog über eine globale Waldschutzlösung maßgebliche Aspekt einer Beschränkung der souveränen Entscheidungsfreiheit über die Wälder wird von der Verf. im vierten Teil ausgiebig beleuchtet. Von besonderer Wichtigkeit für den Fortgang der internationalen Waldschutzdiskussion ist dabei, ob sich insbesondere am Maßstab des gemeinsamen Erbes bzw. Anliegens der Menschheit (*common heritage/concern of mankind*) eine globale Verantwortung zur Bewahrung der Regenwälder begründen lässt, denn ohne die Einigung über den völkerrechtlichen

Status der Wälder fehlt die wesentliche Grundlage, um Verhandlungen über ein internationales Waldschutzinstrument – welcher Art auch immer – zu führen.

Im fünften und letzten Teil zeigt die Verf. auf, welche Instrumente und Regelungen zur Erhaltung der tropischen Regenwälder unter Sicherstellung der Rechte indigener Bevölkerungsgruppen geschaffen werden müssten; dabei geht es insbesondere um Möglichkeiten des Finanz- und Technologietransfers. Die Arbeit endet konsequent mit der Darstellung eines regulativen Gestaltungsrahmens für ein internationales Vorgehen im Waldbereich, wobei die Verf. für eine verstärkte Berücksichtigung außerrechtlicher Vereinbarungen unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure plädiert, die als Grundlage für eine zukünftige Waldkonvention dienen könnten. Angesichts der Fülle erarbeiteter inhaltlicher Regelungsvorschläge hätte an dieser Stelle der mögliche institutionelle Rahmen für die Festschreibung internationaler Waldschutzbelange, wie etwa die Einbindung in bestehende umweltvölkerrechtliche Vereinbarungen oder die Berücksichtigung in einer zukünftigen Waldkonvention, noch intensiver diskutiert werden können.

Im ganzen stellt sich das Werk als eine umfassende Bestandsaufnahme internationaler Bemühungen zum Schutz der Wälder sowie als ein gelungener Beitrag zu deren Bewertung und zur möglichen Weiterführung der vorhandenen Ansätze in Richtung einer Waldkonvention dar, wie sie derzeit auch auf internationaler Ebene im Rahmen der Vereinten Nationen diskutiert wird.

Beate Schulte zu Sodingen, Bonn

**van Leeuwen, Marianne (ed.): Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies.** The Hague/London/New York: Kluwer Law International 2003, 248 S. (Nijhoff Law Specials Vol. 56), € 50.-

Wenige Monate vor der Heidelberger Konferenz "Terrorism as a Challenge for National and International Law", (24./25. Januar 2003), [<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/>], wurde im Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" ein Projekt abgeschlossen, das nun als Buch vorliegt und sich im Kontext der Heidelberger Konferenz-Ergebnisse als willkommene Grundlagenstudie erweist. Allgemeiner und knapper angelegt als das Heidelberger Kolloquium, bietet dieses Buch einige interessante Parallelen sowie weiterführende rechtliche Lösungsansätze auf europäischer und weltweiter Ebene.

Das bereits im Frühjahr 2001 begonnene Projekt wurde nach dem 11. September vor allem hinsichtlich der Bedrohungsanalyse und notwendiger politischer und rechtlicher Konsequenzen weiter entwickelt. Länderbeiträge, die in der Reihenfolge der Themenrelevanz der Lage in Großbritannien, Irland, Spanien, Frankreich, Italien, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden und Schweden gewidmet sind, ergeben eine vergleichende Typologie terroristischer Aktivitäten, Bedrohungslagen und internationaler Verflechtungen. Reaktionen seitens der Regierungen, Medien und Öffentlichkeit werden gewürdigt und die gesetzgeberischen Schritte sowie ihre Implementierung in den einzelnen Ländern dargestellt. Besonderen Raum nehmen die internationale Zusammenarbeit sowie rechtspolitische Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes gegen Bedrohungslagen ein. Rechtlichen

Lösungsansätzen im Bereich der Europäischen Union und der Vereinten Nationen sind eigene Kapitel gewidmet. Ein zusammenfassender Beitrag der Herausgeberin zur notwendigen Balance zwischen innerer Sicherheit und individuellen Rechten beschließt das Buch.

