

## BUCHBESPRECHUNGEN

Dieter S. Lutz (Hrsg.)

### **Globalisierung und nationale Souveränität. Festschrift für Wilfried Röhrich**

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, 628 S., DM 98,--

Die Festschrift ist, wie der Herausgeber in seinem einen "Wissenschaftler und Lehrer einer realen Humanität" charakterisierenden Vorwort schreibt, "im Kern aus den Vorträgen einer Vorlesungsreihe" im Sommersemester 1999 entstanden (S. 16). Dies erklärt sowohl den Stil als auch den (weithin) fehlenden Fußnotenapparat zahlreicher Beiträge; gerade eine nachträgliche Annotierung hätte freilich den Wert manch' fundierter Analysen noch erhöht, weil so die herangezogenen Quellen leichter aufzufinden wären.

Das Werk zeichnet sich insgesamt durch eine klare Struktur aus: 7 Beiträge werden unter "Prologomena" eingereicht, in einem Hauptteil ("Probleme") finden sich 9 Arbeiten zu speziellen Aspekten des Generalthemas, 6 weitere konzentrieren sich auf das komplexe Verhältnis von Krieg und Frieden, vornehmlich am Beispiel der Entwicklungen in Ex-Jugoslawien. Schließlich zeigen 8 Aufsätze/Vorträge "Perspektiven" auf, von einem blueprint für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (*Simonis*) bis zu Möglichkeiten einer "gewaltfreien Konflikttransformation" (*J. Galtung*). Die (fast durchweg deutschen) Autoren werden am Ende der Festschrift kurz vorgestellt: Neben einigen Politikern (*E. Bahr, H. Koschnick, G. Walter*) sind Historiker, Volkswirte, Juristen, Philosophen, aber weit überwiegend Politikwissenschaftler vertreten. Dem Anspruch, ein "Kompendium der neuen Weltpolitik" darzustellen (Klappentext), wäre ein Sachverzeichnis dienlich gewesen. Trotz notwendig unterschiedlicher Länge und Qualität der zahlreichen Beiträge fügen sich diese auch dank der Grobgliederung zu einem runden Ganzen zusammen; daß manches nicht harmonisch gerät, hat kaum mit der Konzeption, vielmehr mit dem Gegenstand zu tun, der nur auf Umwegen und über Hürden erreichbaren "Weltinnenpolitik" i. S. v. C.F. v. Weizsäcker (dazu insb. *K. Ipsen*, S. 559 f.).

Der Vielfalt der Einzeldarstellungen und der Absicht, dem wahrhaft bereichernden Werk möglichst viele Leser zu erschließen, wird wohl am besten entsprochen, wenn im folgenden einige ausgewählte Lektüre-Früchte präsentiert werden: *Dürr* erinnert an die Einbettung von National- und Weltwirtschaft in eine "viel größere Ökonomie, die wir Erdwirtschaft nennen können" (S. 21), und plädiert für die Schaffung einer "ökologischen Grundrechtsschranke". Die "freie Entfaltung des Menschen" müsse "künftig von Verfassungen wegen auch dort enden, wo sie die natürlichen Lebensgrundlagen in einer Weise untergräbt, daß deren Regenerationsfähigkeit überfordert und ihre Nachhaltigkeit beeinträchtigt werden" (S. 27). *Tudyka* kennzeichnet "zugespitzt" die "neue Weltpolitik, wie sie die Vereinten Nationen verkörpern", als "Weltpolitik der Verlierer, der Schwachen und Armen" (S. 39); ihr

stehe die "Weltpolitik der einzig verbliebenen Weltmacht gegenüber", die sich "von einer Art Küstenschutz des kontinentalen Landes zu einer Beherrschung sämtlicher Ozeane und Meere über und unter Wasser, des Luft-, ja des Weltraums" entwickelt habe (S. 39 f.) – die Welt werde "von Washington aus regiert" (S. 40). *Fetscher* verdeutlicht, daß die Idee der Toleranz "ein äußerst sensibles 'Kulturprodukt'" sei (S. 56). Mehrfach werden moderne "governance"-Konzeptionen erörtert: *Robejsek* kritisiert, sie bleibe "die Antwort auf die Frage schuldig, wer die zu schaffenden transnationalen Strukturen mit richtigen Lösungen versorgen soll" (S. 83); *Tetzlaff* sieht mit good governance hingegen einen Anknüpfungspunkt an die "abgebrochene Gerechtigkeitsdiskussion der siebziger Jahre wiederhergestellt" (S. 247). In einer ausführlicheren Auseinandersetzung kommt *Nuscheler* zum Schluß, "global governance" sei "kein romantisches Projekt für eine heile 'globale Nachbarschaft', sondern eine realistische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und der globalen Risiken. Es ist ein evolutionäres Projekt, das sich nur schrittweise entwickelt" (S. 316). *Narr* erachtet dagegen "die hoffenden Projektionen auf alle möglichen Überbau-Gottheiten, auf die ... menschlich-übermenschlichen Weltwesen eines Weltstaates, einer Weltdemokratie, eines Weltrechts, einer Weltzivilgesellschaft, einer Global Governance oder wie immer man diese Projektionswesen bezeichne", für "gleicherweise töricht" (S. 368). *Kohler-Koch* vermerkt, die "Beobachtung einer Veränderung von Staatlichkeit in der empirischen Politikfeldanalyse" habe eine "Governance-Debatte angestoßen, die deutliche Parallelen zu den Überlegungen in den Internationalen Beziehungen über 'Regieren ohne Regierung' hat"; im Hinblick auf die Europäische Union werde "ein Typ von Network Governance konstatiert, der sich zunehmend auch in den Mitgliedstaaten verbreitet" (S. 209).

Zur in der Festschrift allgegenwärtigen, durchweg nicht nur auf ökonomische Sachverhalte bezogenen Globalisierung gibt *Robejsek* eine nützliche allgemeine Arbeitsdefinition (S. 66). Insgesamt wird jedoch der weltwirtschaftliche Wandel eher am Rande behandelt; im Mittelpunkt stehen derartige Fragen lediglich in den Beiträgen von *N. Walter* (S. 179 ff.) und *Leuenberger* (S. 531 ff.). Damit wird die Bedeutung von Internationalen Organisationen und trans-/multinationalen Unternehmen allerdings nicht verkannt, sondern – zu Recht – in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext eingebunden: So stellt von Bredow "Kontrakte" am Beispiel von IWF-Krediten dar (S. 164); *Kohler-Koch* geht auf die Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der WTO (Seattle-Konferenz) und der OECD (Scheitern des M[ultilateral] A[greement on] I[nvestment]) ein (S. 219 f.); *Tetzlaff* skizziert Pläne einer internationalen Finanzarchitektur und die Gründe hierfür (S. 245 ff.); *Simonis* befaßt sich mit der Stimmenwägung ("one dollar, one vote") in den Bretton Woods-Institutionen (S. 495, 502) etc.

Vielfach behandelt wird auch, welche Bedeutung der "Zivilgesellschaft/civil society" vor allem auf internationaler Ebene, bei der Willensbildung in Institutionen, aber auch bei der Schaffung und Sicherung des (inneren wie äußeren) Friedens zukomme. Das Meinungsspektrum ist hier ebenso breit wie zu anderen Themen (etwa zur Legalität und Legitimität des NATO-Einsatzes im Kosovo im Frühjahr 1999): *Kohler-Koch* etwa hält fest, die Tätig-

keit und Bedeutung von N[on-]G[overnmental] O[rganization]s hänge "eindeutig mit dem Grad der Demokratisierung der Staatensysteme zusammen" (S. 206); *Nuscheler* betont (auch) die Grenzen einer "NGOisierung der Weltpolitik" (S. 313); *Simonis* schlägt für eine institutionalisierte Teilhabe das Modell der Internationalen Arbeitsorganisation vor (S. 502 f.); *K. Ipsen* zieht das Fazit, Weltinnenpolitik finde dort statt, "wo Staaten und internationale Organisationen als die Normalakteure auf der internationalen Ebene und auch im Bereich des Völkerrechts durch nicht-staatlich organisierte oder durch nicht-organisierte Akteure ergänzt und korrigiert werden" (S. 565). Kaum angesprochen ist dabei allerdings das Verhältnis zu den Parlamenten als der traditionellen Vertretung des (Staats-)Volkes. Die Ansicht wohl fast aller Autoren bringt *Egon Bahr* auf den Punkt: Der Nationalstaat sei – auch "angesichts wachsender globaler und europäischer Zusammenarbeit" – der "Organismus, der Steuern festsetzt, Soldaten aushebt und über ihren Einsatz entscheidet, Bildung und Ausbildung seiner Menschen verantwortet und allein die Kompetenz behält, zu entscheiden, welche Kompetenzen er auf übernationale Organisationen überträgt" (S. 515). "Globalisierung und nationale Souveränität" halten sich weiterhin die Waage.

*Ludwig Gramlich*

*Elisabeth Leiß*

### **Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen**

Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2000, 321 S., DM 98,--

Stand bei der Gründung der Vereinten Nationen die Verhütung zwischenstaatlicher Gewalt im Vordergrund, ist die Bedeutung der Menschenrechte seitdem stetig gestiegen. Das spiegelt sich in der Praxis des Sicherheitsrates wider. Zahlreiche Zwangsmaßnahmen des letzten Jahrzehnts waren zumindest auch menschenrechtlich motiviert. Das gilt namentlich für die Interventionen in Somalia, Rwanda und Haiti.

In rechtlicher Hinsicht hängt ein Eingreifen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (CVN) von der Feststellung einer Bedrohung des internationalen Friedens oder der internationalen Sicherheit ab (Art. 39 CVN). Der Sicherheitsrat geht dabei vom Einzelfall aus. Häufig betont er die Einzigartigkeit der Situation. Rechtliche Schranken der Handlungsermächtigung werden so kaum erkennbar. Das erscheint unbefriedigend.

Hier setzt die Arbeit von *Leiß* an. Ausgehend von den Regelungen der Charta (S. 17 ff.) untersucht sie die Eingriffsvoraussetzungen im Lichte der Sicherheitsratspraxis (S. 72 ff.) und verschiedener dogmatischer Argumentationsstränge (S. 121 ff.). Darauf aufbauend formuliert sie in einem zentralen Teil der Arbeit die Anforderungen an ein Eingreifen (S. 137 ff., zusammenfassend S. 285 ff.).

Leiß zufolge müssen vier als Standards bezeichnete Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Die verletzten Menschenrechte müssen dem *ius cogens* angehören (Standard 1), die Verletzung muss in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht qualifiziert sein (Standard 2), sie muss einem Staat oder *de-facto*-Regime zuzurechnen sein (Standard 3) und grenzüberschreitende Auswirkungen haben, z.B. durch Flüchtlingsströme (Standard 4). Zwei sogenannte Sonderstandards bezeichnen Ausnahmen von den Standards 3 und 4: Menschenrechtsverletzungen im Sinne der ersten beiden Standards sollen unabhängig von zwischenstaatlichen Auswirkungen ein Eingreifen auch dann rechtfertigen, wenn auf dem Staatsgebiet keine effektive Staatsgewalt mehr besteht (sog. *Failed State*, Sonderstandard 1, z.B. Somalia). Außerdem sollen zwischenstaatliche Auswirkungen verzichtbar sein, wenn das Menschenrechte verletzende Regime aus einem international zugesagten Demokratisierungsprozess ausbricht (Sonderstandard 2, Beispiel: Haiti).

Mit den beiden Sonderstandards gelangt Leiß zu einer Kasuistik, die die bisherige Praxis des Sicherheitsrats gut zu erfassen vermag. Dennoch fragt sich, ob sie mit ihrem grundsätzlichen Festhalten am Kriterium der zwischenstaatlichen Auswirkungen (Standard 4) der Problematik im Hinblick auf zukünftige Fälle gerecht wird. Solange man "Weltfrieden" und "internationale Sicherheit" im zwischenstaatlichen Sinn versteht, erscheint der Standard in der Tat unverzichtbar. Dann lassen sich allerdings auch die beiden Sonderstandards kaum rechtfertigen. Anders verhält es sich, wenn man die Internationalität auf die internationale Gemeinschaft (dazu grundlegend *Tomuschat*, AVR 33 [1995], 1 ff.) bezieht. Belange der internationalen Gemeinschaft berühren beim heutigen Stand des Völkerrechts auch schwerste Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates. Die Notwendigkeit der staatlichen Zurechenbarkeit (Standard 3) hat mit Blick auf den Sonderstandard 1 beim *Failed State* vielleicht ebenfalls weniger grundsätzliche Bedeutung, als es zunächst den Anschein hat. Damit bleibt als Eingriffsvoraussetzung vor allem das Vorliegen qualifizierter Verstöße gegen elementare Menschenrechte. Auf diese Weise dürfte der Entwicklungsstand der kollektiven Zwangsmaßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen zutreffend beschrieben sein. Diesen Eingriffsstandard präzise erfasst zu haben, ist ein nicht zu unterschätzendes Verdienst der Autorin.

Ausführungen zu Anforderungen an die Eingriffsmittelauswahl und -anwendung (S. 255 ff.) sowie lesenswerte Erwägungen zu der Frage, ob und wie die aufgestellten Standards als verbindliche Leitlinie für den Sicherheitsrat schriftlich niedergelegt werden könnten (S. 273 ff.), runden das Werk ab.

*Robert Uerpmann*

*Helmut Volger* (Hrsg.)

**Lexikon der Vereinten Nationen**

R. Oldenbourg Verlag, München/Wien 2000, 775 S., DM 98,--

Mit dem Ende der jahrzehntelangen Agonie, in welche der Ost-West-Gegensatz die Vereinten Nationen schon bald nach ihrer Gründung versetzt hatte, ist der Bedarf an Informationen über die Welt-Organisation ins Beträchtliche gestiegen und hält nach wie vor an. Dem hier anzuzeigenden Werk kann sich unbedenklich anvertrauen, wer auf der Suche nach denjenigen Ausgangskennnissen ist, derer es allenthalben bedarf, um für eine Teilnahme an der Diskussion erfolgversprechend gewappnet zu sein.

