

Buchbesprechungen

Dupuy, Pierre-Marie/Viñuales, Jorge E.: International Environmental Law. Cambridge/UK: Cambridge University Press, 2015. ISBN 978-1-107-67334-2. lxxvii, 438 S. £ 31,99

Die beiden Autoren positionieren sich rechts- und gesellschaftspolitisch schon im Vorwort: “Lucid environmental regulation, based on the setting of clear priorities, may be the only realistic way to move from norms to practice and to genuine protection” (S. lxxvii). In ihrem redaktionell vorzüglich gestalteten Buch (mit einer Vielzahl von übersichtlichen Schaubildern) setzen sie sich mit zwei Hauptproblemen auseinander, denen sie in ihrer Lehre und Praxis im Hinblick auf Internationales Umweltrecht begegnet seien: “One is of a substantive nature and stems from the daunting reach and diversity of the subject matter. No other area of international law gives the newcomer such an impression of dispersion, lack of articulation, even exoticism” (S. lxxv). Dies erfordere “robust systematisation”, bei deren Ausführung *Dupuy* und *Viñuales* eine Unterscheidung zwischen “branch” und “perspective” vornehmen: Als “branch” gründe Internationales Umweltrecht “on the ideas of ‘prevention’ (of environmental harm) and ‘balance’ (among different considerations and stakeholders), which are themselves expressed in legal form through a small number of legal principles and concepts ... that in turn are spelled out in detail through treaty frameworks ... and implemented through (various) means” (lxxv). Daneben – als “Perspektive” – sei “international law of environmental protection” aber “nothing short of public international law in all its forms, as adjusted to take appropriate account of environmental considerations” (S. lxxv f.). Die zweite Herausforderung sei pädagogischer Art, denn “the specificities of international environmental law create indeed significant barriers to entry” (S. lxxvi). Die Autoren streben diesbezüglich ein “more concise treatment of the subject matter” an, “intended to introduce readers to the different topics, clarifying the location of each topic within the overall pyramid, and highlighting the most important technical aspects of the relevant regulatory regimes”. Dies sei ein Versuch “to chart the route that goes from utter familiarity with the field to the sophisticated knowledge expounded in existing treatises and other secondary sources, providing an elemental grammar that can hopefully be used as a compass to find one’s way in subsequent deeper explorations” (lxxvi). Diese Vorgehensweise gleicht weithin der von *Ulrich Beyerlin* (Umweltvölkerrecht, 2000), weniger der stärker formal ausgerichteten des Buches von *Astrid Epiney/Martin Scheyli* (Umweltvölkerrecht.

ZaöRV 77 (2017), 835-851

Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts) aus dem gleichen Jahr.

Der erste von 4 Teilen befasst sich mit “foundations” in drei Kapiteln, nämlich über “emergence and development”, “main features” und “principles” des Internationalen Umweltrechts. Zu Beginn jedes Kapitels (auch im Folgenden) steht jeweils eine lehrbuchhafte und -mäßige “introduction”, am Ende eine “ausgewählte Bibliografie”. In Kap. 1 wird schon auf die Bedeutung der “permanent sovereignty over natural resources” (ökonomisch wie ökologisch) hingewiesen, bevor die wichtigsten internationalen Umwelt-Konferenzen (bis Rio 2012) skizziert werden. Kap. 2 betrachtet zunächst “Umwelt” als “legal object” (auf mehreren Ebenen: wissenschaftlich, rechtlich, operationell), sodann die Hauptakteure (einschließlich “civil society” und “private sector”), die Quellen des Internationalen Umweltrechts (mit Fokus auf “soft law”), verschiedene Methoden der “Implementierung” und schließlich “the legal environment of international environmental law”. Das “Prinzipien”-Kapitel (3) beginnt mit einigen “analytischen Unterscheidungen” (zwischen Grundsätzen, Konzepten, Mitteln/Instrumenten), um dann eine Zuordnung zu “Prävention” oder “Ausgleich” vorzunehmen. Bei jener Kategorie werden erörtert das Schädigungsverbot (“no harm” principle), “prevention” und “precaution”, Verfahrensregeln (co-operation, notification, consultation), “prior informed consent” und “environmental impact assessment”, also Umwelt(verträglichkeits)prüfung. “Balance” (3.4) zeige sich in bestimmten Grundsätzen (wie “polluter-pays”, “common but differentiated responsibilities”, “participation” und “intergenerational equity”), aber auch bei einigen “concepts”, wie “sustainable development” und den verwandten, jedoch durchaus verschiedenen Begriffen “common area”, “common heritage of mankind” und “common concern of humankind”. Kap. 3 schließt mit einer überleitenden Überlegung, wie man “from principles to regulation” gelange. Weder hier noch später münden Kapitel oder Teile in ein Zwischenfazit; auch einen Schlussteil halten *Dupuy* und *Viñuales* für nicht erforderlich – es ist eben schon zuvor alles Nötige ausgeführt!

Teil II ist der umfangreichste, sowohl nach Zahl der Kapitel (4) als auch im Hinblick auf die der Seitenmenge. Aus dem Bereich der “substantive regulation” werden hier ausgewählt Gewässer/Hydrosphäre (oceans, seas and freshwater), Luft (protection of the atmosphere), Schutz von Arten, Räumen (einschl. Ökosystemen) und biologischer Vielfalt und schließlich “dangerous substances and activities”. Immer wieder werden Schnittstellen bzw. Konflikte zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Nutzung aufgegriffen, besonders ausgeprägt bei “protection of species”, wo die Regulierung

von "exploitation" (diverse Regelungen zur Fischerei) und "trade" (am Beispiel der Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora [CITES]) unterschieden wird, während bei dem "complex regulatory object" der biologischen Vielfalt brisante Themen wie "genetically modified organisms" und die "seed wars" in eigenen Unterabschnitten diskutiert werden. Im Rahmen des Schutzes der Atmosphäre nimmt "climate change" einen gebührenden Raum ein, auch wenn die Pariser Konferenz Ende 2015 nicht mehr einbezogen ist. Den politisch besonders kontroversen Bereich eines Regimes für Gefahrstoffe und riskante Tätigkeiten differenzieren die Autoren nach einzelnen Stufen des Umgangs ("production and use" sowie "trade") bzw. der Dauer des Regelungsbedarfs (waste) und zeichnen am Ende dann auch verschiedene "integrated approaches" nach, vor allem in Bezug auf Kernenergie und Quecksilber.