Sehr informativ und pointiert rücken die Beiträge dieses Bandes Probleme und Tendenzen der seit September 2001 beschleunigten, aber nicht immer enger und effektiver gewordenen Zusammenarbeit ins Blickfeld. Eindeutig ist, dass die innerstaatlichen und auch internationalen Bemühungen der insgesamt neun betrachteten europäischen Staaten vor dem 11. September so unterschiedlich waren wie ihre jeweilige innere Sicherheitslage. Ob die jetzt eingetretene Beschleunigung auch eine langfristige Lageverbesserung in den verschiedenen europäischen Ländern und Regionen bewirken kann, bleibt abzuwarten. Die britische Fallstudie macht deutlich, dass auch umfangreiche Spezialregelungen und jahrzehntelange Erfahrungen bei der Ahndung terroristischer Anschläge nicht als ausreichend angesehen wurden, neuen Bedrohungslagen entgegen zu wirken. Zugleich wird die Erforderlichkeit mancher neuer Beschränkungen des *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* kritisch in Frage gestellt und es wird bezweifelt, dass die im Dezember 2001 erklärte Derogation individueller Rechte den Voraussetzungen des Art. 15 EMRK entspricht. Die irische Fallstudie beklagt das Fehlen einer öffentlichen Debatte und parlamentarischen Absicherung für verordnete Beschränkungen, die sich langfristig als mindestens ebenso schädlich erweisen könnten wie die Terroranschläge selbst. Die spanische Fallstudie schildert das nationale Bemühen um europäische Lösungen, denen aber die EU-Mitgliedstaaten nur zögernd und unter dem Druck der Ereignisse des 11. September zugestimmt haben. Demgegenüber zeigt der französische Ansatz die Zentralisation auf nationaler Ebene in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Dazu wird, ebenso wie in Italien, die Verbesserung nachrichtendienstlicher Expertise in zahlreichen Disziplinen gefordert. Die deutsche Studie stellt den politischen Symbolwert antiterroristischer Maßnahmen heraus. Die Griechenland-Studie beschreibt erhebliche gesetzgeberische und organisatorische Anstrengungen mit Blick auf die Gastgeberrolle des Landes für die Olympischen Spiele 2004. Niederlande und Schweden, bisher im unteren Spektrum einer sich schnell verändernden Bedrohungslage, zeigen verständliche Zurückhaltung gegenüber einer Beschränkung bestehender bürgerlicher Rechte, aber auch das Bemühen, notwendige Maßnahmen im Kontext der EU-Mitgliedschaft und der internationalen Zusammenarbeit zu ergreifen.

Das EU-Kapitel, das die Arbeiten zum Europäischen Haftbefehl und zur Erweiterung der Zuständigkeiten von Europol herausstellt, weist auch darauf hin, dass zu viele Akteure beteiligt sind, die gleichzeitig die Effektivität der getroffenen Maßnahmen in Frage stellen und oft einen fragwürdigen Druck auf die Ausübung demokratischer Rechte verursachen. Das VN-Kapitel schildert den europäisch-arabischen Gegensatz in der Frage einer Terrorismus-Definition und die langwierigen Auseinandersetzungen über die vorgeschlagene *Comprehensive Convention on the Suppression of Terrorism*, deren Ende offen ist.

Marianne van Leeuwen und ihre Mitautoren haben im Rahmen ihres Projekts bewusst darauf verzichtet, eine Analyse europäischer militärischer Operationen zur Abwehr terroristischer Anschläge und der dazu erforderlichen Entscheidungsprozesse zu unternehmen. Dieser Aufgabe wird sich die Deutsche Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht auf ihrer bevorstehenden Bonner Tagung (26.-27. Februar 2004) widmen, deren Beiträge und Ergebnisse gleichfalls veröffentlicht werden.

Dieter Fleck, Köln

**Moos, Flemming: Die Bindung der Telekommunikationsregulierung durch das GATS-Abkommen.** Baden-Baden: Nomos 2003. 362 S. (Law and Economics of International Telecommunications Vol. 50), € 66.-

Allmählich wird immer deutlicher, welch' immense Bedeutung das General Agreement on Trade in Services nicht nur für den internationalen Dienstleistungshandel, sondern auch und gerade für innerstaatliche Regelungen in Bezug auf die vielfältigen Zweige des tertiären Sektors hat, und dass es sich hier trotz zahlreicher Parallelen nicht lediglich um ein komplementäres, nachrangiges Abkommen zum GATT handelt. Für den Bereich der Telekommunikation kommt noch hinzu, dass hier erst- und bisher einmalig im 4. Protokoll von 1997 in einem Referenzpapier ein "ordnungspolitischer Rahmen für Basistelekommunikationsdienstleistungen" abgesteckt wurde, wobei sich den hieraus resultierenden Verpflichtungen fast alle wirtschaftlich wichtigen Staaten unterworfen haben.