UN-Generalsekretär Kofi Annan stellt in seinem Vorwort gegenüber, was sich heute mit dem Stichwort UN verbindet: Einerseits schaffe die begonnene Ausbreitung demokratischen Regierens "... mehr Freiheit denn je", und im Zeitalter der Globalisierung erhielten "... mehr Menschen als jemals zuvor Zugang zu Wissen, Information und wirtschaftlichen Chancen". Andererseits habe das Ende des Kalten Krieges auch "... nationalistische und ethnische Spannungen" entfesselt, die Millionen von Menschen in Krieg und Not gestürzt hätten. Die Kräfte der Globalisierung forderten "... einen hohen Zoll vom sozialen Zusammenhalt, der kulturellen Vielfalt und der Umwelt. Die Länder stehen zunehmend den gleichen Herausforderungen gegenüber: Terrorismus, Waffenhandel, Finanzkrisen, Klimawandel, Drogenhandel und Geldwäsche". Sich diesen "... Problemen ohne Pass ..." zu stellen, verkörperten "... die Vereinten Nationen als die einzige Weltorganisation, die fähig ist, einen globalen Konsens zu erzielen und im Namen aller Staaten zu handeln, ein unverzichtbares Instrument".

Das Vorhaben, in einem Netz aus 168 Stichworten das zu Kenntnis wie Verständnis grundsätzlich-wesentliche an den UN einzufangen, darf als ausgesprochen gelungen bezeichnet werden. Dies mag sich vor allem dem Umstand verdanken, dass die (einschliesslich des Herausgebers) 86köpfige internationale Autorenschaft nicht nur neben Völkerrechtlern wie Theo van Boven, Ulrich Fastenrath, Eckart Klein, Karin Oellers-Frahm, Bruno Simma nebst Vertretern der Politik-, Sozial-, Wirtschafts- und Entwicklungswissenschaften aller akademischen Stufen vor allem ausgewiesene Praktiker aus dem diplomatischen Dienst und dem parlamentarischen Bereich nicht nur des deutschen Sprachraums umfasst, sondern auch politische Prominenz einschliesst, wie etwa die Hohe Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata. Allen Autorinnen und Autoren kommt das Verdienst zu, die Vereinten Nationen keineswegs in ihren jeweiligen Bezügen nur kompakt und kompetent beschrieben zu haben. Die Vereinten Nationen sind darüberhinaus vor allem in ihrer wachsend vielfältigen Funktion plastisch herausmodelliert. Das ermöglicht es der Leserschaft, dieses Buch, ganz gleich, zu welchem der bearbeiteten Themen es konsultiert wurde, mit Gewinn aus der Hand zu legen, ausgerüstet mit jeweils neuesten Literaturnachweisen, die gewünschtenfalls weiteres Wissen erschliessen.

Ein denkbar ausführlicher Anhang enthält die amtliche deutsche Übersetzung der UN-Charta aus BGBl. 1973 II, 431 (Abdruck zusätzlich in allen fünf offiziellen UN-Sprachen

seinerzeit im GBl. DDR 1973 II, 145), die Aufzählung sämtlicher derzeitigen UN-Mitglieder nebst Beitrittsdatum, eine umfangreiche Zusammenstellung vielfacher Informationsmöglichkeiten zu den UN, die einschliesslich E-mail- und Internet-Adressen vollständige Liste der Depotbibliotheken der UN im deutschen Sprachraum, eine Übersicht über die Kennungen von UN-Dokumenten sowie – wahrlich ein Juwel – auf 55 Seiten eine umfassende englisch/französisch/deutsche Dreisprachenliste der wichtigsten UN-Institutionen. Den Abschluss bilden ein komprimiertes Sachregister und schliesslich die Autorenübersicht.

All dies zusammengenommen lässt einen Volgers Lexikon der Vereinten Nationen zur eigenen Handbibliothek nehmen mit dem Wunsch, dieser Vorgang möge sich bei möglichst vielen UN-Interessierten wiederholen.

*Karl-Andreas Hernekamp*

*Christian Hillgruber*

### **Die Aufnahme neuer Staaten in die Völkerrechtsgemeinschaft**

Das völkerrechtliche Institut der Anerkennung von Neustaaten in der Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts

Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main, 1998, 827 S., DM 148,--

Das umfangreiche Werk, das als Habilitationsschrift von der Universität Köln angenommen wurde, setzt sich, wie der Untertitel deutlich macht, zum Ziel, aus der Staatenpraxis zur Anerkennung von Neustaaten in den vergangenen zwei Jahrhunderten das völkerrechtliche Institut der Anerkennung herauszuarbeiten. Der Autor widmet sich dabei einem Bereich des Völkerrechts, dessen praktische Bedeutung, wie die Ereignisse rund um das Auseinanderbrechen Jugoslawiens nach 1989 zeigen, ebenso unvermindert groß wie seine rechtliche Erfassung unsicher und unklar ist (S. 1). Verdienstvoll ist der Ansatz, völkerrechtliche Regeln aus einer genauen Betrachtung der Staatenpraxis zu entwickeln und dem Leser zum besseren Verständnis der Herleitung die verwendeten Quellen auch im Text (und nicht nur durch kurzen Fußnotenverweis) ausführlich wiederzugeben. Diese Vorgehensweise stellt den Verfasser aufgrund der notwendigen historisch-berichtenden Teile zudem vor die schwierige Wahl zwischen Vollständigkeit und Detailtreue, da eine detaillierte Darstellung der vollständigen Staatenpraxis von zwei Jahrhunderten den Rahmen auch einer Habilitationsschrift sprengen würde. Hier fiel die Entscheidung zugunsten von in die Tiefe gehender Darstellung und Analyse einiger ausgewählter Fälle.

Der historische Aufbau führt zu einer vier verschieden lange Teile umfassenden Hauptgliederung: "Die Entstehung der Vereinigten Staaten von Amerika" (S. 5-15), "Das Zeitalter des Europäischen Konzerts (1815-1914)" (S. 16-157), "Die Pariser Friedenskonferenz 1919/20 und die Völkerbundära 1920-1939" (S. 158-445) und "Die in den Vereinten

Nationen organisierte Staatengemeinschaft 1945-1995" (S. 446-765). Abschließend findet sich eine englische Zusammenfassung (S. 767-784), die sich inhaltlich jedoch auf den vierten Teil (Anerkennung nach 1945) beschränkt, sowie ein umfangreiches Literaturverzeichnis und ein gut aufgegliedertes Sachverzeichnis.

Nach kurzem Stutzen angesichts des Untertitels (Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts) über die Aufnahme der Entstehung der USA (die unzweifelhaft Ende des 18. Jahrhunderts abgeschlossen war) als "Ersten Teil" eröffnet sich der Sinn dieses Vorgehens bald: Die Lösung der nordamerikanischen Kolonien vom britischen Mutterland ist wohl, wie der Autor zu Recht betont, der erste bedeutende Präzedenzfall für die Rechtfertigung der Anerkennung eines sezedierten Neustaates mit der Geltung des Effektivitätsprinzips. In diesem ersten Teil findet sich *in nuce* bereits die Auseinandersetzung, die das Publikum durch die folgenden, durchweg flüssig geschriebenen und aufgrund der historisch angelegten Darstellung auch für den nicht auf Anerkennungsfragen Spezialisierten sehr gut lesbaren Abschnitte begleiten wird: Benötigt ein Neustaat zu seiner Anerkennung zuvor des Placet des Mutterstaates ("Legitimitätsprinzip"), oder genügt es, wenn eine Rückgewinnung der Herrschaft über den Sezedenenten durch den Mutterstaat unwahrscheinlich ist ("Effektivitätsprinzip")?

Der Autor verfolgt im "Zweiten Teil" zunächst die zwischen den in der Heiligen Allianz verbundenen "legitimistischen" Staaten und den USA, Frankreich und Großbritannien, die eher das Effektivitätsprinzip betonen, bestehenden Meinungsverschiedenheiten über die Anerkennung der sich abspaltenden spanischen Kolonien in Amerika, wobei deutlich wird, daß das Effektivitätsprinzip in der Praxis zunehmend an Boden gewinnt. Anerkennung kann demnach dem Neustaat rechtmäßig zuteil werden, der fähig und bereit ist, die völkerrechtlichen Pflichten eines Staates zu erfüllen. Die Betrachtung der Neustaatenentstehung in Europa führt zu einer weiteren wichtigen Erkenntnis: Die Definition der "Pflichten" eines neuen Staates steht durchaus im Ermessen der anerkennenden Staaten. Den Neustaaten Anerkennungsbedingungen (etwa besonderen Minderheitenschutz) zu stellen, ist daher übliche Praxis.

Etwas knapp gerät das IV. Kapitel, in dem folgerichtig Fälle völkerrechtlicher Kontinuität von Anerkennung abgegrenzt werden: Wo sich ein bestehender Staat nur territorial verändert, ist kein Raum für eine Anerkennung als Neustaat. Hervorgehoben werden sollte auch das Fazit des VII. Kapitels, "Staaten in Afrika": Die Anerkennung afrikanischer Staaten Ende des 19. Jahrhunderts lasse erkennen, daß das Anerkennungserfordernis "Zivilisiertheit" als Synonym für "völkerrechtliche Zuverlässigkeit" ("Bereitschaft zur Beachtung allgemeinen Völkerrechts und zur Einhaltung geschlossener Verträge", S. 152 f.) zu verstehen sei.

Der "Dritte Teil" begleitet den Leser ins 20. Jahrhundert; hier fällt auf, daß alle nun folgenden Fallbeispiele sehr viel ausführlicher geschildert und umfassender herausgearbeitet werden, als dies in den zwei vorangegangenen Teilen geschah. Das mag daran liegen, daß die Quellenlage im 20. Jahrhundert ergiebiger ist; eine kurze Erklärung des Autors hätte hier Klarheit schaffen können. Von besonderem Interesse sind die Ausführungen zu den

ersten Ansätzen der Anerkennung "nationaler Befreiungsbewegungen" im Fall der Tschechoslowakei (S. 191) sowie die sehr differenziert zwischen völkerrechtlich und politisch begründeten "Anerkennungserklärungen" unterscheidende Darstellung der Geschehnisse nach dem Zerfall Österreich-Ungarns. Der Verfasser kommt hier zu der schmerzlichen Erkenntnis, daß sich aus der Staatenpraxis keine völkerrechtlichen Regeln destillieren lassen, die Fälle von Dismembration (Untergang des Mutterstaates) und Sezession (Abspaltung wesentlicher Teile unter Aufrechterhaltung der Rechtspersönlichkeit des Mutterstaates) deutlich trennen. Hier bleibt es bei Einzelfallentscheidungen, die besonders von den Interessen der nicht direkt betroffenen Staaten abhängen: So haben die Alliierten den Anspruch (Deutsch-) Österreichs, ein Neustaat zu sein, nicht akzeptiert, da ihnen ansonsten ein "Feindstaat" des ersten Weltkriegs abhanden gekommen wäre. Der im III. Kapitel beschriebene "Statuserwerb in der Völkerbundära" (S. 325 ff.) macht den Leser mit den Besonderheiten der Konstruktion von "Dominions" und Mandatsgebieten bekannt und beleuchtet den nicht anerkannten Staat Mandschukuo. Der "Dritte Teil" wird abgeschlossen von einer "Zusammenfassung", die die rechtliche Einordnung der Staatenpraxis, die sich in den berichtenden Teilen bereits in Auszügen findet, noch einmal verdichtet (manchmal mit einer gewissen Neigung zur "Übergliederung"). In diesem Rahmen kommt etwas unvermittelt die Feststellung, die Staatenpraxis folge weder der "deklaratorischen" noch der "konstitutiven" Theorie zur Anerkennung; vielmehr habe die Anerkennung den Zweck, im bilateralen Verhältnis zwischen anerkennendem und anerkanntem Staat Klarheit zu schaffen. Dies würden die Theorien übersehen, eine Behauptung, die insbesondere angesichts der Tatsache, daß der Autor sich mit den Einzelheiten der Theorien weder zuvor noch später auseinandersetzt, etwas apodiktisch erscheint.

Der "Vierte Teil" beschränkt die Darstellung der Staatenpraxis nach Errichtung der Vereinten Nationen auf die Fälle Indonesien, Israel, das ohne Anerkennung gebliebene Rhodesien und die Neustaatenbildung auf dem Balkan nach 1989. Auch diese Beispielfälle sind detailreich und gut lesbar beschrieben, wenn auch gelegentliche Mammutsätze (z.B. S. 488 f.) den Lesefluß etwas beeinträchtigen. Bei der Abhandlung von Rhodesien sowie der Jugoslawien-Krise bleibt der Leser allerdings zeitweilig mit der Frage zurück, ob die Schlußfolgerungen des Autors, die auch das fragwürdigste Verhalten der Staaten noch in ein durchdachtes völkerrechtliches Gerüst einordnen, den Staatsmännern nicht zuviel Ehre angedeihen lassen. So wird eine Pflicht zur Nichtanerkennung des rassistischen Rhodesiens konstituiert, weil Rassismus den fehlenden Willen und die fehlende Fähigkeit zur Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten und damit die fehlende Anerkennungsfähigkeit des Gebildes begründe. Angesichts der Zustände in anerkannten Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft zu diesem Zeitpunkt (man denke nur an die USA vor der Bürgerrechtsbewegung oder Südafrika) dürften hier Zweifel angebracht sein.

Auch die Behauptung, die europäische Reaktion auf den Zerfall Jugoslawiens sei nicht widersprüchlich, weil etwaige Widersprüche einfach durch "Ausblenden" der auf den KSZE-Prozeß gestützten Forderungen als politisch, nicht völkerrechtlich begründet, beseitigt werden können, nimmt eine Unterscheidung vor, die nach Auffassung der Rezensentin



in den Köpfen der handelnden Verantwortlichen so kaum zu finden gewesen sein dürfte. Und daß die völkerrechtliche Anerkennung der Republiken als Neustaaten von dem Plan getragen war, den Konflikt dadurch zu "internationalisieren" und das Gewaltverbot anwendbar zu machen, gibt den chaotischen Aktionen der europäischen Staaten zu dieser Zeit nachträglich eine Leitlinie, die für den das Geschehen zeitnah verfolgenden Leser nicht zu erkennen war. Auch dieser Teil wird von einer die rechtliche Einordnung verdichtenden Zusammenfassung abgeschlossen, die erneut den Ansatz des Autors betont, Voraussetzungen einer Anerkennung seien Fähigkeit und Wille zu völkerrechtskonformem Verhalten, wobei die von der EU ausgearbeiteten "Anerkennungskriterien" ausdrücklich als hier zu verortende rechtliche Anforderungen verstanden werden, nicht als Mittel zur "Durchsetzung europäischer Standards in Fragen der Religion und Moral" (S. 728). Diese Schlußfolgerung erscheint jedoch angesichts des folgenden Satzes, daß den Neustaaten zur Fortentwicklung des Völkerrechts auch "neue Vorgaben" (die gerade nicht im Völkerrecht verankert sind und daher wohl kaum als "rechtliche Anforderungen" qualifiziert werden können) gesetzt werden, nicht völlig zwingend.