"Implementation" (Teil III) umfasst demgegenüber lediglich zwei Kapitel und 60 Seiten. Behandelt werden dabei zuerst "traditionelle" und hernach "neue" Ansätze. Kap. 8 skizziert eingangs "monitoring and reporting" und unterscheidet hier verschiedene Typen von "obligations" und "mechanisms". Sehr viel ausführlicher werden dann "dispute settlement and legal consequences" dargestellt, bei "adjudication" die in Betracht kommenden Einrichtungen (insbesondere auch "borrowed fora"), in einem weiteren Unterabschnitt die Folgen von "environmental damage", gegliedert nach Arten, "international responsibility of the State", "liability of the economic operator" und schließlich Bewertung und "reparation" von Umweltschäden. Der Schwerpunkt liege hier auf einer ersten (information) und vierten Stufe (reparation). Dazwischen befänden sich jedoch auch Grauzonen "characterized by uncertainty as to the level of compliance", quasi ein "'soft belly' of the compliance process" (S. 270), zugleich jedoch "a main target of the implementation system of many environmental treaties" (S. 270). Hierzu zählten zum einen "techniques to facilitate compliance", die sich generell entweder auf (finanzielle oder technische) Unterstützung oder auf Effizienz beziehen. Für letztere sei das Kyoto-Protokoll ein gutes, aber problematisches Beispiel (S. 284 f.). Neben "facilitation" gehöre zu den "stages in the norm compliance process" (S. 271) als dritte noch "management", so dass sich Abschn. 9.3. diversen "non-compliance procedures" etwas näher widmet. *Dupuy* und *Viñuales* wollen hier primär neuartige Strukturen und Instrumente nachzeichnen (S. 272) und beschränken sich daher in Teil III auf ausgewählte Beispiele.

Der letzte, vierte Teil behandelt "international environmental law as a perspective". Wenig überraschend geht es hier zunächst um "human rights and the environment" (Kap. 10) sowie um "environmental dimensions of

ZaöRV 77 (2017)

international security” (Kap. 11). Anders als noch bei *Beyerlin* und *Epinney/Scheyli* werden dann aber nicht nur Umweltschutz und Welthandel thematisiert, sondern breiter angesetzt und das Verhältnis von “environmental protection and international economic law” beleuchtet, nicht allein als “conflicting”, sondern auch (zugleich) als “synergistic” (S. 378). Unterschiede werden dabei, durchweg anhand dieser beiden Aspekte, Auslandsinvestitionen (mit einem Augenmerk auf “investment treaties” und die Praxis von Investitionsschiedsgerichten), Welthandelsrecht und (formal teils ebenfalls dem World Trade Organization [WTO]-Regime zugeordnet) “intellectual property rights”. Die “synergies” werden dabei jeweils vorangestellt, etwa die spezifischen Regeln betr. “environmental goods and services” oder das “fast-tracking for environmental patents”. Nach Umfang und Vertiefung nimmt freilich die Erörterung von “conflicts” mehr Raum ein, etwa die Beziehung zwischen Multilateral Environmental Agreements und WTO-Abkommen oder zwischen genetischen Ressourcen und “traditional knowledge”.

Etwas über 400 Seiten Text folgt ein mehr als 20-seitiger, verlässlicher Sach-Index.

Dupuy und *Viñuales* ist ein großer Wurf gelungen. Der Text wird nicht nur insgesamt von beiden verantwortet, sondern wirkt auch wie von einer einzigen Person verfasst, in einem flüssigen, gleichwohl alles andere als flachen Stil. Aufbau und Methoden sind schlüssig und werden zudem immer wieder vorab kurz erläutert, so dass in der Tat gerade Nichtfachleute – “whether a student, a practitioner or a researcher unfamiliar with the field” (S. lxxvi) – sich rasch und gut über alles Wesentliche unterrichten können – auf aktuellem Stand (bis Winter 2014/15) und leicht nachprüfbar (durch exakte, stringent gegliederte Verzeichnisse). Dass sich die Autoren allein auf englisch-, französisch- und vereinzelt spanisch-sprachige Quellen stützen, ist für deutsche Leser letztlich ein informatorischer Mehrwert, bei der Nennung einer deutschen Monografie findet sich freilich prompt ein Schreibfehler (S. 46 Fn. 121). Dergleichen ist jedoch höchst selten: In Fn. 46 (S. 100) müsste es Art. 237 heißen, die Abkürzungen in Klammern auf S. 244 (Schaubild 8-2) werden erst auf S. 248 (Fn. 46) erläutert, auf S. 275 ist auch im Text (wie in Fn. 26) Art. 2F gemeint, die Querverweise in Fn. 57 und 58 (S. 281) beziehen sich auf 9.2.1.2.2., auf S. 291 auf 9.3.2, die Quellenangaben in Fn. 85 und 86 auf S. 291 sind unklar, Fn. 113 (Weltraumvertrag) passt nicht zum Text, die zu diesem gehörige Quelle findet sich vielmehr bereits in der vorherigen Fn. 112. Schließlich bleibt bei “marine areas” die “contiguous zone” im Text wie im Schaubild unerwähnt (S. 95 f.). Und last but not least: Schreibfehler finden sich so gut wie gar nicht.