Die an der Universität Osnabrück bei Albrecht Weber entstandene Dissertation ist bestrebt, eine "Antwort auf die Frage der 'Reasonable/Appropriate Regulation' zur Abgrenzung legitimer Regulierungsmaßnahmen mit handelsbeschränkender Wirkung von solchen, die einen unzulässigen protektionistischen Charakter besitzen", zu bieten (S. 30).

Nachdem in einem kurzen Teil I die "Grundlagen der Neuausrichtung des Telekommunikationsvölkerrechts" skizziert worden sind – mit dem 4. Protokoll sei dieses nicht mehr länger Gegenstand des internationalen Verwaltungsrechts wie weiland aufgrund der ITU-Struktur (S. 24) –, befasst sich ein etwas breiterer zweiter Teil des Werkes mit "Hemmnissen des internationalen Handels mit Telekommunikationsdienstleistungen", wobei Moos zwischen solchen institutioneller, außenhandelsrechtlicher und regulatoriver Art unterscheidet, die wesentlich aus innerstaatlichen Regelungen herrührten (S. 34). Im Vordergrund der Betrachtung stehen dabei (Rechts- und Verwaltungs-)Vorschriften der USA und der EG (bzw. ihrer Mitgliedstaaten). Mehreren Zwischenergebnissen folgt ein erstes Fazit dahingehend, heute müsse das Augenmerk primär Lizenzierungsvorschriften sowie der Behandlung marktbeherrschender Unternehmen im Hinblick auf Entgelte und Zugang/Zusammenschaltung gelten; je weniger klar definierte Vorgaben insoweit bestünden, desto eher könne eine welthandelsrechtliche Marktzugangspflichtung ins Leere laufen (S. 126). Damit gehe freilich das brisante Problem der "Überprägung der nationalen öffentlichen Interessen" einher, "die der Regulierung zugrundeliegen" (S. 126).

Der dritte (Haupt-)Teil des Buches widmet sich dem “welthandelsrechtlichen Rahmen der Telekommunikationsregulierung”. Hier schildert Moos eingangs Entstehung und Hindergrund des GATS sowie der spezifischen (WTO-)Verpflichtungen bei Telekommunikationsdienstleistungen; im folgenden Kapitel werden Regelungsstruktur und Anwendungsbereich des GATS erläutert. Alsdann kommt der Autor auf die zuvor dargestellten Hemmnisse zurück und geht Schritt für Schritt auf die “externe Bindung” der nationalen Telekommunikationsregulierungen an materielle Bestimmungen des GATS ein, nämlich Meistbegünstigung (Art. II), Gewährung von Marktzugang (Art. XVI) und Inländergleichbehandlung (Art. XVII). Nach Seitenblicken auf das Transparenzgebot (Art. III) und die Regeln zum Schutz des Wettbewerbs (insbesondere im Referenzpapier) wird hier eingehend die Bedeutung des Art. VI GATS (betr. innerstaatliche Regelung) analysiert, um schließlich die allgemeine Ausnahme (Art. XIV) näher zu beleuchten. Trotz (zumindest derzeit) zu konstatierender Offenheit der GATS-Verpflichtungen insbesondere zu interner/nationaler Regulierung sieht Moos durchaus die Möglichkeit zur Streitbeilegung im WTO-Rahmen, weist aber darauf hin, Bindungen erfolgten nicht schon auf der Rechtsetzungs-, sondern ausschließlich auf der Anwendungsebene; damit sei der politische Wille der WTO-Mitglieder dafür maßgeblich, ob es zu einem förmlichen “dispute settlement” komme, nachdem dort Unternehmen oder Privatpersonen nicht “verfahrenslegitimiert” sind (S. 316). Vor allem aus den Festlegungen des Referenzpapiers könnten aber vermehrt “non-violation complaint”-Verfahren erwachsen, wofür Art. VI Abs. 5 GATS als Ansatzpunkt in Betracht komme (S. 325 f.). Das letzte Kapitel von Teil III – wohl eher einen eigenständigen “Ausblick” – bilden Erwägungen zur “möglichen Fortentwicklung des WTO-Regulierungsrahmens für die nationalen Telekommunikationsrechtsordnungen”. Hier plädiert Moos zunächst für eine Effektivierung des Marktzugangsrechts, das auch (entsprechend Art. 28, 29 EGV) auf Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zu erstrecken sei (S. 328 f.), des Weiteren für eine Verstärkung des Art. VI GATS durch Einbeziehung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (mit Vorschlag einer neuen Textfassung) wie durch Erarbeitung von Disziplinen i.S.v. Abs. 4 (S. 329 ff.) und gegenseitige Anerkennung von (internen) Regulierungen nach dem Herkunftslandprinzip (Art. VII GATS). Schließlich seien strukturelle Verpflichtungen für Regulierungsvorschriften notwendig, im Sinne einer Bindung an das Prinzip der “rule of law” (S. 336); stilbildend könne insoweit “die Konkretisierung der weitgehend unbestimmten gesetzlichen Regulierungsvorschriften durch Verordnungen sein, wie sie insbesondere in den USA durch die Federal Communications Commission praktiziert wird” (und von Moos mehrfach eingehend dargestellt wurde). “Auf diese Weise kann einerseits den nationalen Regulierungserfordernissen ausreichend Rechnung getragen werden, andererseits werden versteckte Diskriminierungen und verschleierte regulative Handelshemmnisse wesentlich erschwert” (S. 336).