Zusammenfassend läßt sich sagen: ein sehr gut, detail- und kenntnisreich geschriebenes Werk, das sowohl für den historisch Interessierten als auch für den Völkerrechtler von Wert ist und ausreichend Ansatzpunkte bietet, sich mit der Rechtsmeinung des Verfassers vertieft und kritisch auseinanderzusetzen. Die Diskussion um das Anerkennungsrecht erfährt mit diesem Buch eine wirkliche Bereicherung.

*Christiane Simmler*

*Matthias Reuß*

### **Menschenrechte durch Handelssanktionen**

Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Band 24

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 231 S., DM 55,--

Die von den Professoren Rittstieg und Behrens an der Universität Hamburg betreute Dissertation geht von der Frage aus, wie die wirtschaftliche Globalisierung sozial verträglich zu gestalten sei (S. 2). Können in einer globalen Wirtschaftsordnung Problemfelder wie gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen, Löhne unterhalb des Existenzminimums, Kinderarbeit oder gewaltsame Verfolgung gewerkschaftlicher Tätigkeiten im Sinne der Einhaltung internationaler Standards endlich einer Lösung zugeführt werden? Oder sind diese Phänomene unausweichliche Begleitmusik einer zunehmend entfesselten Wettbewerbswirtschaft? Im Spannungsfeld von Deregulierungsdruck und Regulierungsbedarf

kommt nach Reuß der Debatte um die Etablierung von Sozialklauseln in der Welthandelsordnung besondere Bedeutung zu.

Der Autor will vor diesem Hintergrund die völkerrechtlichen Optionen einer Konditionalisierung des internationalen Handelsrechts über Sozialklauseln mit ihren politischen Realisierungschancen und den jeweiligen wirtschaftlichen Konsequenzen darstellen. Geprüft wird also nicht nur die Zulässigkeit von Sozialklauseln, sondern ebenso die Frage ihrer Effektivität im Blick auf die handelspolitische Sanktionierung der Verletzung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte. Insofern begibt sich Reuß in seiner Untersuchung vom völkerrechtlichem Terrain ausgehend auch auf die Gebiete der Politikwissenschaft und der Volkswirtschaftslehre.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Kapitel 1 setzt sich unter dem Titel "Die Durchsetzung sozialer Standards in der internationalen Arbeitsordnung" mit den institutionellen wie normativen Grundlagen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie ihres Handlungspotentials auseinander. Fällt dieser Teil unter das Stichwort des Regulierungsbedarfs, so lenkt Kapitel 2 unter dem Titel "Die Auswirkung der Welthandelsordnung auf die Durchsetzung sozialer Standards" den Blick auf die Deregulierung, die vornehmlich anhand einer Analyse des Gestaltungsanspruchs und Wirkpotentials der Welthandelsorganisation (WTO) illustriert wird. Kapitel 3 versucht schließlich die gewonnenen Erkenntnisse für eine sozialpolitische Konditionalisierung der Welthandelsordnung zusammenzudenken. Im Mittelpunkt stehen dabei recht konkrete Ausführungen zu den inhaltlichen Anforderungen, der institutionellen Verankerung, verfahrenstechnischen Ausgestaltung und dem Implementationpotential möglicher Sozialklauseln.

Aus einer Aufarbeitung der ILO-Dokumente will Reuß zunächst die Rechte destillieren, die berechtigterweise den Tatbestand für die zu entwerfenden Sozialklauseln darstellen könnten. Die besondere Eigengesetzlichkeit von ILO-Standards ist ihm dabei bewußt: "Die Verpflichtungen der Vertragsparteien sind oftmals wenig justitiabel. Der Konsens innerhalb der Internationalen Arbeitskonferenz zur Verabschiedung der Übereinkommen wird so durch einen Verlust an Operationalität der Standards erkaufte." (S. 35) Die Tatsache, daß diese Standards oftmals den kleinsten gemeinsamen Nenner eines international konsensfähigen Schutzniveaus wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte repräsentieren, sieht Reuß zutreffend nicht bloß negativ. Gelegentlich eröffne nur ein Minimalkonsens die Chance auf Ratifikation etwa in Entwicklungsländern, die mit noch höherem Regelungs- und Verpflichtungsgrad leicht abzuschrecken wären. Im Minimalkonsens sieht Reuß folglich "Bedingung und Schranke" (S. 50) des menschenrechtlichen Durchsetzungspotentials der ILO. Damit zeigt er sich des prekären Gleichgewichts einer auf Konsens aufgebauten und mit moralischem Appell arbeitenden internationalen Organisation bewußt, deren innere Statik durch die Einführung handfester Sanktionsmechanismen zum Einsturz gebracht werden könnte.

Die eingangs erwähnte Gegenüberstellung von ILO und WTO nach den Schlagworten Regulierung versus Deregulierung versucht Reuß dann im zweiten Kapitel zu differenzieren. Soziale Standards sieht der Autor nicht als produktivitätshemmend, sondern er legt im

Gegenteil dar, daß die Verwirklichung sozialer Standards "ein ausgewogenes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum" (S. 40) begünstigen: "Der völkerrechtliche Zwang zur Beachtung sozialer Standards wird zu einer von unternehmerischer Vernunft auferlegten wirtschaftlichen Notwendigkeit." (S. 150) Überdies ergebe eine Analyse der einschlägigen WTO-Dokumente, daß die Mitgliedstaaten sich eben nicht nur dem Freihandel, sondern auch der Erhöhung des Lebensstandards oder der Verwirklichung von Vollbeschäftigung verschrieben haben. Messe man jedoch das tatsächliche Verhalten der Industrieländer an den selbst eingegangenen Verpflichtungen, falle die Bilanz enttäuschend aus: "Ein ernsthaftes Bemühen seitens der entwickelteren Mitgliedstaaten, durch die Welthandelsordnung mittelbar zur Durchsetzung sozialer Standards beizutragen, ist nicht feststellbar." (S. 86) Die Ausnahmeklauseln, Übergangsregelungen und Sonderstellungen für Entwicklungsländer und im besonderen die am wenigsten entwickelten Länder könnten nicht die grundsätzliche Ungleichgewichtigkeit in der internationalen Wirtschaftsordnung kompensieren. Mehr noch: Zusätzliche Sozialklauseln könnten als weitere verdeckt-protektionistische Maßnahme gegen die Entwicklungsländer eingesetzt werden, wie diese in der Tat gelegentlich kritisieren.

Wie sind also vor diesem Hintergrund Möglichkeiten und Grenzen einer etwaigen Sozialklausel zu bestimmen? Reuß konkretisiert zunächst die inhaltlichen Anforderungen: "Der Tatbestand einer Sozialklausel müßte zumindest eine Verweisung auf folgende Rechte enthalten: Das Recht auf gewerkschaftliche Vereinigung, das Streikrecht, das Recht auf Kollektivverhandlungen, der persönliche Schutz der Arbeitnehmervertreter im Zusammenhang mit deren gewerkschaftlicher Betätigung sowie Altersgrenzen für Kinderarbeit und die Verbote von Zwangsarbeit und Diskriminierung zwischen Frauen und Männern bei Anstellung, Beförderung und Arbeitsbedingungen." (S. 209) Als Sanktionsmittel kämen allenfalls je angemessene Einfuhrbeschränkungen in Frage. Institutionell wären Überwachung und Durchführung sowohl an ILO- wie auch an WTO-Gremien zu binden, die gegebenenfalls eine neue Einrichtung zu diesem Zwecke einsetzen könnten.

Die gängige Hinterfragung einer solchermaßen gestalteten Sozialklausel als Angriff auf den Souveränitätsgrundsatz ist nach Reuß nicht zutreffend. Wenn damit also die völkerrechtliche "Machbarkeit" einer bestimmten Form von Sozialklauseln hergeleitet wäre, so lehnt Reuß diese jedoch abschließend aufgrund ihrer Einschränkungen und ihres geringen Wirkvermögens ab. Für das Ziel, wirtschaftliche und soziale Entwicklung gleichermaßen zu gewährleisten, sei das Konzept der Sozialklausel nur mangelhaft geeignet.

Der Autor geht in seinen Darlegungen sehr umsichtig voran. Die jeweils erzielten Ergebnisse werden mit Verweis auf plausible politische und wirtschaftliche Konsequenzen und Voraussetzungen selbstkritisch infragegestellt. In diesem Sinne betont er auch die Einsicht, "daß Menschenrechte und Handelsvorteile keine kommensurablen Größen sind" (S. 138). Andererseits durchbrechen die abwägende Darstellung gelegentlich etwas undifferenzierte Urteile, wie etwa die etwas zu einfache These, wonach das Maß der Einhaltung sozialer Standards "von der wirtschaftlichen Leistungskraft eines Landes" (S. 103) abhängt. Die sich aus dem Thema ergebende Verbindung von Menschenrechts- und Entwicklungspolitik

gerät hin und wieder zur Verwischung dieser beiden Bereiche, wenn etwa die Zielperspektive von Sozialklauseln einerseits in der Durchsetzung menschenrechtlicher Ansprüche gesehen wird, es dem Autor aber zugleich auch um "eine sozial ausgewogene Verteilung materieller Ressourcen" (S. 143) geht. Diskussionswürdig ist schließlich die von Reuß beibehaltene Unterscheidung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die sich gerade im Laufe des von ihm beschriebenen Prozesses der Globalisierung hinsichtlich wirtschaftlicher aber auch menschenrechtlicher Fragen nicht mehr so trennscharf ziehen läßt. Dies mindert jedoch nicht den Ertrag eines fundierten Beitrags zur Debatte um soziale Konditionalisierung des Welthandels, den die Untersuchung von Reuß mit Mut zu teils detaillierten Vorschlägen liefert.

*Manuel Fröhlich*

*Alfred Herrhausen Gesellschaft* (Hrsg.)

**Herausforderung Schuldenkrise**

Piper-Verlag GmbH, München 2000, 199 S., DM 24,90

Die Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog hat, zehn Jahre, nachdem ihr Namensgeber als Vorstandssprecher der Deutschen Bank am 30. November 1989 einem Terror-Anschlag zu Opfer fiel, zu seinem Gedenken ein Symposium veranstaltet mit insgesamt 100 Teilnehmern aus Wirtschaft, Finanz, Politik, Wissenschaft, Kultur und Medien. Es widmete sich der Dimension von Schuldenerleichterungen für schlimmstbetroffene Länder, einem Thema, zu dessen Diskussion Alfred Herrhausen seinerzeit selber den Anstoß gegeben hatte, längst bevor es, generalisierend verkürzt zur Forderung nach bedingungslos-komplettem "Schuldenerlass", auf das Banner global engagierten Gutmenschentums geriet.

Der mit unaufdringlicher Noblesse gestaltete Band – im Internet-Zeitalter verdienen schlichtweg schön gemachte Bücher diese Hervorhebung – vereint acht Beiträge hochkarätiger Autoren, angefangen bei Alfred Herrhausen, dessen Artikel "Die Zeit ist reif – Schuldenkrise am Wendepunkt" eingangs noch einmal abgedruckt ist. Das Verdienst dieses Denkanstosses besteht in der nach wie vor aktuellen Sicht der Verschuldungskrise nicht als Liquiditäts-, sondern als Solvenz-Problem: Schuldenerleichterung, auf Gläubigerseite mitgetragen von entsprechenden staatlichen steuer- und bilanzrechtlich succurrenten Rahmenbedingungen, schafft Schuldnerländern, die sich nach abgestimmten Weltbank- und IWF-Kriterien als solvenztüchtig qualifizieren, finanzielle Spielräume, mittels derer sie aus eigener Kraft in die Solvenz zurückzufinden imstande sind. Nach einer diese Überlegungen aktualisierenden thematischen Einführung aus der Feder von Rolf-E. Breuer, Vorstandssprecher des Hauses, behandelt James A. Baker, erfolgreicher ehemaliger US-Finanzminister und von 1988 bis 1991 US-Aussenminister, ansetzend bei der Unterscheidung zwi-

schen temporären Liquiditätskrisen von Schwellenländern und chronischen Solvenzkrisen von höchstverschuldeten armen Ländern (Heavily Indebted Poor Countries - HICP) zentrale Grundfragen ("Was brauchen die Entwicklungsländer?"). Franz Kamphaus, Bischof von Limburg, plädiert als Kirchenmann für ein von globalem Verantwortungsethos getragenes *fares internationales Insolvenzverfahren* ("Entwicklung braucht Entschuldung"). Bundesbankpräsident a.D. Hans Tietmeyer leitet aus der Notwendigkeit, auf Kreditgeberseite leichtfertigen Geschäftsgebahren (*moral hazard*) vorzubeugen, Vermeidungsstrategien ab in Form verstärkter Kooperation und Kommunikation unter den beteiligten internationalen und nationalen Institutionen ("Krisenprävention und Krisenmanagement – wie kann das internationale Finanzsystem effizienter gestaltet werden?"). Weltbanker Axel van Trotsenburg referiert über "Die HICP-Initiative für die armen Länder", als Manager der HICP-Implementation-Unit in Zusammenarbeit mit dem IWF selber an vorderster Praxis-Front mit dem Thema befasst. Emmanuel Tumusiime-Mutibile, Treasury-Secretary im ugandischen Finanzministerium, bildet aufschlussreiche Zusammenhänge ("Das Beispiel Uganda: Schuldenerleichterung ist Armutsbekämpfung"). Diarmuid Martin, als irischer Theologe Ständiger Beauftragter des Heiligen Stuhls bei internationalen Konferenzen zu Entwicklungsfragen, mahnt als Ausblick sowohl das nachhaltige Armutsbekämpfungsmotiv bei den Geberländern als auch zumutbare Eigenanstrengungen (Rüstungsabbau, Infrastruktur, lokale Partizipation) bei den Empfängern an ("Schuldenerlass: Hoffnungen und Perspektiven für die Zukunft"), ehe abschliessend Rolf-E. Breuer noch einmal zu Wort kommt ("Erinnern und Gestalten").