ZaöRV 77 (2017)

Es ist auch nicht als Kritik gemeint, wenn hier vermerkt wird, dass das Werk sich auf Internationales Umweltrecht im engeren Sinne beschränkt, also weder größere eigene Passagen zu europäischem (oder sonst regionalem) Umweltrecht enthält, noch sich näher mit der Verknüpfung mit nationalen Rechtsetzungs- und Vollzugsebenen auseinandersetzt. Insoweit reicht es (wohl nicht nur aus Sicht der Autoren) völlig aus, verschiedentlich auf entsprechenden Konkretisierungs- bzw. Umsetzungsbedarf hinzuweisen, um den selbst abgesteckten Rahmen (letztlich eines Kurz-Lehrbuchs zu einem erschwinglichen Preis) nicht zu sprengen. Man darf sehr gespannt sein, wie die für Frühjahr 2017 angekündigte deutsche Version eines "Internationalen Umweltrechts", herausgegeben von *Alexander Proelß*, mit dem Anspruch umgehen wird, alles, aber nur das Wichtige wissenschaftlich angemessen und doch für einen großen Leserkreis verständlich darzustellen. Nach *Dupuy* und *Viñuales* dürfte hierfür die Messlatte überaus hoch hängen.

Ludwig Gramlich, Münster/Hessen

Goldmann, Matthias: Internationale öffentliche Gewalt. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 251, Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 2015. ISBN 978-3-662-46154-9. XXIV, 636 S. € 109,99

1. Nach *Goldmann* liegt ein Akt öffentlicher Gewalt vor, "wenn der Akteur mit einiger Plausibilität beansprucht, aufgrund der (verbindlichen oder unverbindlichen) Rechtsgrundlage, auf die der Akt (explizit oder implizit) gestützt ist, im Namen eines Kollektivs zu handeln, dem der Beobachter (unmittelbar oder mittelbar) angehört, und der Beobachter als Mitglied des Kollektivs beobachtet" (S. 371, im Original hervorgehoben). Die Notwendigkeit für eine vordergründig derart komplexe Definition muss begründet werden. Sie liegt im Unbehagen mit einem konkreten Sachverhalt: Wie kann es sein, dass eine Internationale Organisation – die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – in einem Bereich, in dem es sich nicht aufdrängt, ihr Kompetenzen zuzuweisen – der Bildungspolitik – durch einen letztlich unverbindlichen Bericht – die PISA-Studie – mehr erreicht, als es ihr durch verbindliche Rechtsetzung hätte gelingen können, und wie lassen sich solche Wirkmechanismen rechtlich einhegen? Seit langem ringt das Öffentliche Recht von der Völkerrechtslehre bis zur Verwaltungsrechtswissenschaft mit diesem Phänomen. *Goldmanns opus magnum* (die Zahl der ausweislich des Vorworts in den Diskurs einbezogenen Wissenschaftler ist so groß, dass das Auftauchen des Namens des Rezensenten kaum die Besorgnis der Befangenheit begründen kann) unternimmt einen Versuch zur Lösung des Problems durch eben jene neue

ZaöRV 77 (2017)

Grundlegung des Begriffs der öffentlichen Gewalt jenseits von Konzepten des Hoheitlich-Verbindlichen und durch die Entwicklung einer Handlungsformenlehre auf dieser Grundlage.

2. Internationale Handlungsformen jenseits des völkerrechtlichen Vertrags oder einseitiger verbindlicher Akte kennzeichnet *Goldmann* als "alternative Instrumente". Die Grundlegung wird sorgfältig vorbereitet, indem *Goldmann* die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher Bedeutung alternativer Instrumente aus mehreren Blickwinkeln beleuchtet. Dies geschieht zunächst im historischen Rückblick, den *Goldmann* metaphorisch vom Urlaut über die Entstehung einer Sprache, ihrer Grammatik und schließlich einer Weltsprache aufbaut. *Goldmann* bedient sich dieser Metaphorik, um aufzuzeigen, dass alternative Instrumente keineswegs allein neueren Datums sind, sondern die "internationale gouvernementalität" durch die Völkerrechtsgeschichte begleiten (S. 19 ff.). Stufen in dieser Entwicklung sind etwa die *vœux* der Haager Konferenzen (S. 25) oder Instrumente "weicher" Institutionen wie der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) oder des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1947 (S. 38 ff.). Die Gründe für die Wahl alternativer Instrumente (S. 95 ff.) weiten den Blick in die Politikwissenschaft. Sofern sich Staaten alternativer Instrumente bedienen, mag dies Ausfluss strategischen Handelns in Ermangelung der Kompetenzen Internationaler Organisationen oder zur Wahrung von Flexibilität sein, um nur zwei Beweggründe herauszugreifen. Aber auch andere Akteure nutzen alternative Instrumente zur Verwirklichung ihrer Strategien, namentlich im "Zwei-Ebenen-Spiel" (S. 113, Begriff: *Robert Putnam*), in dem sich eine politische Kraft auf inter- oder supranationaler Ebene durchsetzt, was im nationalen Rahmen nicht durchsetzbar, weil z. B. nicht mehrheitsfähig, ist (womit die PISA-Studie wieder in den Blick gerät). Solche Strategien rufen letztlich Legitimitätszweifel hervor, die durch die überkommene Dichotomie von Input- und Output-Legitimation nur unzureichend erfasst werden können (S. 129 ff.). Alternative Instrumente fordern schließlich den Rechtsbegriff heraus (S. 169 ff.). Hier gelingt es *Goldmann*, bestehende Kategorisierungen zu transzendieren und den Blick auf den Begriff der internationalen öffentlichen Gewalt zu lenken. Nicht die positivistische Rechtsquellenlehre, die sich insoweit vor allem am Sammelkonzept des *soft law* abarbeitet, nicht die soziologischen bzw. sozialwissenschaftlichen Ansätze von der *New Haven School* bis zu *law and economics*, und auch nicht die *critical legal studies* werden, so *Goldmann*, des Problems Herr. Es könne somit nicht der Rechtsbegriff sein, sondern die Verarbeitung der alternativen Instrumente müsse im Konzept der internationalen öffentlichen Gewalt ihren Ausgang nehmen.