Die Untersuchung geht an vielen Stellen bereits auf die Neuerungen durch das EG-Richtlinienpaket vom Frühjahr 2002 ein, enthält aber leider kein Stichwortverzeichnis. Damit erschließen sich mannigfaltige Querverbindungen, sei es bei den

“accounting rates” (z.B. S. 56 ff., 175 ff.) oder bei den Frequenzen (S. 209, 235, 303), nur unvollständig. Recht vorteilhaft ist hingegen der häufige Abdruck ausländischer Rechtsvorschriften. Quellennachweise wie Argumentationsgang lassen kaum Wünsche offen; freilich fehlen auf S. 67 eine, auf S. 76 sogar mehrere Fußnoten (und zugehöriger Text ?). Auf S. 274 ist wohl, wie aus dem Kontext erhellt, Art. XX (und nicht XIX) GATT gemeint; nicht klar wird auch, warum auf S. 285 die Spruchpraxis zu Art. XX (d) GATT herangezogen wird. Hinsichtlich Art. XIV (b) GATS hätte auf S. 306 noch die “Elektrosmog”-Debatte erwähnt werden können. Die Ausführungen zu den Satellitenorganisationen (S. 163, 211) scheinen nicht ganz aktuell zu sein, auch der Verweis auf CCITT (S. 138 Fn. 71) ist antiquiert. Diese wenigen Schwächen schmälern den Ertrag des Werkes keineswegs: Zu hoffen ist, dass weitere Untersuchungen von ähnlicher Überzeugungskraft zu anderen Sektoren (von Bildungs- über Finanz- zu Verkehrsdienstleistungen) folgen werden, die sich gleichermaßen souverän auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene bewegen. Erst dann wird sich zeigen, ob mit dem GATS eine Büchse der Pandora oder ein Glückshorn geöffnet wurde. Ludwig Gramlich, Chemnitz

**Zierner, Jonna: Das gemeinsame Interesse an einer Regelung der Hochseefischerei.** Dargestellt am Beispiel des Fish Stocks Agreement. Berlin: Duncker & Humblot 2000. 305 S. (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 128), € 62.- / sFr107.-

Während die interessierte Weltöffentlichkeit die zähen Verhandlungen der Weltklimakonferenz verfolgt, und weltweit unendlich langsam das Bewusstsein für die Gefahren der Selbstzerstörung wächst, bietet Jonna Zierner mit ihrer Kieler Dissertation eine nachdenkliche und anregende Analyse zur Regelung eines Teilproblems bei der Plünderung unseres Planeten: Am Beispiel des “Fish Stocks Agreement” (FSA), das ab 1995 gezeichnet wurde und am 11. Dezember 2001 nach der 30. Ratifikation in Kraft trat, zeigt sie auf, wie noch unverteilte, aber erschöpfliche Fischressourcen erhalten und bewirtschaftet werden können.

In diesem Fall geht es um die gebietsübergreifenden und weit wandernden Fischarten, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der 200 Seemeilen breiten Ausschließlichen Wirtschafts- und Fischereizonen vorkommen und deren Bestände in hohem Maße gefährdet sind. Insbesondere Thunfische, Haie, Lachse, Schwertfische und Atlantische Dorsche werden bis heute gnadenlos auf Hoher See gejagt, so dass viele Bestände schon vernichtet sind.

Die Bedeutung des Buches liegt nicht nur in dem erstmalig im deutschen Sprachraum in dieser Gründlichkeit dargestellten FSA, womit der unzumutbare volle Name des “Agreement on the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks” griffig abgekürzt wird. Der eigentliche Reiz liegt in der Erörterung der Fragestellung, inwieweit erschöpfliche Ressourcen und das bisher freie Ausbeutungsrecht der Fischereistaaten in ein nachhaltiges Bewirtschaftungssystem über-

führt werden können, das global gilt und auch Drittstaaten an Erhaltungs- und Bewirtschaftsmaßnahmen bindet.