Ein Buch, das keine Fussnoten kennt und dennoch eines themenangemessenen Tiefgangs nicht entbehrt.

Und eine verdiente Würdigung für einen gentleman, dessen Fähigkeiten dem Gemeinwesen Bundesrepublik Deutschland namentlich nach dem 3. Oktober 1990 noch lange hätten von Nutzen sein können.

*Karl-Andreas Hernekamp*

*Frank Hoffmeister*

**Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft**

Human Rights and Democracy Clauses in EC Agreements with Third States

Springer Verlag, Berlin / Heidelberg / New York, 1998, 654 pp., DM 186,--

Since the late 1980s, the European Community/Union has been building a practice of linking international cooperation to considerations of human rights and democracy. Both legally and politically, this is an interesting phenomenon. Frank Hoffmeister's thick book

on *Human Rights and Democracy Clauses in EC Agreements with Third States* maps out an important part of that practice, as it developed up to the end of 1995. The main text of this international law volume is in German. It is summarized very briefly in English at the end.

The book addresses five main issues. It starts off by describing with which third states and on which conditions the European Community (EC) has concluded human rights and democracy clauses in external cooperation agreements. Accordingly, in Part I, Hoffmeister presents an exhaustive, largely factual description of how human rights and democracy clauses gradually entered the majority of the Community's external cooperation treaties. It shows authoritatively, if at times perhaps a bit dryly, how the situation shifted from the virtual absence of such clauses to the increasingly consistent appearance of ever clearer and legally more binding ones. The precise types of clauses opted for differed per country or per relevant grouping of countries. While most emphasis is put on relations between the Community and developing countries in Africa, the Caribbean and Pacific, Hoffmeister also discusses events concerning (developing countries in) the Mediterranean, the Middle East, South America, Asia and Central and Eastern Europe.

Part II presents a solid and insightful international legal analysis of the content, coverage and general implications of the various types of human rights and democracy clauses. Hoffmeister examines how the main responses of the European Community to (alleged) human rights violations in third states – criticizing the situation, not developing relations further, suspending development aid and/or treaty obligations – compare with the non-intervention principle, with the *pacta sunt servanda* rule and other possible justifications found in treaty law, and with countermeasures. A very clear and detailed picture is then established of the range of protection offered by the various types of human rights and democracy clauses which came into being through the years, including the so-called 'Baltic', 'Bulgarian' and 'essential element' clauses, and the procedures to apply them in practice.

After considering relevant substantive and procedural EC law in Part III of the book, Part IV studies the actual Community practice of applying human rights and democracy clauses. Its ultimate objective is to assess the lawfulness of that practice. At the beginning of Part IV, as earlier on, Hoffmeister explains his deliberate decision to focus on negative/punitive measures taken, and not to go into the positive/supportive practice. According to the author, this is justified by the fact that positive measures such as financial support for elections or non-governmental organizations in third states "hardly raise legal problems" (p. 452). In so doing, however, he poses himself a number of problems. Firstly, the author himself points out on various occasions in the book that positive pressure was (and still is) a main policy line of the Community. Accordingly, the sections on Chile (pp. 528-529), Central America (pp. 531-534) and Eastern Europe (pp. 537-557) still highlight positive measures, contradicting the author's earlier choice. As a consequence, he sets out a number of practical aspects of human rights support measures without having explored the theoretical legal side. Secondly, in practice legal problems do occur in the realm of human rights

and democracy support measures. In 1998, for example, the Commission had to temporarily suspend a large number of human rights support measures and programmes, as a consequence of a judgement of the European Court of Justice which pointed out serious flaws in their legal basis (ECJ Judgement C 106/96, *UK v. Commission*, 12 May 1998). Complications might also arise in situations in which the third state involved is not willing or not able to accept Community support measures, while the latter still wants to be positively involved in the situation by directly supporting human rights NGOs, or through humanitarian aid.

In general, Hoffmeister is reticent in criticizing the European Community. For example, he falls short of the firm conclusion that, in its practice of responding to human rights violations or undemocratic developments, the Community in several cases violated international law, even though his findings on some of the cases considered point clearly to that conclusion. The Community quite regularly resorted to negative measures without respecting existing procedural requirements. Hoffmeister establishes this, for example, in relation to sanctions applied to Sudan (pp. 465-466), Liberia (pp. 468-469), Kenya (pp. 493-494), and Equatorial Guinea (p. 502). Substantively, too, the Community has on a number of occasions gone beyond the legally permissible in some respects, for example in relation to Haiti (pp. 482-483), Togo (p. 506) and Nigeria (p. 525). Despite this clear evidence of violations of international law, Hoffmeister rather mildly qualifies the Community actions concerned as legally "doubtful", "unsatisfactory" or "not perfect". In some instances he invokes a lack of documented facts on Community behaviour (e.g. on p. 496 on Cameroon), or on the details of the human rights situation at stake (e.g. on p. 499 concerning Malawi), as preventing harsher conclusions. The clearest exception to this reticence is the case of Nigeria, in which Hoffmeister surprisingly comes to the conclusion that the 1995 Community sanctions, taken largely in response to the trial and subsequent execution of Ken Saro-Wiwa and other Ogoni leaders, did not have an unequivocal legal justification (pp. 520-525).

Hoffmeister has opted for what he calls a 'purely juridical approach'. He does not address economic and political aspects of the subject matter, not even peripherally. Leaving aside the general question as to whether in reality law operates in isolation of the economy or politics, this approach causes problems, especially when practical recommendations are still made. In Chapter 14, for example, Hoffmeister tables a proposal to reduce the number of inconsistent and potentially dubious Community 'judgements' of the human rights situation in a particular country. He suggests that, prior to any response measure by the Community, an independent international judicial organ should be mandated to render advisory opinions on whether, at a certain point in time, a human rights and democracy clause was violated by a particular state. While from a theoretical legal point of view this is a logical recommendation, it is highly unlikely that the European Community will ever agree to such a procedure. There are many indications that the Community and its member states find it politically convenient to have the leeway to differentiate in their treatment of different or similar kinds of third states. It can hardly be a coincidence that African countries have so clearly

been hit hardest by negative measures in practice, while the Cooperation Agreements with some developed country partners of the Community do not even contain (strong) human rights and democracy provisions. Hoffmeister pays little attention to the motives and interests that direct the European Community's behaviour in this realm. Thus, he leaves out a very important dimension that has a direct influence on the formation of state practice, one of the pivotal sources of international law considered in this study.

Finally, in part V, the book addresses questions of how the resulting (system of) human rights and democracy clauses relate(s) to existing regional and global human rights protection mechanisms, and whether the treaty practice involved has significance for the development of general public international law. On the latter point, the main contribution identified by Hoffmeister lies in the sphere of state practice building towards the development of an internationally protected right to development. While this is certainly correct, the findings of the study justify a much more elaborate account of the distinct nature of this contribution, which is not self-evident. It is quite remarkable that a regional actor like the European Community has, over time, established a network of human rights and democracy clauses with such a large number of third states across the globe. The way in which these clauses evolved is also highly of considerable interest and amounts to a record which not many others can claim to have. Yet, Hoffmeister chooses not to put the experiences gained into context. At the end of such a thick book, this reader at least was looking forward to a comparative assessment by the author of the overall validity and usefulness of the processes involved and the outcomes achieved.

Hoffmeister has analysed a rather unique course of events and a highly interesting set of legal questions. That in itself makes his book compulsory reading for those who have a specialized interest in the legal aspects of human rights and democracy clauses in international cooperation treaties. Others might stumble over the level of technical detail, and perhaps over the strictly legal and at times non-contextualized approach of the book.

*Karin Arts*

*Gregor Paul / Caroline Y. Robertson-Wensauer (Hrsg.)*

**Traditionelle chinesische Kultur und Menschenrechtsfrage**

Schriften des Instituts für Angewandte Kulturwissenschaft der Universität Karlsruhe (TH),  
Band 3

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2. Auflage, 1998, 221 S., DM 79,--

Das Buch ist aus einem gleichnamigen internationalen Symposium hervorgegangen, das 1995 in Karlsruhe stattgefunden hat, nach dem Vorwort eine "wirklich interdisziplinäre Veranstaltung". Die Disziplinen der Vortragenden sind ausweislich der Beschreibung ihrer



Arbeitsfelder im Anhang die Philosophie, die Sinologie, die Politikwissenschaft, die Soziologie und, vertreten durch *Dieter Senghaas*, die Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung. Das Buch wendet sich an jeden (Vorwort), "dessen Interesse an der Menschenrechtsfrage über die Neugier an den Präsentationen in Funk, Fernsehen, Magazinen und Zeitungen hinaus geht".

Dieser Anspruch wird durchaus eingelöst. Alle zehn Einzelbeiträge erreichen eine größere Informationsdichte, oft auch Differenziertheit in der subjektiven politischen Bewertung von Vorgängen in China und Reaktionen auf solche Vorgänge namentlich in Europa, als sie normalerweise in den genannten Medien anzutreffen ist. Abgesehen von einem Beitrag *Senghaas'* ("Wie geht es mit China weiter?"), einem bilanzierenden Bericht im Anschluß an einen China-Aufenthalt im Jahre 1995 (wohl nicht Bestandteil des erwähnten Kolloquiums), geht es den Vortragenden bzw. Autoren vor allem und eines: die Ausräumung von Vorurteilen gegenüber angeblichen Axiomen traditionellen chinesischen Denkens und unzuträglichen Vereinfachungen, die in der öffentlichen Debatte anzutreffen sind, dazu – 2. – um die Mitteilung von Fakten zur "Menschenrechtssituation" in der Volksrepublik China sowie die Bewertung dieser Situation anhand von Menschenrechtsverbürgungen, vor allem auch einschlägiger UNO-Programmatik und des dortigen Konferenzgeschehens.

Die zweitgenannte Aufgabe wird beispielsweise von *Caroline Robertson-Wensauer*, der Mitherausgeberin, eindrucksvoll und materialreich eingelöst hinsichtlich der Stellung der Frau in der Volksrepublik China. Was die Frage der Kompatibilität namentlich konfuzianisch geprägten Denkens und auf solchem Denken gründender (bzw. mit ihm gerechtfertigter) Strukturen mit Menschenrechtsvorstellungen, wie sie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zugrunde lagen und seither auf universeller Ebene ausdifferenziert worden sind, anlangt, so sind es vor allem Beiträge des Philosophen *Paul* und des Sinologen *Roetz*, welche mit zahlreichen interessanten Fundstellen aus den Klassikern und unter Einbeziehung dieser gewidmeter Sekundärliteratur den Klischeeabbau fördern – und damit auch manche Aussage deutscher Politiker oder auch Publizisten über "asiatische Werte" als vordergründig, teils auch lächerlich erweisen.

Insofern dient dieser Band seinem Ziel mit Substanz. Er belegt darüber hinaus eine Eigenart der "Menschenrechtsdiskussion", so sie (vgl. das eingangs erwähnte Zitat) als "interdisziplinäre Veranstaltung" gedacht ist. Das Vorwort erwähnt ausdrücklich, "fachwissenschaftlich gesehen" sei auch "Jura" vertreten gewesen. Das gilt, sieht man es zunächst professionell, für den Schweizer *Harro von Senger*, dessen Beitrag allerdings nicht darauf gerichtet ist, den vielfältigen Äußerungen der Vertreter anderer Disziplinen zu Menschenrechten ein rechtswissenschaftliches Fundament zu geben; vielmehr ist es Senger darum zu tun, den Nachweis zu führen, die Europäische Menschenrechtskonvention bleibe vielfältig hinter der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zurück, und es sei eine typisch europäische Bigotterie gewesen, daß das Vereinigte Königreich den Geltungsbereich der Europäischen Konvention nicht auf Hongkong erstreckt habe. Von diesem für das Gesamtthema des Sammelbandes eher randständigen Beitrag abgesehen, ist "Jura" (Vorwort) allerdings in fast allen übrigen Beiträgen, und also behandelt von Nichtjuristen, ständig

präsent. Dabei finden sich viele Aussagen, die von gewissermaßen unbefangenen Umgang mit dem Phänomen Recht Ausdruck geben und damit bedauerlicherweise die Eigenheiten, Chancen und Grenzen des Völkerrechts als Rechtsordnung nicht erkennen lassen. Es ist seit jeher auffällig, daß der Nichtjurist meint, über das Recht reden zu können wie jedermann – etwa – über das Wetter. Aber wahrscheinlich kommen einem Meteorologen dann vergleichbare Gedanken wie hier dem Rezensenten. Ernsthafter: Die Unbekümmertheit juristisch gemeinten Diskurses über die Menschenrechte sollte Menschenrechtsjuristen immer wieder Anlaß sein, den dann "wirklich interdisziplinären" Dialog (s. Vorwort) mit den anderen um die Arbeit am Menschenrechtsthema bemühten Disziplinen zu suchen – und jenen anderen Disziplinen die rechtswissenschaftliche Stimme auch abzufragen.

*Philip Kunig*

*The Constitutional Court of Korea* (ed.)

**A Brief Look at the Constitutional Justice in Korea**

2nd Edition, 1999, 132 S. (Selbstverlag)

Der Verfassungsgerichtshof (Süd-)Koreas ist ein Kind der sogenannten sechsten Republik, sein Gründungsdatum ist der 1.9.1988. Verschiedene zuvor eingerichtete Instanzen mit der Aufgabe, die Einhaltung der Verfassung zu überwachen, waren wenig wirkmächtig geblieben. Der jetzige Verfassungsgerichtshof hat in den ersten zehn Jahren seines Bestehens über 3700 Fälle zu entscheiden gehabt. In 177 Fällen gelangt er auf Richtervorlage im Normenkontrollverfahren zu dem Befund der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen, in 68 weiteren Fällen waren Verfassungsbeschwerden erfolgreich. Diese Angaben sind der vorliegenden (offiziellen) Publikation entnommen. Sie dokumentiert 61 Entscheidungen von hervorgehobener Bedeutung, die bis zum 31.8.1998 ergangen sind.

Die Präsentation folgt einem übersichtlichen und informativen Muster, wobei es sich nicht um Volltexte handelt. Vielmehr werden kurz die Sachverhalte geschildert, meist unter Wiedergabe oder in Zusammenfassung einschlägigen Gesetzesrechts. Es folgt eine Benennung des jeweils im Zentrum des Rechtsstreits stehenden Problems, sodann eine Umschreibung des Entscheidungsausspruchs des Gerichts (unter Angabe der Stimmenverhältnisse). Den Schluß bildet eine Zusammenfassung der Gründe, ggf. auch konkurrierender oder abweichender Voten.