3. Dieses Konzept entwickelt *Goldmann* auf diskurstheoretischer Basis (S. 245 ff.). *Habermas* folgend zeichnet er nach, wie kommunikative Handlungen in einer demokratischen Gesellschaft in legitime öffentliche Gewalt transformiert werden. Die Übertragung dieses für den innerstaatlichen Bereich entwickelten theoretischen Ansatzes auf die Ebene der internationalen Beziehungen ist indes voraussetzungsvoll (S. 291 ff.). Sie gründet auf einer pluralistischen Konstruktion der internationalen Ordnung, die mehrere Legitimationsquellen zulässt. Das deskriptive Konzept der *global governance* sei insofern nicht hinreichend (S. 320 ff.). Vielmehr bedarf es einer vertieften, durchaus interdisziplinären Analyse der Verhaltensmotivation mit Blick auf alternative Instrumente (S. 337 ff.). Die überkommene Sicht auf das Recht als eine Summe von Imperativen ist dabei unbefriedigend, sondern andere Motivationsmechanismen, die sich psychologisch erklären lassen, kommen zum Tragen. So vorbereitet kann der Begriff der internationalen öffentlichen Gewalt wie eingangs dargestellt formuliert werden.

4. Internationale öffentliche Gewalt entfaltet sich in konkreten Handlungsformen (S. 399 ff.). *Goldmann* kann hier an die Handlungsformenlehre des öffentlichen Rechts anknüpfen. Er weist ihnen darüber hinaus die Rolle zu, Prinzipien zu verwirklichen, die öffentlicher Gewalt zugrunde liegen (müssen). Handlungsformen seien aber nicht nur Schnittstelle für Prinzipien (S. 417 ff.), sondern auch vertikale Schnittstelle in der Verzahnung verschiedener Herrschaftsebenen miteinander (S. 421 ff.) und horizontale Schnittstellen in der Verwirklichung von Gewaltengliederung (S. 433 ff.). Die Geltung von Handlungsformen vollzieht sich auch über Rechtsformen (S. 442 ff.).

Goldmann konstruiert und ordnet die Handlungsformen sodann anhand unterschiedlicher definierender Parameter (S. 453 ff.), seien es genetische (z. B.: Autor der Handlung), rechtsordnungsbezogene (z. B.: Rechtsgrundlage), adressatenbezogene, inhaltsbezogene und folgenbezogene (z. B. Durchsetzungsmechanismen). Er entwickelt für Handlungsformen ein eigenes Rechtsregime mit Regeln und Prinzipien zu Kompetenzen, Verfahren, materiellrechtlichen Mindeststandards und Rechtsfolgen (S. 491 ff.). *Goldmanns* Handlungsformenlehre lässt sich sodann auf seinen Ausgangspunkt, die PISA-Studie, projizieren (S. 521 ff.): *Goldmann* macht die Probe aufs Exempel und weist dies auch so aus. Die Handlungsform "Politikbewertung" wird mit ihren Vorteilen und Risiken unter die Lupe genommen, und bezogen auf die PISA-Studie werden konkrete Vorschläge für eine bessere rechtliche Einhegung formuliert.

5. Die Analyse der von *Goldmann* als "alternative Instrumente" gekennzeichneten Handlungsformen innerhalb der internationalen Gemeinschaft

stand bislang vor einer Alternative, die sich rasch als Dilemma erweisen konnte: Entweder man erweitert den Rechtsbegriff (im Völkerrecht z. B. über Art. 38 IGH-Statut hinaus), dann stellt sich das Problem, neuartige Formen als *soft law* zu strukturieren und ihnen teilweise trotz intendierter rechtlicher Unverbindlichkeit Rechtsfolgen zuzuordnen. Oder man belässt den Rechtsbegriff eng oder verengt ihn weiter, mit der Folge, das gesamte *soft law* aus der rechtswissenschaftlichen Betrachtung hinauszudefinieren. Beides bildet die Wirklichkeit der Rechtsordnung nicht ab und beides erfasst vor allem nicht alle relevanten Phänomene. *Goldmann* transzendiert dieses Dilemma (nachdem er diese Vereinfachung im ersten Teil ausführlich und differenziert analysiert), indem er den Begriff der Handlungsform in den Mittelpunkt stellt und nach Möglichkeiten sucht, einzelne Handlungsformen rechtlich einzuhegen – nicht nur durch die Zuordnung zu konkreten Rechtsformen (das ist letztlich schon geleistet), sondern durch prozedurale oder inhaltliche Kautelen, die an Handlungsformen, nicht an Rechtsformen angeknüpft sind. Dieser Rekonstruktion der Aktionsformen internationaler öffentlicher Gewalt kann man nur mit Bewunderung begegnen – sie ist nicht weniger als ein Unternehmen, die gesamte völkerrechtliche Handlungsformenlehre in ihren Verflechtungen mit dem nationalen Recht vollkommen neu zu denken. An anderem Ort hat *Goldmann* dies mit seinem akademischen Lehrer und weiteren Wissenschaftlern des Heidelberger Max-Planck-Instituts bereits einige Jahre vor Veröffentlichung seiner Dissertation durchexerziert; manche Argumente und vor allem die Orientierung auf die öffentliche Gewalt sind in seinem Forschungsansatz deswegen schon verhältnismäßig stark etabliert (s. *A. von Bogdandy/R. Wolfrum/J. von Bernstorff/P. Dann/M. Goldmann* (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010).