Hierzu stellt *Jonna Ziemer* in einem ersten Hauptteil die aktuelle Regelung der Hochseefischerei vor. Dabei erliegt sie nicht der Versuchung, das Fischereiregime der 200 Seemeilen breiten Wirtschafts- und Fischereizonen erneut darzustellen, sondern steuert zielstrebig auf das Fischereiregime der verbleibenden Hohen See zu, das mit dem UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 und zahlreichen regionalen Fischereiregelungen formal mit einem Netz von Vorschriften überzogen ist. Tatsächlich scheitert aber die effektive Bewirtschaftung sowohl an rücksichtslosen Staaten, die die Flaggenhoheit über ihre Schiffe nicht ausüben, als auch an individuellen Unternehmen, die durch Flaggenwechsel die eventuellen Kontrollmechanismen umgehen.

Der zweite Hauptteil gilt dem Inhalt des FSA, das ausdrücklich als ein Durchführungsübereinkommen zum Seerechtsübereinkommen zu verstehen ist. Die Verfasserin schildert die Vertragsverhandlungen der sechs Sitzungsperioden von 1993 bis 1995 und erläutert den Inhalt der 50 Artikel und der zwei Annexe des FSA. Dieses beruht auf drei Grundpfeilern: Zum ersten werden Prinzipien wie z.B. das Vorsorgeprinzip, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung und Bewirtschaftung sowie die besten verfügbaren wissenschaftlichen Informationen vorgeschrieben. Zum zweiten werden detaillierte Durchsetzungsmechanismen und drittens ein Streitregelungssystem ähnlich dem des Seerechtsübereinkommens festgelegt. Auf diese Weise wird aus der alten Fischereifreiheit eine geordnete strukturierte Freiheit.

Die Verfasserin konzentriert sich im dritten Hauptteil auf die revolutionär zu nennende völkerrechtliche Entwicklung in Richtung auf die Drittwirkung von multilateralen Übereinkommen. Am Beispiel des FSA zeigt sie die laufende Weiterentwicklung des Internationalen See- und Völkerrechts durch eine gleichsam "institutionalisierte Verantwortung" für Umweltschutz und Bestandsschutz, die alle betroffenen Staaten einbindet, auch wenn sie nicht Vertragsstaaten sind.

Im FSA verpflichten sich die Küstenstaaten und die Fernfischereistaaten in subregionalen oder regionalen Fischereiorganisationen, zusammen zu arbeiten. In Regionen, für die es noch keine Fischereiorganisationen gibt, wird deren Errichtung gefördert. In Gebieten, für die es eine Organisation gibt, haben gem. Art. 17 FSA nur die Staaten Zugang zu den betroffenen Fischarten, die Mitglied dieser Organisation sind. Im Gegenzug haben die Fischereiorganisationen einen offenen Charakter, indem jeder interessierte Staat Mitglied werden kann. Die Durchsetzung der Schutz- und Nutzungsregelungen liegt auf der Hohen See unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr ausschließlich beim Flaggenstaat. Auch andere als der Flaggenstaat dürfen Inspektionen auf Hoher See durchführen und Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen. Die Flaggenstaaten sind ihrerseits verpflichtet, die erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, damit Schiffe unter ihrer Flagge regionale oder subregionale Erhaltungs- und Bewirtschaftsvorschriften einhalten.

Aus diesem Geflecht von Rechten und Pflichten ergibt sich ein faktischer Zwang zum Dialog bzw. zur Zusammenarbeit der fischenden Staaten. Es ist der Autorin

zu danken, dass sie den Nachweis führt, unter welchen Voraussetzungen schon heute eine Drittwirkung von multilateralen Verträgen anerkannt bzw. geduldet ist. Dies ist nach Ansicht von Ziemer der Fall, wenn ein überragendes Allgemeininteresse, bestimmte Verfahrensvoraussetzungen und die allgemeine Akzeptanz der Staatengemeinschaft vorliegen. Der Grundsatz nationaler Souveränität wird, wie die Verfasserin schlussfolgert, bei weitem nicht beseitigt, ist als *conditio sine qua non* des Völkerrechts jedoch einschränkbar.

Mit diesem mutigen, aber gut begründeten Ergebnis erlangt die Arbeit von Jona Ziemer herausragende Bedeutung.

Uwe Jenisch, Kiel