Die Sachverhalte und Rechtsfragen widerspiegeln die Probleme eines noch von autoritären Zügen geprägten, um Rechtsstaatlichkeit aber bemühten, ökonomisch vorandrängenden Staates: Es geht vielfach um Wirtschaftsrecht, Inhalte und Grenzen der Berufsfreiheit, um Grundeigentum, um Arbeitsleben und Gewerkschaften, aber auch um Presse- und Informationsfreiheit, vielfältig um die Anforderungen an rechtsstaatliche Justiz, dies im Strafpro-

zeß, speziell auch bei Staatsschutzdelikten, aber auch im Zivilprozeß. Einige Fälle betreffen das Staatsorganisationsrecht.

Zu letzteren gehört etwa eine Entscheidung zum Wahlrecht, bei welcher das Gericht das passive Wahlrecht unabhängiger Kandidaten stärkte, welchen im Gegensatz zu Parteibewerbern eine erhebliche Gebühr für die Registrierung der Kandidatur abgefordert worden war, die bei mangelndem Wahlerfolg verfiel.– Das Gericht verwarf eine gesetzliche Regelung, welche die Anwaltszulassung automatisch suspendiert, sofern gegen den Anwalt wegen der Begehung von Straftaten ermittelt wird.– Das Gericht hielt für verfassungswidrig eine Regelung, welche den Betreibern von Billardhallen die Zugangssperre für Personen unter achtzehn Jahren abverlangte (unzulässiger Eingriff in die Berufsfreiheit, Ungleichbehandlung gegenüber anderen Sportarten).– Das Gericht billigte gegenüber der Verfassungsbeschwerde einer (offenbar hochbegabten) Vierjährigen das Schuleingangsalter von sechs Jahren, meinte aber, der Gesetzgeber habe wohl Anlaß, dies vielleicht herabzusetzen "reflecting the general changes of the society and educational environment".– Das Gericht griff tief in uralte gesellschaftliche Traditionen ein, in dem es eine Bestimmung des Civil Code für verfassungswidrig erklärte, welche die Eheschließung von Personen verbot, die denselben Familiennamen tragen und einer "Linie" angehören – eine bemerkenswerte Entscheidung, die dem Umstand Rechnung trägt, daß infolge des Bevölkerungszuwachses derartig definierte Gruppen teilweise bis zu zwei Millionen Mitglieder haben. Diesen die Eheschließung zu versagen, verstoße gegen die Eheschließungs- und die allgemeine Handlungsfreiheit; ob dieses Judikat zugleich auch die gesellschaftliche Ächtung dieser Art innerfamiliärer "Verbindung" beseitigen kann, wäre interessant zu erfahren.– Schließlich sei erwähnt eine die Pressefreiheit betreffende Entscheidung (von 1998), welche Restriktionen der Veröffentlichung zum Schutz des Anstandsgefühls der Allgemeinheit und des Jugendschutzes billigt und dabei um eine scharfe Grenzlinie zwischen (unzulässiger) obscenity und (mit Aufwand für zulässig erklärter) indecency bemüht ist.

Die Durchsicht der Entscheidungswiedergaben führt zu vielen vertrauten Argumentationstopoi und dogmatischen Figuren, mit denen der Verfassungsgerichtshof Koreas sich einreicht in das Konzert moderner, verfassungsstaatlicher Verfassungsgerichte. Es zeigt sich erneut, wie die Auslegungsarbeit insbesondere an Individualrechtstexten konvergiert. Was hier im Blick (allein) auf die koreanische Verfassung judiziert wird, erweist sich als Parallele zur Spruchpraxis nicht nur zu anderen einzelstaatlichen Verfassungen, sondern – etwa – auch zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Wir finden den Balancing Test, den Less Restrictive Alternative Test, in vielen Varianten weitere Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Wir bemerken ferner die Suche nach der Balance zwischen gebotener Betonung legislativer Spielräume und der Markierung der verfassungsrechtlichen Grenzen.

Drei Entscheidungen seien abschließend hervorgehoben, bei denen sich zeigt, wie trotz gleichsinniger verfassungsrechtlicher Verbürgungen und der eben hervorgehobenen Parallelität dogmatischer Grundstrukturen im Ergebnis Entscheidungen herbeigeführt werden, die – etwa – im grundgesetzlichen Kontext jedenfalls heute nicht denkbar wären. So wird

mit sechs zu drei Stimmen die Strafbarkeit des Ehebruchs für mit der allgemeinen Handlungsfreiheit vereinbar gehalten, weil sie i.S. einer Aufrechterhaltung der Sexualmoral zur Sicherung des Familienlebens gerechtfertigt werden könne (zwei Richter der Mehrheit betonen in konkurrierenden Begründungen den "criminally anti-social aspect" des Ehebruchs; zwei dissentierende Richter äußern verfassungsrechtliche Bedenken, weil Ehebruch stets mit Freiheitsstrafe geahndet wird, halten eine Geldstrafe für hinreichend; ein weiterer Richter indes sieht durch die Strafbarkeit des Ehebruchs das Persönlichkeitsrecht als verletzt an).– Für verfassungsmäßig hielt der Gerichtshof auch eine Regelung, die Kinobetreibern auferlegt, über das Jahr gesehen zu mindestens zwei Fünfteln einheimische Produkte zu zeigen ("it is in the public interest to provide grounds for the domestic movie to survive and develop").– Die Todesstrafe wurde (1996) mit sieben zu zwei Stimmen für verfassungsmäßig gehalten, weil die Mehrheit zu der Einschätzung gelangte, sie sei gegenwärtig zum Schutz des Lebens potentieller Opfer unverzichtbar.

Der vorliegende Band informiert nicht über die amtierenden Richterpersönlichkeiten. Bei diesen zeigt sich, wirft man einen Blick auf die Biographien, eine bemerkenswerte Homogenität (das folgende ist der Präsentation des koreanischen Verfassungsgerichtshofs im Internet entnommen). Alle neun Richter sind männlich und wurden zwischen 1936 und 1942 geboren, sind also mehr oder weniger um die sechzig. Alle schauen zurück auf Justizkarrieren, acht als Richter in verschiedenen Funktionen, einer als Staatsanwalt. Alle sind verheiratet und haben im Durchschnitt zwei bis drei Kinder. Geben sie private Interessen an, sind es Ausdauersportarten. Schon die obigen Angaben über Dissense zeigen deutlich, daß ungeachtet äußerlicher Homogenität im Verfassungsgerichtshof Koreas unterschiedliche Grundpositionen aufeinandertreffen und dort deutlich werden, wo die Verfassungsjustiz ohne Abwägung nicht mehr auskommt. Und daß Dissens darüber, wie sich die Rechtslage darstelle, namentlich bei hochpolitischen parlamentsrechtlichen Auseinandersetzungen auftreten kann, zeigt eine Entscheidung aus dem Jahre 1998 über das Recht des Präsidenten der Republik, ohne Zustimmung des Parlaments den Premierminister zu ernennen: Ein in diesem Zusammenhang geltend gemachter Rechtsbehelf von Parlamentariern scheiterte aus prozeßrechtlichen Gründen, wobei die neun Richter sich zu fünf verschiedenen Voten gruppierten.

Die bloße Beschäftigung mit einigen von ihm selbst ausgewählten Entscheidungswiedergaben läßt die Würdigung eines Gerichts nicht zu. Kein Zweifel kann aber daran bestehen, daß dem Verfassungsgerichtshof Koreas eine tragende Rolle in einem Gemeinwesen zukommt, dem womöglich durch eine "Wiedervereinigung" in absehbarer Zeit zusätzliche und fundamentale Herausforderungen bevorstehen. Und für die Zukunft von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Asien bleibt Korea ohnehin einer der wichtigsten Schauplätze.

*Philip Kunig*

*Christopher Dashwood / Kay Möller* (Hrsg.)

**North Korean Scenarios (1999-2003) and Responses of the European Union**

Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Band 60/5

Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1999, 133 S., DM 26,--

Im Rahmen der aufgrund einer Initiative der EU-Kommission vom Januar 1997 entstandenen Publikationsreihe "Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik" haben Christopher Dashwood und Kay Möller diese Sammlung von sieben Aufsätzen herausgegeben und der EU als Grundlage für eine europäische Nordkoreapolitik vorgelegt. Dabei analysieren vier Beiträge die Rahmenbedingungen, also die mögliche innere Entwicklung Nordkoreas bis 2003 mit ihren Auswirkungen auf das regionale und internationale Umfeld, während drei versuchen, europäische politische Antworten auf diese möglichen Entwicklungen herauszuarbeiten.

Wie man sieht, ist dies ein ziemlich spekulatives Unterfangen. Da es sich aber bei den Autoren um ausgewiesene Fachleute handelt, die zudem in der Analyse weitgehend übereinstimmen, erhält man hier einen gut fundierten Erwartungshorizont, an Hand dessen man dann den tatsächlichen Ablauf besser wird beurteilen und – zumindest was die eigentlichen Adressaten betrifft – beeinflussen können.

*Kyongsoo Lho* (Seoul) stellt in seinem einleitenden Beitrag "The Democratic People's Republic of Korea in 2003: Soft Landing or Collapse" fest, Südkorea und die USA hätten ihre Politik zu sehr von einer irrationalen Furcht vor nordkoreanischer Aggression bestimmen lassen und seien so – noch verstärkt durch mangelhafte Koordination – zu Handlangern der Erpressungspolitik der nordkoreanischen Führung geworden: Hilfeleistungen ohne konkrete Gegenleistungen ermöglichten dieser ein Weiterwursteln (*muddling through*) ohne wirkliche Reformen und verhinderten geradezu die "weiche Landung", die sie herbeiführen sollten. Aus US-amerikanischer Sicht schlägt *Larry A. Nixsch* (Washington) in die gleiche Kerbe: In "US Policy towards North Korea: The Agreed Framework's Fading Prospects and a Look at Alternative Policies" führt er anhand zahlreicher Belege aus, daß die US-Unterhändler 1994 davon ausgingen, die US-Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen (Technologie für Leichtwasserreaktoren usw.) nie erfüllen zu müssen, da das nordkoreanische System vorher zusammenbrechen werde! Nach etwa zwei Jahren seien die Erwartungen angesichts des nuklearen und Raketen-Drohpotentials ins Gegenteil umgeschlagen, und nun ermögliche man dem Regime durch Lieferungen ohne nennenswerte Gegenleistungen ein Überleben ohne Reformen. Erforderlich sei dagegen eine ergebnisorientierte Politik mittels "*reciprocity-based diplomacy*". Nordkoreanische Kurzschlußreaktionen seien nicht zu erwarten.

Mit den innerkoreanischen Perspektiven setzt sich *Marcus Noland* (Washington) in "Domestic Aspects of Korean Unification" auseinander. Da das Verhältnis der Einwohnerzahl Nordkoreas zu Südkorea ungünstiger sei als im deutschen Fall (etwa 1:2), andererseits das Wohlstandsgefälle noch krasser (Prokopfeinkommen Nord : Süd etwa 1:8 bis 1:12!),

werde sich Südkorea im Falle der Wiedervereinigung Herausforderungen stellen müssen, die es aus eigener Kraft nicht bewältigen könne: Ohne Kapitaltransfer in den Norden müßte mindestens drei Viertel der dortigen Bevölkerung in den Süden wandern, um ein wirtschaftliches Gleichgewicht herzustellen. Wollte man dies verhindern, seien Investitionen von 1 Billion US\$ erforderlich, die Südkorea nicht aufbringen könne. Positiv sei nur zu vermerken, daß die Südkoreaner aus den Fehlern der Deutschen bei ihrer Wiedervereinigung – laut Noland aus der Sicht amerikanischer Beobachter ein "kostspieliger Fehlschlag"! – lernen könnten und daß in Südkorea die Regierung die Wirtschaft – vor allem die "*chaebol*" – eher zu einer politisch gewollten Investitionspolitik bringen könne, als dies in Deutschland möglich war. So seien realisierbare Zwischenlösungen zwischen den ange deuteten Extrepositionen denkbar.

Der erste Teil schließt dann mit dem Beitrag von *Narushige Michishita* (Tokyo), "Regional Aspects of Korean Reunification: Focusing on Strategic Issues". Darin schildert er die wahrscheinlichen Reaktionen der USA, China und Japans auf fünf mögliche Szenarien der koreanischen Entwicklung: Ein Fortbestehen der Teilung mit Konfrontation (1) sei zwar unbefriedigend, aber für die Anrainer am bequemsten, weil man die bisherige Politik nur fortzuschreiben brauche. Fortbestehende Teilung ohne Konfrontation (2) biete zwar manche Vorteile (Möglichkeit der Abrüstung!), sei aber in sich instabil, da die nordkoreanische Führung ihre Legitimation aus der "Bedrohung aus dem Süden" verlöre. Ein mit den USA verbündetes vereinigtes Korea (3) sei für China schwer verdaulich und werde wohl nur bei erheblichen Zugeständnissen der Gewinner USA und Japan akzeptiert werden. Ein bündnisfreies vereinigtes Korea (4) sei zwar für alle akzeptabel, würde aber die Nachbarn zur Einmischung geradezu herausfordern. Ein mit China verbündetes vereinigtes Korea (5) schließlich sei für die USA bei entsprechenden Sicherheitsgarantien vielleicht gerade noch hinnehmbar, nicht aber für Japan.

Den europapolitischen Teil eröffnet der Mitherausgeber *Kay Möller* (Ebenhausen) mit "Europe and the Korean Problem: Nine Propositions". Die im Titel angesprochenen neun Vorschläge laufen im Grunde auf einen einzigen hinaus: Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten ihre Beziehungen zu Nordkorea nicht mehr wie bisher unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachten, sondern den engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen und politischen – auch sicherheitspolitischen – Problemen der Region berücksichtigen. Hierbei sei ein enger Kontakt zu Moskau, Peking und Tokyo zwar unerlässlich, doch solle sich Europa dabei niemals gegen die Interessen Südkoreas oder der USA auspielen lassen. Zwei wichtige Einzelprobleme greift *Reinhard Drifte* (Newcastle) in "The EU, KEDO, and Humanitarian Aid" heraus. Diese stellt er in den Zusammenhang einmal mit dem Asienpapier der EU von 1994, zum anderen aber mit dem Gesamtbereich der europäischen Beziehungen zu den USA und Japan. Anders als die anderen Autoren hält er den gegenwärtigen politischen Ansatz, erstens Engagement in der KEDO (Leichtwasserreaktoren) zum Beweis der sicherheitspolitischen Verantwortung Europas über das nur marginale wirtschaftliche Interesse hinaus und, zweitens, humanitäre Hilfe einschließlich landwirtschaftlicher Strukturreform, für grundsätzlich richtig. Er müsse nur konsequent durch-

gehalten werden, um Nordkorea bis zum zwar programmierten, aber zeitlich nicht bestimm-  
baren Zusammenbruch seines Systems überlebensfähig und politisch einigermaßen kalku-  
lierbar zu halten.