Die monographisch-systematische Durchdringung all' dieser Gedanken leistet indes nur *Goldmanns* Dissertationsschrift. Das Denken einer internationalen öffentlichen Gewalt ist allerdings heute heftigen Anfechtungen ausgesetzt. Für einen *Donald Trump* oder gar *Wladimir Putin* sind dies keine handlungsrelevanten politischen Kategorien, und auch diesseits von *Trumps* Amerika oder *Putins* Russland ist es momentan nicht *en vogue*, internationale Kooperation zu vertiefen und auszubauen. So setzt das Buch vielleicht einer Phase der konstitutionellen, zumindest rechtlichen Verdichtung des internationalen Raumes ein akademisches i-Tüpfelchen, kann aber nachhaltig darauf hoffen, die zu befürchtende Ablösung dieser Phase intellektuell zu überdauern.

Matthias Ruffert, Berlin

Gunneflo, Markus: Targeted Killing. A Legal and Political History. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016. ISBN 978-1-107-11485-2 Hardback, 290 p. £ 69,99

It is controversial when exactly the term “targeted killing” was first coined and who can claim its authorship. For sure, it is no recognized concept of public international law. Rather it lacks a precise meaning within its ambit. Since roughly 15 years it is a catchword under whose heading a variety of academic and non-academic discussions are taking place. The practice commonly circumscribed by the term is that of intentionally and deliberately using lethal force against individuals that were classified by governments as legitimate targets of such action. Neither being a new phenomenon nor necessarily limited to the aforementioned meaning, today it is generally associated with the emergence of so-called unmanned combat aerial vehicles (“drones”) and their extensive use in the “global war on terror”. Until recently, the practice of targeted killing was denied by the States responsible for its execution because of its questionable compatibility with international law. So what is remarkable, above all, is the fact that it has now been openly admitted by a number of governments having adopted “targeted killing” as a formal or informal policy. Evidently, these governments feel reasonably comfortable with respect to the justifiability under international law.

Gunneflo’s book builds upon the two best known cases, i.e., that of Israel and the United States. Its main objective is to investigate how the practice and policy of targeted killing has evolved in conjunction with argumentative strategies for claiming its lawfulness – or, in the words of the author, for learning “how this practice was emancipated from the sphere of secretive political assassinations and took the form of officially acknowledged targeted killing” (p. 2). However, besides studying this part of international law in history, *Gunneflo* is also interested in examining how the debate on targeted killing took the form of a struggle over international law’s sanctioning of lethal force. Therefore, in chapter 4, the book’s perspective shifts from international law in history to the history of international law.

In the book’s opening chapter, the issue of targeted killing is linked to the philosophical debate on the state as a security provider that is authorized to use force under certain conditions. After some introductory reflections on *Thomas Hobbes’* conception of sovereignty, its actuality and interpretations, two thinkers of Weimar Germany are presented to the reader as principal theoretical references for the following two chapters: *Walter Benjamin* (1892-1940), for delivering the philosophical background of Israel’s policy of targeted killing; and *Carl Schmitt* (1888-1985) for the United States’. *Gunneflo* justifies this choice by hinting at the fact that both thinkers dealt

ZaöRV 77 (2017)

extensively, yet very differently, with the problem of liberal democratic states to justify the use of force even if the nation's survival seems to be at stake.

His point of departure for analyzing "The Emergence of Targeted Killing in the Israeli-Palestine Common Entrapment of Enmity" (Chapter 2) is the famous 2006 decision of the Israel Supreme Court that assessed the legality of this practice through the lens of international humanitarian law (IHL). *Public Committee against Torture v. The Government of Israel* was its second pronouncement on the issue. In 2002, it had considered targeted killing to be a non-justiciable policy. Four years later, the court concluded that there was an international armed conflict between the State of Israel and Palestine terrorist organizations, so that their members could be attacked as legitimate military targets, although not being combatants but civilians directly participating in hostilities. *Gunneflo* sheds a light on this decision by highlighting the court's and, in particular, its President's argumentative efforts to "provide the government with a flexible category of persons who may lawfully be killed in this policy of preventive strikes against designated Palestinian terrorists" (p. 23). He then brings in *Walter Benjamin's* distinction between the State's "lawmaking" and "law-preserving violence", summarized in the logic, that before law can be preserved, it needs to be made. However, the author's interest is not only to reveal how the Court became actively involved in Israel's continued "lawmaking violence", rather he wants to know where this engagement originates from. What follows is a historic dive through the trajectories of the creation of the State of Israel and its protection, beginning with political Zionism and ending with a "Nation in Arms" that waged different wars and became an occupying power knowing how to use the pertinent international legal regime for its unilateral benefit. What made Israel finally turn to targeted killing in 2000, is described as a strategic shift from a permanent ground presence towards deliberate "self-defense killings" from the air. This happened in reaction to the Second Intifada which was essentially triggered by the Jewish settlements in the occupied territories. Referred to in Hebrew as *sikul memukad*, the (inaccurate) translation into English became "targeted killing" (p. 78).

Chapter 3, on "The Emergence of Targeted Killing in an American Homeland which Is the Planet", takes a similar approach as the previous one, starting with the discussion of domestic jurisprudence on the issue. However, it is not the United States (US) Supreme Court's famous decision in *Hamdan v. Rumsfeld* of the same year as the aforementioned Israeli one, but the case of *Al-Alaqui v. Obama* that has been handed down by US District Court for the District of Columbia in 2010. Here the judges referred to

the “political question doctrine” for refusing jurisdiction over the case. They thus used an argument comparable to the 2002 decision of the Israeli High Court. *Al-Alaqui* was an American citizen of Yemeni descents who was put on *Barak Obama’s* “kill list”. He then flew to Yemen, while his father was acting as complainant. Some months after the court’s decision, he was killed by the US. The refusal to grant this man judicial protection inspires *Gunnflo* to reflect on *Carl Schmitt’s* thoughts on “Law and Politics of Protection” (p. 89 et seq.), in particular, his ideas on “apocryphal sovereignty”. Developed in his 1928 *Constitutional Theory*, key for its understanding is *Schmitt’s* distinction between an absolute and a relative concept of the constitution, the former being political and the latter being formal (technical). “*Schmitt* asserts that the protection of the constitution may involve constitution-regarding and constitution-disregarding changes. From this we understand that ‘constitutional laws’ are violable but that the ‘constitution’ is ‘inviolable’. The reason why this is the case is clear: because a particular political community exists, it has the right to exist, and not because of the ‘rightness or usefulness of norms’.” (p. 96). The point that *Gunnflo* seeks to make is that some of *Schmitt’s* thoughts have been re-articulated in the American efforts to justify targeted killing as legitimate and, more importantly, legal reaction to the threat posed by transnational terrorism. What follows is an accurate reconstruction of how the US administration came gradually to the conclusion that Executive Order 12333 of 1981, signed by President *Ronald Reagan* and in effect until today, is not applicable in the case of “targeted killing”. The order prohibits assassinations on behalf of the US government. After the Central Intelligence Agency (CIA) was heavily criticized for its involvement in assassination plots against foreign leaders, it was adopted. *Gunnflo* emphasizes the impact of National Security Decision Directive 138 of 1984 for overcoming this ban in the context of the fight against terrorism by reference to the President’s constitutional war powers. He then highlights the personal contributions of important figures such as *George P. Shultz*, *Abraham D. Sofaer*, and *W. Hays Parks*. In 1998, under *Bill Clinton* the process culminated in the first presidential authorization of the extraterritorial use of lethal force. He had tried – in vain – to capture *Osama bin Laden* for holding responsible for terrorist attacks. The basic international legal justification for this authorization was the US’ inherent right to self-defense in accordance with Art. 51 of the UN-Charter. However, it was with the availability of the new drone technology and the traumatic events of “9/11” that targeted killing clearly travelled from “peacetime counterterrorism operations” to either conventional military operations (international armed conflict) or counterinsur-

ZaöRV 77 (2017)

gency (non-international armed conflict), or both (p. 174). Chapter 3 finishes with considerations on “The Disease Metaphor in Targeted Killings: Death as a Means to Sustain Life”. The idea is to illustrate the aggressive shift in American counterterrorism through discussing the dramatic language of the 2002 “9/11 Report” of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. This non-legal document refers to certain terrorists as a “new virus of which these individuals were just the first symptoms”. For *Gunneflo*’s, such thinking has “fatal implications” insofar as it suggests “that the existence of political community is entirely dependent on the death of certain human beings” (p. 192).

Chapter 4 attempts to discuss the effects on international law of the emergence of targeted killing and its debate. It is said to take the struggle over international law’s sanctioning of lethal force. Three questions are raised. The first one regards the individualization of enmity, which runs counter to the current framework of IHL, although historically such thoughts were not alien to international legal doctrine. Against this backdrop, “in both the Israeli and the US contexts we have seen how the shift from exclusion to inclusion of the terrorist enemy has been something of a pyrrhic victory for those aiming to use international law to stop targeted killing” (p. 206). The question of the de-territorialisation of enmity, related to the “global battlefield-problem” is then touched by reflections on the ongoing debate on the “geographical scope” of IHL, whereas under the heading “Enemy or Rights-bearers?” the relationship between IHL and international human rights is examined. “Here, I claim, the doctrine *lex specialis derogat legi generali* leaves us entirely without guidance” (p. 229), so that “mixed models” became promoted which would water down the protection of human life in international law.

All this makes *Gunneflo* return, in Chapter 5, on “The Law of Targeting”, to some of the philosophical and hermeneutical aspects related to the justification of targeted killings. Here he points out the highly political nature of international law that makes it vulnerable for certain claims of legality. However, as this legal order seems still sufficiently robust for denying the re-legalization of hegemonic or colonial forms of governance, the author terminates by stating: “Perhaps then the question that the contemporary debate about targeted killing needs to answer is if Gaza can be allowed to form the paradigm for the future of international law of force”(p. 239).

As it is not easy to sum up *Gunneflo*’s book, that definitely contains a very complex discussion of some important aspects of targeted killing - each of them deserving serious engagement with the arguments posed by the author - the first thing that should be acknowledged is to offer a very inspiring

reading. Being elegantly written, the author reveals that the power of international law is the pressure it creates even on very strong States with respect to the need to justify their dubious practices. This is particularly true with regard to the extraterritorial use of force. Since the end of World War II the international community has gradually tightened the requirements for its legal exercise. In particular, it has strengthened the idea of universal human rights that now pose relatively clear limits to the sovereignty of each state. The right to life is certainly the most important example of this evolution. It was and still is, however, the spirit of enlightenment that has moralized international relations and forced governments to check carefully the legality of their actions before deciding on them. So attempts to water down international standards form part of the “game”. The politically motivated recourse to the concept of self-defense and the law of war as *lex specialis* comes almost automatically to the fore of those governments that do not look for an apology of having disrespected international law, but have decided to pursue policies that require its adaption, flexibilization or even reformulation.

This to be said, one of the book’s merits is that it shows how these efforts were made in “patriotic spirit” in the case of Israel and the US, telling respectfully their stories by departing from jurisprudence that finally sanctioned these policies. Another merit of the book is that it indicates some important philosophical fundamentals helping to explain the search for legalization. It was certainly courageous to use so different thinkers like *Walter Benjamin* and *Carl Schmitt* as main references for these reflections. Their ideas, by the way, have been accurately situated in the broader discussions on the law and politics of state protection. For all this, *Gunnflo* had to review extensive literature on a very “hot issue” that is far from being settled amongst international lawyers and other academics.