Im abschließenden Beitrag "Perspectives for an EU Policy on North Korea" stellt *Hanns W. Maull* (Trier) einleitend fest, daß weder die EU noch ihre Mitgliedsstaaten eine solche Politik hätten und stellt die provokante Frage, ob sie überhaupt eine brauchten. Er bejaht sie im Hinblick auf die engen Beziehungen zu den USA, Südkorea und Japan und auf das sicherheitspolitische Interesse Europas an Stabilität in Nordostasien. Diese Politik könne nur in der Unterstützung der Hauptakteure Südkorea und USA bestehen, habe aber durch-  
aus die Möglichkeit, ggf. sogar die Verpflichtung, die US-Regierung gegenüber ihrem eigenen Kongreß zu unterstützen. In der Sache befürwortet Maull ein weiteres Engagement in der KEDO, eine Fortführung der humanitären Hilfe aber nur dann, wenn Nordkorea die Transparenz der Verteilung gewährleiste.

Bedauerlicherweise leidet die verdienstvolle Studie an einer Häufung typographischer Fehlleistungen, unter denen die Verwechslung gleichklingender Worte unterschiedlicher Bedeutung und das Stehenbleiben alternativer Formulierungen in einem Satz besonders auffallen: "Know one" statt "no one" (S. 61) ist ein besonders markantes Beispiel, und die Verwendung von "to", "two" und "too" scheint eher der Zufallskurve als der Bedeutung zu folgen (z.B. S. 60). Und was soll man von Formulierungen halten wie "... there this scenarios also has are some negative aspects ..." (S. 77) oder "... living off of the foreign currency earned ..." (S. 177) ?! Hierdurch werden Lesbarkeit und Verständnis erheblich erschwert, was vor allem in Hinblick auf die eigentlichen Adressaten kontraproduktiv ist: Dies sind ja nicht interessierte Beobachter, sondern politische Entscheidungsträger, die wahrscheinlich dazu neigen, eine so mangelhafte Vorlage verärgert beiseite zu legen, statt durch die unvollkommene Form zum beherzigenswerten Inhalt vorzudringen.

*Karl Leuteritz*

*Hans Peter Maruschke*

**Einführung in das japanische Recht**

C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1999, 271 S., DM 68,--

*Manfred Pohl* (Hrsg.)

**Japan 1998/99**

Politik und Wirtschaft

Institut für Asienkunde, Hamburg, 1999, 293 S., DM 38,--

Das japanische Recht – seit der Modernisierung des Landes in der Meiji-Ära ab 1868 maßgeblich von ausländischen, auch deutschen, Modellen inspiriert – spielt doch in Wirtschaft und Gesellschaft des heutigen Japan eine von anderen entwickelten Industriestaaten deutlich verschiedene Rolle. Im unbestrittenen Erfolg Japans als Industrienation erhellet, im Vergleich mit westlichen Staaten, auch die Bedeutung des Rechts als Element von Modernität. Die ökonomische Prominenz des Landes hat in den letzten zwanzig Jahren nun auch in Deutschland dem japanischen Recht mehr Aufmerksamkeit von Wissenschaftlern und Praktikern verschafft. Die Einführung von Professor Maruschke steht in dieser erfreulich wachsenden Reihe von Arbeiten.

Das Buch gliedert sich in siebzehn Kapitel, die – neben dem traditionellen Recht vor 1868 und der Rezeption westlicher Juristerei in der frühen Meiji-Periode sowie nach 1945 – hauptsächlich das moderne Zivilrecht beschreiben. Am Beginn zahlreicher Kapitel steht eine kurze Liste einschlägiger neuerer Literatur in westlichen Sprachen, die die Fußnoten im Text ergänzt. Ein Sachverzeichnis, einschließlich technischer Termini in japanischer Sprache, erleichtert die Benutzung ebenso wie das ausführliche Inhaltsverzeichnis.

Der Leser, der in den Abschnitten etwa zum japanischen bürgerlichen Recht, viele bekannte Institute antrifft, tut gut daran, die – leider nur kurzen – Ausführungen im Kapitel "Allgemeine Prinzipien" zu Besonderheiten des japanischen Rechts zu beherzigen. Die ganz eigene Praxis des Rechts indiziert auch der Abriß zur Ausbildung und Berufszulassung von Justizjuristen (Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten), deren Zahl in Japan dramatisch unter der in den USA, aber auch in Europa liegt. Daran wird selbst die geplante Verdoppelung der jährlich zum zentralen staatlichen Ausbildungsinstitut für Justizjuristen zuzulassenden Referendare auf ca 1.200 nicht viel ändern. Dies entspricht auch einer traditionellen Abneigung vor der öffentlichen Konfrontation im Rechtsstreit, der stille und für die Beteiligten gesichtswahrende informelle Vermittlung noch immer weitgehend vorgezogen wird, obgleich die Tendenz zu mehr Rekurs auf die Gerichte unverkennbar ist. Recht zählt als wirksame Abhilfe im wirtschaftlichen Streitfall nur wenig, wenn Urteile nicht vollstreckt werden, und eben diese – im vorliegenden Buch leider gar nicht behandelte – Endphase des Verfahrens ist in Japan besonders problematisch, nicht zuletzt, weil das Druckmittel des Offenbarungseids fehlt. Ein grauer "Factoring"-Markt, auf dem parakriminelle Interessenten sich er bieten, juristische Schuldtitel durch mehr oder minder unverhohlene Drohungen gegenüber Schuldner zu "vollstrecken", ist die Kehrseite dieses Zu



stands. Viele der zahlreichen Kreditagenturen, die Verbraucherdarlehen (sarakin) zu hohen Zinsen anbieten, bevorzugen ebenfalls diese brachiale Façon zur Förderung der Zahlungsmoral. Hohe Anwaltskosten und ein Kostenrecht, das – wegen fehlenden Anwaltszwangs – der obsiegenden Partei nicht erlaubt, diese vom Gegner als notwendige Aufwendungen zur Rechtsverfolgung ersetzt zu verlangen, nötigen im übrigen in vielen rechtlich eindeutigen Fällen etwa ausländische Gläubiger dennoch, vom Klageweg abzusehen. Der höchst informativen und übersichtlichen Einführung in das law on the books ist zu wünschen, das in künftigen Auflagen der rechtssoziologische Blick auf diese Besonderheiten des japanischen Rechtslebens erweitert werden möge.

Der jährliche Band mit Beiträgen zu Politik und Wirtschaft Japans nimmt inzwischen einen festen Platz in der Fachberichterstattung zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Erde ein. Auch diese Ausgabe versammelt in bewährter Weise Beiträge akademischer Japankenner und von Mitarbeitern des Auswärtigen Amts bzw. der deutschen Botschaft in Tokyo.

Unter den traditionellen thematischen Rubriken Innenpolitik, Außenpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft beschreiben die Autoren ua die japanische Parteienlandschaft, die bilateralen Außenbeziehungen, neue Ansätze in Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftlicher Öffnung für ausländische Investoren, sozio-demographische Entwicklungen sowie Krisen im Erziehungswesen. Wie stets runden ein wirtschaftsstatistischer Anhang und Landkarten das Buch ab.

Die seit 1955 regierende Jimintô (Liberal Democratic Party/LDP), nur 1993/94 kurz in die Opposition gedrängt, konnte sich auch im behandelten Zeitraum an der Macht halten. Es gelang ihr, nach dem Verlust der Mehrheit im Oberhaus in den Wahlen vom Sommer 1998 durch taktische Bündnisse und dann durch förmliche Koalitionen mit der Jiyûtô (Liberal Party/LP), einer früheren Abspaltung aus der LDP selbst, und später außerdem der Kômeitô ("Partei für saubere Politik") die nötige Mehrheit zu beschaffen: eine taktische Meisterleistung des unlängst verstorbenen Premierministers Obuchi Keizô. Die heterogene Opposition, von der – durch Proteststimmen bemerkenswert erfolgreichen – Kommunistischen Partei bis zur konservativen LP, demonstrierte zwar nach der Oberhauswahl vom August 1998 noch Geschlossenheit und nominierte abweichend vom LDP-beherrschten Unterhaus einen Oppositionskandidaten als Premierminister (nach der Verfassung geht allerdings das Votum des Unterhauses vor). Aussicht auf eine tragfähige Regierungsalternative bot die Opposition aber nie, und obwohl Teile der LP inzwischen wieder das Regierungslager verlassen haben, dürfte sich das kaum ändern.

Die Debatten um Japans Verteidigungspolitik – national, im Bündnis mit den USA und multilateral betreffs der Frage, ob und wie weit Japan an bewaffneten Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen teilnehmen könne – erhielten vor dem Hintergrund der noch immer weitgehend unterdrückten Diskussion um Japans Rolle im Zweiten Weltkrieg neuen Auftrieb durch die Gesetzesvorhaben zu innerstaatlicher Umsetzung der 1997 novellierten (politisch verpflichtenden) Verteidigungsleitlinien zur Zusammenarbeit mit den USA, den nordkoreanischen Raketentest von 1998 und das Streben Tokyos nach einem ständigen Sitz

im VN-Sicherheitsrat. Die sicherheitspolitischen Selbstbeschränkungen im Artikel 9 der von den USA inspirierten Nachkriegsverfassung wurden dabei im Ergebnis bislang nicht verlassen. Einmal, weil sich im Schatten des Bündnisses mit den USA aus japanischer Sicht weiter befriedigend leben läßt. Zum anderen, weil militärische Handlungsmöglichkeiten als Qualifikation für einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat mit abnehmender innenpolitischer Priorität dieses Ziels weniger dringlich wurden. Dennoch bleibt die künftige militärische Rolle Japans ein unerledigtes Thema, das US-amerikanische Pläne für Raketenabwehrsysteme, künftiges Erstarben Chinas, mögliche Instabilität in Südostasien oder Wegfall der US-Militärpräsenz in Korea nach einer Wiedervereinigung von Norden und Süden unweigerlich auf der Tagesordnung halten werden. Japans – im Vergleich etwa zu Deutschland – schwierigere Lage besteht nicht zuletzt darin, in der Region kein umfängliches Verteidigungsbündnis wie die NATO oder eine substantielle überstaatliche Gemeinschaft wie die EU vorzufinden: Japan hat als engen und lebenswichtigen Verbündeten nur einen Anrainer vom anderen Pazifikrand zur Seite. Regionale Integration in Asien dürfte so eine der wichtigsten Aufgaben japanischer Außenpolitik werden, um die politischen Verwerfungen im eigenen Umfeld zu mindern und so Tokyos eigene Stellung weniger exponiert zu machen.

Japan, der unverändert mit weitem Abstand bedeutendste Staat der asiatischen Wachstumsregion, verdient hierzulande größte und ständige Aufmerksamkeit. Dieser neue Band des Jahrbuchs liefert Interessierten dazu wiederum eine gute Einstiegshilfe.

*Wolfgang Keßler*

*Helen Irving*

### **To Constitute a Nation**

A Cultural History of Australia's Constitution

Cambridge University Press, Updated paperback edition, Cambridge, 1999, 257 S., £ 13,95

Am 1.1.2001 werden der "Commonwealth of Australia" und die Verfassung Australiens zeitgleich hundertsten Geburtstag feiern, denn wie in den USA ist auch in Australien nicht der Staat die Vorbedingung der Verfassung, sondern die Verfassung umgekehrt das Gründungsdokument des Staates selbst. Aber nicht nur das hundertjährige Verfassungsjubiläum macht den Blick nach Australien zur Zeit auch staats- und verfassungsrechtlich interessant. Vielmehr befindet sich das Land auch aktuell in einer spannenden Entwicklungsphase. So haben sich die Australier nach einer leidenschaftlich geführten Auseinandersetzung zuletzt entschieden, einstweilen nicht Republik werden zu wollen, sondern konstitutionelle Monarchie zu bleiben. Verfassungsrechtlich bemerkenswert ist auch – seit einigen Jahren – ein signifikanter Grundrechtsaktivismus des High Court, der die weitgehende Grundrechts-

abstinenz von Bundes- und Staatenverfassungen jedenfalls in Teilbereichen zu kompensieren scheint und das australische Common Law grundrechtlich auflädt. Das aus der Perspektive dieser Zeitschrift wohl interessanteste Thema der aktuellen Verfassungs- und Rechtsdiskussion in Australien betrifft das Schicksal der sog. Aborigines, die lange nicht als Teil des Staatsvolkes angesehen wurden (vom Wahlrecht blieben sie bis in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts ausgeschlossen), obwohl sie den Kontinent seit vielleicht 40.000 Jahren bewohnen, während es die "Europäer" auf kaum über 200 Jahre Präsenz bringen. Als sich im Jahr 2000 wegen der Olympischen Spiele das Interesse der Welt auf Australien richtete, stand immer wieder gerade auch das Schicksal der Aborigines im Blickpunkt. Sogar die lange widerstrebende Regierung und Parlamentsmehrheit Australiens rangen sich Entschuldigungsgesten ab, die insbesondere ein einzelner Vertreter der Urbevölkerung im derzeitigen Bundesparlament nachdrücklich eingefordert hatte. Gerade die aktuellen Ereignisse in Australien, das zunehmend auch seine Rolle als regionale Führungsmacht wahrnimmt (jüngst etwa in Ost-Timor und Fidschi), machen neugierig auf ein Buch, das nach hundert Jahren auf die Entstehung einer Verfassung zurückblickt, durch die ein ganzer Kontinent zum Staat vereint wurde.

Irving hat eine "*Cultural History*" der Verfassung Australiens geschrieben. Diese Titelwahl gibt ihr viel Freiheit im Zugriff auf das Thema. Nur um die Verfassungsentstehung geht es in dem Buch, also um das Ringen um die Bundesverfassung vor gut einem Jahrhundert. Irving ist Sozialwissenschaftlerin und entsprechend ist ihr im Titel klar artikulierter Ansatz. Sie bemüht sich – ohne den Begriff der Kulturgeschichte näher zu definieren – darum, dem Fluidum der Verfassungsgebung nachzuspüren. Es handelt sich also um keine "konventionelle" verfassungsgeschichtliche Darstellung (vgl. insoweit nach wie vor: J.A. La Nauze, *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne 1972; für einen zeitgenössischen Bericht aus deutscher Sicht auch *Richard Krauel*, *Die Entstehung und Bedeutung des australischen Bundesstaates*, Preußische Jahrbücher 109 [1902], S. 16 ff.). Irving berichtet vielmehr über gesellschaftliche Zustände, Befindlichkeiten und Entwicklungen. Irving will auch keine in sich geschlossene Darstellung der Entstehungsumstände liefern, sondern eine Reihe einzelner Geschichten erzählen ("*tales*", vgl. S. 1), deren Vereinigung in einem Band die Komplexität der kulturellen Zeitumstände dokumentieren soll. Der Zugriff erfolgt nicht ohne eine gewisse Willkür in der thematischen Auswahl, aber mit viel Gefühl für die Farben, mit denen sich ein Gesamtbild malen lässt. Das betrifft nicht nur die Abfolge der Kapitel, die den Entstehungsprozess der Verfassung unter immer neuen Gesichtspunkten jeweils in seiner gesamten historischen Streckung in den Blick nehmen, sondern auch die Darstellung selbst, die neben den allgemeinen Aspekten auch Akribie im scheinbar nebensächlichen Detail zeigt. Im ersten Kapitel ("*Colonial Nuptials*") beschreibt sie die Gründungszeremonien im Stil einer Hochzeitsreportage. So schildert sie ausführlich die Diskussion um die Kosten der Veranstaltung und die üppigen Dekorationen (die skandinavische Gemeinschaft in Sydney verweigerte sich dem üblichen Bau der vergänglichen (und offenbar fast karnevalistisch anmutenden) Triumphbögen und spendete stattdessen £ 500 an ein

Kinderkrankenhaus, S. 12) und weist auf die Begnadigungen (unter anderem eines zum Tode Verurteilten!) aus Anlass des Ereignisses hin (S. 19 f.).

Im Einzelnen befasst sich das Buch nach dem erwähnten Kapitel über die Verfassungszereemonien in weiteren zehn Kapiteln mit Aspekten der Verfassungsentstehung, wobei die gewählten Kapitelüberschriften ebenso vage sind wie die Abgrenzungen zwischen den erörterten Themen. Man musste sich den Staat überhaupt erst vorstellen ("The Imaginary Nation", S. 25 ff.), Konzepte für eine Verfassung entwickeln ("Imagined Constitutions", S. 46 ff.), nach Modellen und Vorbildern suchen ("Models for a Nation", S. 62 ff. – mit der bemerkenswerten Information auf S. 67, dass auch das kaiserliche Deutschland einen wichtigen Beitrag leistete, nämlich als Vorbild für die Bundeskompetenz im Bereich der Rentenversicherung), Kompetenzabgrenzung diskutieren ("Things Properly Federal", S. 79 ff.). Es ging auch darum, ethnisch den eigenen Staat zu definieren, wobei die Abgrenzung der "europäischen" Einwohner zu den in vielfacher Hinsicht als Bedrohung empfundenen Chinesen im Vordergrund stand ("White Australians", S. 100 ff.) – und darum, die eigene Identität gegenüber dem britischen Mutterland zu definieren ("Australian Natives", S. 119 ff.). Irving beschreibt die intensive Einbeziehung des Volkes in den Prozess der Verfassungsgebung, die sich formal insbesondere an der Direktwahl des ab 1897 tagenden 2. Verfassungskonvents und der Volksabstimmung über die Verfassung zeigt ("The People", S. 134 ff.). Sie erörtert den Diskussionsprozess um die staatsbürgerliche Gleichheit, die schließlich in Art. 117 der Verfassung [Citizens' Equality] ihren Ausdruck findet ("Citizens", S. 156 ff. – ebda. auch einige Überlegungen zu den Gründen für das weitgehende Fehlen ausdrücklich gewährleisteter Grundrechte). Auf eigene monographische Forschungsarbeit kann sie für die einschlägigen Frauenfragen zurückgreifen ("Half the Nation", S. 171 ff. – In Bezug auf das Frauenwahlrecht blieb Australien angesichts der verschiedenen Regelungen in den einzelnen Kolonien bzw. States in der Gründungsphase ein gespaltenes Land). Das Ergebnis der Diskussionen und Entscheidungsprozesse ist ein Bundesvertrag, der seinen Ausdruck in der Präambel des "*Commonwealth of Australia Constitution Act*" findet ("The Federal Compact", S. 196 ff.).

In den einzelnen Kapiteln geht es um konkrete Verfassungskonzepte, Entwürfe, Konvente etc., vor allem aber um den öffentlichen Diskurs, der zu den konkreten Entscheidungen hinführte. Dementsprechend häufig rekurriert Irving auf öffentliche Reden und die zeitgenössische Presse. Da die Erkenntnisinteressen wie angedeutet auf einem vergleichsweise hohen Abstraktionsniveau definiert werden, mag es bisweilen etwas zufällig erscheinen, wo welche konkreten Fragen erörtert werden (ein gutes Stichwortregister hilft hier jedoch bei der Orientierung). Insgesamt erweist Irvings collagenhafte Darstellung die Entstehung der Verfassung und des "*Commonwealth of Australia*" als ein langgestreckter diskursiver Prozess, der seine Grundlagen nicht nur in naheliegenden militärischen, ökonomischen und verkehrstechnischen Erfordernissen hat, sondern eben auch in einer ausgeprägten kulturellen Homogenität (die gerade auch die Vorstellungen von der Organisation des Gemeinwesens erfasst und z.B. eine "Homogenitätsklausel", wie sie für Bundesstaaten sonst üblich ist, in der Verfassung entbehrlich macht). Nachdem die in den 1880er Jahren verfolgten

Ansätze zur Bildung eines "Australasia", das noch Neuseeland und Fidschi hätte einschließen sollen, im Sande verlaufen waren, erwies sich die Ausbildung einer gemeinsamen Dachstruktur für die australischen Kolonien als geradezu natürlicher (aber gleichwohl schwieriger) Prozess.

Zwei Vermisserlebnisse seien angedeutet. Erstens hätte man sich auch in einer solchen kulturhistorischen Arbeit (jedenfalls als außeraustralischer Leser) eine chronologische (und sei es tabellarische) Darstellung des formellen Ereignisverlaufs der Verfassungsentstehung gewünscht. Das wäre zwar konventionell, aber hilfreich, denn auch eine Sammlung von "tales" würde gewinnen, wenn man sich gelegentlich über die verschiedenen Stadien der Beratungen, Konvente, Abstimmungen etc. orientieren könnte. Zweitens ist das materiell vielleicht größte Vermisserlebnis des Buches das Fehlen einer eigenständigen Würdigung der Bedeutung der Urbevölkerung. Während Irving den – inzwischen wie in Europa im Rechtsgrundsätzlichen gelösten – Frauenfragen ein eigenes Kapitel widmet (Half the Nation, S. 171 ff.), bleibt der Rekurs auf die Aborigines sporadisch und eingestreut ("ausführlicher" nur S. 111-114; das Kapitel über "Australian Natives", S. 119 ff., behandelt nicht – wie man unbefangen denken könne – das Schicksal der Aborigines, sondern die Akkulturation der Nachfolger der frühen weißen Einwanderer in ihrer neuen Umgebung). Das entspricht zwar wohl dem Zeitgeist um 1900 und durchaus eindrucksvoll deutet Irving dementsprechend an, dass bei den Verfassungsfeierlichkeiten in Brisbane die Aborigines wie Flora und Fauna präsentiert wurden, "*decorations rather than participants*" (S. 15), aber auch in Irvings Darstellung bleibt das Schicksal der Ureinwohner letztlich nur Dekoration. Die Lehr- und Casebook-Literatur zur australischen Verfassung hat, ausgelöst durch die spektakuläre *Mabo*-Entscheidung des *High-Court* aus dem Jahr 1992, das Thema als originär verfassungsrechtliches zur Kenntnis nehmen müssen und räumt ihm heute breiten Raum ein. Über die kulturellen Hintergründe des Ignorierens im Prozess der Verfassungsentstehung hätte man auch in einer kulturhistorischen Retrospektive gerne etwas mehr gelesen.

Wer an Australiens Verfassung nicht so sehr als technizistisch-juristischem Dokument, sondern als Kulminationspunkt gesellschaftlicher Befindlichkeit zu dieser Zeit interessiert ist, dem kann das hier angezeigte Buch, das in seiner aktualisierten Paperback-Ausgabe in jeder Hinsicht "timely" ist, nur empfohlen werden. Gelegentlich mag den Juristen im Leser ein etwas "lockerer" Umgang mit verfassungsrechtlichen Begriffen (z.B. der Souveränität, S. 26) stören. Auch mag man sich fragen, ob Irving die Befindlichkeiten zum Vorabend des 20. Jahrhunderts nicht insgesamt etwas zu emphatisch beschreibt, um sie dann den nüchternen Gefühlen zum Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber zu stellen (immerhin stand der Erfolg des Vereinigungsprojekts aufgrund des "unsicheren" Kandidaten "Western Australia", der auch 1933 noch einmal einen Sezessionsversuch unternehmen sollte, bis zuletzt auf Messers Schneide). Insgesamt verbleibt aber der Eindruck, dass ähnliche Darstellungen zur Entstehung der Weimarer Reichsverfassung, des Grundgesetzes oder der Landesverfassungen auch hierzulande eine Bereicherung des verfassungsgeschichtlichen Literaturbestandes darstellen würden. Allerdings müssten solche Arbeiten ganz andere Akzente setzen,

denn die Gründungsbedingungen des Verfassungsstaates sind grundsätzlich verschieden. Irving beschreibt einen offenen und über etwa zwei Jahrzehnte währenden Diskurs, der schließlich – die Magie des *fin de siècle* nutzend – in einer als Volksfest begangenen Gründung eines Bundesstaates mündete. Das hat in der wechselvollen Verfassungsgeschichte Deutschlands keine Parallele. Übrigens: Auch die farbenfroh geschilderte Szenerie der Gründungsfeierlichkeiten mit ihrem "*habitual disregard for authority*" (S. 22) erscheint als Ausdruck einer voll entwickelten Bürgergesellschaft vor allem dann beeindruckend, wenn man sie mit den salbungsvollen Selbstinszenierungen der "vollstäftigen" (Otto Mayer) deutschen Monarchie in der Zeit zur vergangenen Jahrhundertwende kontrastiert.

Jörg Menzel

Nikolaus Holzer

### **Integration durch Verfassung**

Das Beispiel der Verfassungsgebung in der Republik Südafrika  
Selbstverlag, Mainz 1999, 183 S.

Holzers Arbeit ist eine von nunmehr fast einem Dutzend deutscher Monographien, welche sich mit dem neuen Verfassungsrecht der Republik Südafrika befaßt, etwa sechs Jahre nach Inkrafttreten der ersten demokratischen Verfassung, der Übergangsverfassung vom 27. April 1994 (ÜV), und etwa zehn Jahre nach dem durch die Freilassung Nelson Mandelas aus dem Victor Verster-Gefängnis in der Kapregion am 11. Februar 1990 eingeleiteten Demokratisierungsprozeß. Die Arbeit hat den Anspruch, diese verfassungsrechtliche Umbruchphase bis zum Inkrafttreten der sog. endgültigen Verfassung Südafrikas am 4. Februar 1997 (endgV) aus dem Blickwinkel der Integrationslehre Rudolf Smends zu untersuchen.

Sie gliedert sich in einen Ersten Teil (S. 9-43), der nach einer allgemeinen Einleitung "in die Welt der Integrationslehre Rudolf Smends ein[führt]" (S. 9), einen Zweiten (S. 43-131), der ausführlich den unter erheblicher Beteiligung der Bevölkerung und ausländischer – nicht zuletzt deutscher – Berater bewerkstelligten Prozeß der Verfassungsgebung in der Republik Südafrika (S. 43-99) und das Ergebnis dieses Prozesses, die endgültige Verfassung, in gedrängter Form (S. 99-131) darstellt. Der Dritte Teil ist der eigentliche Kern der Arbeit und beschäftigt sich mit der Smend'schen Integrationslehre *en détail* samt Stellungnahmen des Schrifttums zu dieser Lehre und ihrer Anwendung auf den Verfassungsgebungsprozeß in Südafrika (S. 131-178). Der Vierte Teil (im Inhaltsverzeichnis taucht dieser Vierte Teil nicht auf und es wird sofort auf den Fünften übergegangen) schließt mit einem Resümee der gefundenen Ergebnisse (S. 178-183). Der Verfasser gliedert im Dritten Teil der Arbeit nach Smend in die vorbereitende Phase, die er in der Republik Südafrika in

der vor-verfassungsgebenden Phase, der Ausarbeitung der ÜV durch die Convention for a Democratic South Africa (CODESA) und schließlich dem Entwerfen der endgV durch die Verfassungsgebende Versammlung (Constitutional Assembly) erkennt (S. 132-134).

Der Verfasser prüft das Vorliegen der für das Smend'sche Verfassungsverständnis maßgeblichen "Werte ersten Grades", Präambel, Menschenrechte, Staatsgebiet, Prinzip der Staatsform sowie die Nationalflagge, die durch die zweitrangige Ordnung lediglich ausformuliert werden, im südafrikanischen Kontext und hat keine Schwierigkeiten, dies zu bejahen (S. 134-142). Insbesondere die Einheitlichkeit des Staatsgebietes gibt zu keinen Zweifeln Anlaß, da sowohl die separatistischen Bestrebungen der Freedom Front zur Bildung eines Afrikaner-Volksstaat als auch der Inkatha Freedom Party KwaZulu-Natals schließlich erfolgreich eingedämmt werden konnten. Zutreffend gegenübergestellt ist auch das alte formalistische und neue – aus der ÜV und endgV herleitbare – Verfassungsverständnis (S. 142-144).