From the viewpoint of the “state of the art” which forms the basis of *Gunnflo*’s research one question that might be critically asked is, why the author did not give credit to the award-winning book of *G. Blum/P. Heymann* on *Laws, Outlaws, and Terrorists: Lessons from the War on Terrorism* (MIT Press, 2010), a chapter of which was even published in the *Harvard National Security Journal* (Vol. 1 [2010] p. 145 et seq.) under the heading “Law and Policy of Targeted Killing”. It discusses the historical emergence of this practice by the US and Israel as well as their opting for the “war paradigm”. True, though, that *Blum*’s more recent contribution about “The Individualization of War: From Collectivism and Individualism in the Regulation of Armed Conflicts” (in: *A. Sarat/L. Douglas/M. M. Umphey* (eds.), *Law and War*, Stanford University Press, 2014) has been referenced.

ZaöRV 77 (2017)

Seen from the reader's perspective on the book's principal contents and development, another remark that might serve to enhance the debate on its academic appreciation is that a more critical handling of both *Benjamin's* and *Schmitt's* philosophies may have been an additional ingredient that would have enriched its reading. The same seems to be true for Israel's and the US' decision to rely on the "war paradigm", finally authorized by their courts, although coming to different conclusions regarding the status of terrorists. Obviously, it was *Gunneflo's* intention not to engage with moral or political judgments on the issue. But, as well-documented by the author, if erosive processes have taken place, that facilitated targeted killing leaving the sphere of secretive political assassinations by means of alleging its compatibility with international law, more clarifications with regard to *de lege lata* situation seem recommendable, even though they have already been discussed extensively in literature. This, however, cannot be said with respect to the hypothesis that the *lex specialis*-approach to IHL "leaves us entirely without guidance".

In a similar way, Chapter 4, written from the perspective of the history of international law, could have been more conclusive concerning the impact of the attempts to declare targeted killing compatible with international law. In the end, the reader awaits from the author some reflections on the future of the international legal order, if both states positions on targeted killing would become accepted, i.e., if the "war paradigm" continues to be successfully evoked for trumping constitutional and human rights concerns. However, it is probably the most important merit of *Gunneflo's* book that it raises complex questions without alleging simple answers to it, making the reader aware of the moral, political and legal dilemmas and implications of practices whose middle and long-term impacts on the law of nations are still difficult to judge.

Sven Peterke, Heidelberg

Klučka, Ján/Elbert, Eudmila: Regionalism and Its Contribution to General International Law. Košice: UPJŠ in Košice, 2015. ISBN 978-80-8152-317-5. 238 S. ebook, free download.

Die Studie will zumindest teilweise eine Lücke füllen, die im Hinblick auf eine "more complex evaluation" des Einflusses von Regionalismus auf (allgemeines) Völkerrecht bestehe (S. 3) – in "various relationships and forms". In umgekehrter Richtung, quasi vom Größeren zum Kleineren, zielt die Arbeit auch darauf ab, "the place, importance and duties of international law in respect to the establishment and functioning of various forms of regional groups" zu bewerten (S. 3). Die Autoren, beide an der Juristi-

schen Fakultät der Universität Košice (Slowakei) tätig, der erstgenannte früher dort Verfassungsrichter und hernach Richter des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), gehen dabei in acht Schritten vor: Zunächst skizzieren sie kurz “international organizations as new subjects of international law and its institutionalization”, sodann “place and position of international organizations within international law systems”, wobei sie sich fast ausschließlich auf intergouvernementale, auf völkerrechtlichen Verträgen basierende Einrichtungen beziehen (s. aber die weiterführenden Hinweise auf S. 16 f., 38). Kap. 3 befasst sich mit “regionalism and international law” und dabei in einem einzigen Abschnitt mit dem Verhältnis von “regional organizations” und der Institutionalisierung des Völkerrechts, dabei zwischen altem und neuem (nach Ende des “Kalten Krieges”) unterscheidend (S. 26 f.). Diese Differenzierung wird im Folgenden näher ausgeführt, letztere Ausprägung vor allem auf wirtschaftliche Sachverhalte und Entwicklungen bezogen, ihr aber auch mehr “democratic character” attestiert (S. 35); zudem erfolge hier die Einbeziehung “mikro-regionaler” nicht-staatlicher Organisationen (S. 33 f.). Umfangreicher als die ersten vier ist dann das fünfte Kapitel über “treaty and institutional regionalism”: Für Verträge seien (räumliche oder kulturelle) “Nähe”, aber auch funktionale Kriterien wesentlich (S. 39 f.), während der (vertiefende) institutionelle Aspekt zunächst durch eigene (begrenzte) Völkerrechtspersönlichkeit gekennzeichnet werde (S. 42). Als wichtige Punkte werden sodann behandelt: “territorial scope of the competences”, die exakte Begrifflichkeit “term”, die sachlich-funktional bestimmte Spanne der Tätigkeiten, Mitgliedschaft zunächst generell und sodann speziell “democracy and rule of law as conditions of membership”, schließlich werden verschiedene “guarantees for the due performance of regional organizations” adressiert. Weitere, kürzere Abschnitte widmen sich “prevention, dispute (settlement) and sanction mechanism(s)” der Organisationen, dem Einfluss der Europäischen Union (EU) auf aktuellen Regionalismus und endlich einer Differenzierung zwischen “supranationalen” und “intergouvernementalen” Modellen regionaler Organisationen. Hier differenzieren die Autoren (zudem) zwischen dem “European model, governed and institutionalized in every detail by law” und dem asiatischen bzw. afrikanischen Regionalismus, der gegenwärtig “more liberal and informal models” bevorzuge “reflecting some principles of new regionalism” (S. 83). Gröber gestrickt, aber vom Umfang her dem vorigen durchaus entsprechend, behandelt Kap. 6 “interregionalism”, auch hier wieder zwischen “alten” und “neuen” Modellen und letztlich fünf Gruppen der Ausgestaltung (S. 87 ff.) unterscheidend. Nach einem Einschub zu “interregionalism and international law” (betr. Verträge Internationaler Organisationen) wird die

ZaöRV 77 (2017)

Praxis von EG/EU bei Abschluss und Inhalt interregionaler Verträge (mit Partnern aus anderen Erdteilen) näher beleuchtet; das Kapitel mündet in eine Würdigung des Beitrags des “treaty interregionalism” zum Völkerrecht, die sich in der Herausbildung bestimmter Muster, aber auch inhaltlich in einer Stärkung (Normativierung) von Demokratie und “rule of law” zeige (S. 115 f.). Folgerichtig wird das Verhältnis von “regionalism and the rule of law” hernach in einem weiteren Kapitel (7) noch vertieft, zunächst anhand der Entwicklungen in Europa/EU und Amerika sowie Südostasien (vor allem bei der Organisation südostasiatischer Staaten [ASEAN]), dann auf einer abstrakteren Ebene, bezogen auf “treaty” bzw. “institutional regionalism”. Das Augenmerk gilt dabei nicht zuletzt der Errichtung unabhängiger Gerichte (z. B. S. 151 f.), und Wechselbeziehungen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie werden zumindest angedeutet (S. 148). Das abschließende 8. Kapitel fasst die Erkenntnisse der Beziehung von “regionalism and regional organizations with respect to general international law” bewertend-systematisierend zusammen: Zum einen dienen regionale Regelungen als “confirmation and development” von Vorschriften des Völkerrechts sowie als “inspiration to create new rules”; als Beispiele werden das *uti possidetis*-Prinzip und spezielle Menschenrechtsabkommen des Europarats genannt. Zum andern legen allgemeine Völkerrechtsregeln den Rahmen für Aktivitäten von Regionalorganisationen fest, wie beim Vorrang organisationsinterner Vorschriften oder der funktionalen Betrachtung von Immunitäten und Privilegien. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels werden offene Probleme angesprochen “arising as a consequence of treaty making competences of international organizations and the general international law”. Die Autoren sehen gewisse Gefahren für die Rechtseinheit (S. 172, “fragmentation”) und erwägen, ob dem durch Erweiterung der Gutachtenskompetenzen des Internationalen Gerichtshofs (IGH) gegenzusteuern wäre (S. 174). Ein 20-seitiges “summary” fasst alle wichtigen Punkte der Studie noch einmal zusammen, leider ohne jede Gliederung (oder Querverweise), aber oft mit wörtlicher Wiederholung früherer Passagen. Vor der relativ kurzen, Literatur und Rechtstexte (außer Urteilen, die danach gesondert aufgelistet sind) nicht trennenden Bibliografie findet sich noch ein kompaktes “résumé” (S. 196), das den Bogen zurück zum Vorwort (S. 4) schlägt: “object” der Veröffentlichung sei “to specify individual types of regionalism and interregionalism in specific areas of international law; in particular the international protection of human rights, international security and peace as well as in the area of economic and commercial cooperation”. Der Schlusssatz ist also leider ähnlich vage und allgemein wie weite Strecken der Analyse.

Insgesamt ist hier ein bedeutsames, nicht nur völkerrechtlich interessantes Thema nur bedingt angemessen behandelt worden: Zwar werden durchaus historische und aktuelle Beispiele aus fast allen Weltregionen herangezogen, dies erfolgt jedoch recht eklektisch und (von einem speziellen Augenmerk auf Europa/EU abgesehen) ohne erkennbare Begründung für Auswahl und Präferenz für einzelne Regionen und Organisationen. Eine auch nur halbwegs umfassende Systematik nach Region, Funktion, Ziel, Struktur oder weiteren Kategorien ist nicht vorhanden, weil dies zuallererst eine Datenaufbereitung erfordert, die möglichst alle wichtigeren Organisationen weltweit erfasst; davon kann hier jedoch keine Rede sein. An die Stelle solch' harter (empirischer und normativer) Fakten treten stattdessen häufig längere Zitate, die die Ausführungen im Text (sprachlich leicht modifiziert) weniger bekräftigen als wiederholen. Zudem werden Art, Zahl und Dichte der Nachweise den Anforderungen einer hinreichend breiten Erfassung des Datenmaterials kaum gerecht; das Internet, auf dessen Fundus sich die Autoren auch bei Völkerrechtsdokumenten weitgehend beziehen, hätte hier viel größere Möglichkeiten des Zusammentragens eröffnet. So stehen die immer wieder unternommenen Generalisierungen auf einem schwankenden Boden und sind allenfalls bedingt plausibel bzw. stringent abgeleitet. Damit soll nicht die sachliche Qualität der Ausführungen in Zweifel gezogen werden, die weithin solide und abgewogen, jedenfalls ohne größere Mängel sind (auf S. 23 ist jedoch sicher Art. 96, nicht Art. 86 der United Nations (UN)-Charta gemeint, auf S. 97 Art. 217, nicht Art. 317 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]), sondern vor allem der Anspruch kritisiert werden, allgemeine weiterführende Erkenntnisse zu vermitteln. Der Eindruck eines umfangreichen Essays wird verstärkt bei einem Blick in das recht unübersichtliche Register und die dort angeführten Stichworte bzw. Organisationen.

Daher kann der eingangs getroffenen einschränkenden Aussage der Autoren nur beigepflichtet werden: "The monograph does not cover all aspects of relationships in respect to current regionalism and international law" – schade!

Ludwig Gramlich, Münster/Hessen