Zuletzt wendet er sich dem Smend'schen Staat zu, dessen "Geburt", die in Verfassungsstaaten durch die Kodifizierung politischer Leitbilder in einer Verfassungsurkunde erfolgt (im Falle Südafrikas vornehmlich in der Präambel und in Section 1 der endgV zu finden), und dessen "Leben" (S. 144-167). Dabei bildet schließlich die "innere Seite" des Staates im Gegensatz zur statischen "äußeren" die eigentliche Aussage der Integrationslehre, nämlich die "innere [...] Erfahrungswelt der in diesem 'Staat' lebenden Menschen" (S. 152). Der Verfasser definiert nachfolgend den Begriff der Integration, stellt verschiedene Integrationstypen vor und erläutert sie anhand von Beispielen in der Person Nelson Mandelas, dem erstmaligen Gewinn der Rugby-Weltmeisterschaft durch Südafrika 1995 und dem Tragen von traditionellen Waffen der Zulus (S. 153-167).

Mit der Anwendung der Integrationslehre auf den verfassungsgebenden Prozeß in Südafrika sollte ihre "Validität" überprüft werden (Vorwort S. 2). Dieses Vorhaben gelingt nur unter Vorbehalten. Gut und verständlich aufbereitet ist zunächst die Integrationslehre Smends, die der Verfasser als Ausgangspunkt seiner Arbeit wählt. Er setzt die in der Phase ihrer Begründung von Smend ab 1928 als Gegenpol zum damals in der deutschen Staatstheorie und Verfassungslehre vorherrschenden Ansatz des Gesetzespositivismus im Richtungsstreit der Weimarer Staatslehre auf der Seite des Antipositivismus aufgebaute Lehre in Beziehung zum gesellschaftlich-politischen Umfeld vom Übergang der hierarchischen Monarchie zum parlamentarisch-demokratischen System Weimars (inklusive der Gründe für das Scheitern der Weimarer Republik aus Sicht der Integrationslehre) und zu den relevanten rechtsphilosophischen Strömungen. Der Verfasser verliert dabei die Kernaussage der Integrationslehre Smends nie aus den Augen (vgl. S. 18, 35 f., 134 f., 144 ff.): Der als dynamisch verstandene Prozeß des (demokratischen Verfassungs-) Staatswerdens gipfelt in der Schaffung einer höchstrangigen Normordnung durch das Volk, in dem "sich [die] Menschen [...] zu einem Ganzen integrieren" (S. 18), die sich aber gleichzeitig aufgrund des gesellschaftlichen Wandels ständig rechtfertigt und rechtfertigen muß, nicht zuletzt gegenüber dem Naturrecht, "das gerechtigkeitsfeindlichen Gesetzen die Geltung versagt" (so der auf S. 27 f. wiedergegebene berühmte Ausspruch Gustav Radbruchs, der sein aller-

dings positivistisches Staatsverständnis ebenfalls explizit durch diese Geltungssperre begrenzt sah).

So vertraut der Verfasser zweifelsohne mit dieser Materie ist, so bereitet ihm doch die Aufbereitung der relevanten südafrikanischen Gegebenheiten Schwierigkeiten. Dies betrifft nicht nur die gesellschaftlichen Realitäten. So hatte z. B. die farbige im Gegensatz zur schwarzen Bevölkerung aus anderen Gründen schlechtere Ausbildungschancen als der Tatsache, daß sie des Afrikaans, der Sprache der weißen Unterdrückter der während der Apartheid regierenden National Party (NP), nicht mächtig sind (vgl. S. 115). Für den ganz überwiegenden Teil der vornehmlich in den heutigen Provinzen des Western Cape und Northern Cape lebenden farbigen Bevölkerung ist sie sogar Muttersprache.

Unsicherheiten treten bei der an sich schon auf S. 86 beginnenden Beschreibung der wesentlichen Elemente der endgV hervor. Sie beginnt hier, weil die Vorstellung des südafrikanischen Verfassungsgerichts, welche wegen dessen Funktion als Institution, die die Übereinstimmung des Entwurfs der endgV mit den 34 Verfassungsprinzipien der ÜV festzustellen hatte, zum Abschnitt über den Verfassungsgebungsprozeß vorgezogen worden ist. Holzer stellt exemplarisch die noch unter dem Regime der ÜV ergangene Entscheidung des südafrikanischen Verfassungsgerichts über die Todesstrafe in *S v Makwanyane* (BCLR 1995 (6) 665 (CC)) heraus. Das Verfassungsgericht hat jedoch nicht, wie vom Verfasser angenommen, die Verfassungswidrigkeit der Todesstrafe in erster Linie deshalb festgestellt, weil sie mit dem Recht auf Leben (Section 9 ÜV) unvereinbar ist, sondern weil sie vornehmlich wegen des sog. "*death row phenomenon*", der Unumkehrbarkeit vollstreckter Fehlurteile und der unausweichlichen Willkürlichkeit der verhängten Todesstrafe gegen das Verbot der grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Strafe ("*cruel, inhuman and degrading punishment*" – Section 11 (2) ÜV) verstößt. Erst zur Verstärkung des Schutzbereichs dieses Grundrechts und im Rahmen der Schrankenprüfung zieht Chaskalson P, mit dessen Urteil sämtliche Richter des Gerichts übereinstimmen, das in Section 10 ÜV geschützte Recht auf Menschenwürde (*S v Makwanyane*, a.a.O., paras 57 ff.) und das Recht auf Leben (a.a.O., paras 80 ff.) heran, läßt aber ausdrücklich offen, ob diese Grundrechte ebenfalls verletzt sind (a.a.O., para 146). Lediglich eine Minderheit von Richtern, welche sämtlich zustimmende Voten verfaßt haben, stellt ausdrücklich auch einen Verstoß gegen das Recht auf Leben fest (so Didcott J, Kriegler J, Langa J und O'Regan J).

Der Verfasser verkennt bei seiner Beschreibung der seiner Ansicht nach wichtigsten Elemente der endgV die Funktion der 34 Verfassungsprinzipien und des weltweit bisher einzigartigen Verfahrens der Zertifizierung eines Verfassungsentwurfs durch ein (Verfassungs-)Gericht. Das südafrikanische Verfassungsgericht hatte dazu die Übereinstimmung des Entwurfs der endgV mit diesen Prinzipien festzustellen (vgl. Section 71 (2) ÜV), was erst im zweiten Anlauf mit dem *Second Certification*-Urteil gelang (*Ex parte Speaker of the Constitutional Assembly: In re: Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 BCLR 1991 (1) 1 (CC)).

Das Verfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zutreffenderweise dargelegt, daß die Vorschriften der ÜV nicht an den Verfassungsprinzipien zu messen sind, denn sie sind



allein geschaffen worden, um der Gestaltungsfreiheit der Verfassungsgebenden Versammlung bei der Ausarbeitung der endgV bestimmte absolute Grenzen aufzugeben, vgl. nur *The Executive Council of the Western Cape Legislature and Others v The President of the Republic of South Africa and Others* BCLR 1995 (10) 1289 (CC) paras 24-41; *Premier of KwaZulu-Natal and Others v President of the Republic of South Africa* BCLR 1995 (12) 1561 (CC) para 12. Nur sie, kein anderes Recht, mußte mit den Verfassungsprinzipien in Einklang stehen. Dagegen geht Holzer, S. 58, davon aus, sie seien auch "absolute[r] Maßstab für die Auslegung der Übergangsverfassung". Den Provinzverfassungsentwurf KwaZulu-Natals prüfte das Verfassungsgericht nach Section 160 (3) ÜV nicht nur – wie vom Verfasser auf S. 91 angenommen – nach Maßgabe der Verfassungsprinzipien (*Ex parte Speaker of the Provincial Legislature KwaZulu-Natal: In re: Certification of the Constitution of the Province of KwaZulu-Natal*, 1996 BCLR 1996 (11) 1419 (CC)).

Weiterhin schließt Holzer eine Nichtigkeitserklärung aus materiell-rechtlichen Gründen eines verfassungsändernden Gesetzes, welches "z. B. die Aufteilung Südafrikas in eigenständige Länder" (S. 101) – besser: Provinzen – vorsieht, nicht aus und argumentiert, das Verfassungsgericht könnte ein solches verfassungsgesetzgeberisches Vorgehen wegen des Fehlens einer dem Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbaren Ewigkeitsklausel in der endgV nur unter Rückgriff auf die Verfassungsprinzipien verhindern. Die Schlüsselpassagen im *First Certification-Urteil* (*Ex parte Speaker of the Constitutional Assembly: In re: Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 BCLR 1996 (10) 1253 (CC) para 18) sind jedoch insoweit eindeutig. Sobald das Verfassungsgericht die Vereinbarkeit des Verfassungsentwurfes mit den 34 Verfassungsprinzipien festgestellt hat, kann die (Un-) Vereinbarkeitsfrage in Zukunft nie mehr gestellt werden (a.a.O.), auch nicht bei verfassungsändernden Gesetzen. Die einzige Fortwirkung der Verfassungsprinzipien, so das Verfassungsgericht, besteht in der Notwendigkeit der Anwendung der Methode der "verfassungsprinzipienkonformen" Auslegung (*First Certification-Urteil*, a.a.O., paras 42f.). Den von Holzer konstruierten Fall würde das südafrikanische Verfassungsgericht voraussichtlich nach Maßgabe der sog. "*basic structures-doctrine*" des indischen Supreme Court (*Indira Nehru Gandhi v Raj Narain* (1975) SC 2299, 2461) lösen, nach der auch formell einwandfreie verfassungsändernde Gesetze trotz Fehlens einer "Ewigkeitsklausel" wie die des Art. 79 Abs. 3 GG ungültig sein können, wenn sie gegen fundamentale Strukturprinzipien der Verfassung verstoßen, eine "Änderung" ("amendment") der Verfassung im Wortsinne also nicht mehr vorliegt (dies klingt in *Executive Council of the Western Cape* a.a.O., para 204 per Sachs J bereits an; deutlicher insoweit *The Premier of KwaZulu-Natal and Others v The President of the Republic of South Africa and Others* BCLR 1996 (12) 665 (CC) paras 47-49).

Hinsichtlich des kaum noch umstrittenen Problems der Drittwirkung von Grundrechten kann keinesfalls die Rede davon sein, die bloß mittelbare Drittwirkung stehe "nun klar und eindeutig fest" (S. 106). Das südafrikanische Verfassungsgericht hatte sich zwar im Fall *Du Plessis and Others v De Klerk and Another* BCLR 1996 (5) 658 (CC) wohl zu Recht wegen des nicht eindeutigen Wortlauts von Section 7 (1) ÜV nur zur mittelbaren Drittwirkung

durchgerungen. Angesichts des von Section 7 (1) ÜV abweichenden Wortlauts von Section 8 (2) endgV ist die Problematik aber nunmehr zugunsten einer unmittelbaren Drittwirkung ("direct horizontal application") gelöst worden.

Der zweifellos bestehende Einfluß auch des Grundgesetzes auf die Formulierung der südafrikanischen Verfassung darf nicht überschätzt werden. Nicht jedes Element der südafrikanischen Verfassung ist als "klassisches" Verfassungsrecht (z. B. auf den S. 13 ["wie ein Lehrbuch des deutschen Verfassungsrechts"], 14, 101 ["klassischer Verfassungsstaat"], 107 ["klassische Wechselwirkungstheorie"], 124 ["Gesetzesbeschlüsse nehmen den in westlichen Parlamenten üblichen Weg"]) westlicher Prägung zu bezeichnen. Dieser Befund gilt auch für den etwaigen Einfluß der Richter des Bundesverfassungsgerichts auf ihre südafrikanischen Kollegen (z. B. geht der Verfasser auf S. 88 davon aus, daß das Urteil zur Abschaffung der Todesstrafe quasi allein auf das deutsche Bundesverfassungsgericht zurückgehe). Erstens täuscht dieser Eindruck häufig nicht zuletzt dann, wenn das Thema der Untersuchung nicht Rezeption von, sondern Integration durch Verfassungsrecht ist und eine tiefergehende Begründung deshalb nicht möglich ist. So ist die im auf S. 107 zitierten Entwurf für Section 39 (2) ÜV geregelte Methode der verfassungs- bzw. grundrechtskonformen Auslegung keinesfalls eine Steigerung der Wechselwirkungstheorie. Oder: Die endgV unterscheidet zwar auch zwischen ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung (S. 125), die Struktur der Gesetzgebungskompetenzen ist aber eine völlig andere als die des Grundgesetzes. Erwähnt sei nur, daß die Residualgesetzgebungskompetenz bei der nationalen Ebene von Staatsgewalt liegt, Section 44 (1) (a) (ii) endgV, und dem nationalen Parlament auch in den Bereichen der nur so genannten ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Provinzen, Section 104 (1) (b) (ii) i.V.m. Schedule 5 endgV, unter bestimmten Voraussetzungen ein "Eingriffsgesetzgebungsrecht" ("[...] Parliament may intervene [...]") zusteht, Section 44 (2) endgV. Zweitens stehen einige Richter des südafrikanischen Verfassungsgerichts, allen voran Krieger J, der "Importierung" von ausländischem Verfassungsrecht trotz Section 39 (1) (c) endgV generell eher skeptisch gegenüber (vgl. *Du Plessis and Others v De Klerk And Another*, a.a.O., para 144). Bei der Behandlung dieser Vorschrift unterläuft dem Autor trotz wörtlichen Zitats noch der Fehler, hier die Berücksichtigung internationalen Rechts bei der Entwicklung der Grundrechtsrechtsprechung in das Ermessen des Verfassungsgerichts zu stellen, verpflichtet Section 39 (1) (c) endgV doch dazu ("[...] must consider international law [...]"). Drittens beanspruchen auch Rechtswissenschaftler aus anderen verfassungsrechtlichen Ordnungen, z.B. aus Kanada, den U.S.A., Australien oder Indien, die Urheberschaft für bestimmte Vorschriften oder Prinzipien der ÜV oder endgV, freilich teils zu Unrecht. So gehe die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf den kanadischen "Oakes test" zurück (so *S v Makwanyane*, a.a.O., paras 105-107), der allerdings erst 1986 etwa hundert Jahre nach dem berühmten Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 8. April 1885 (PrOVG 12, 397, 403 f.) vom kanadischen Supreme Court in die Grundrechtsrechtsprechung nach der Schaffung eines justiziablen Grundrechtskataloges für Kanada im Jahre 1982 eingeführt worden ist (*R v Oakes* (1986) 19 CRR 308).

Gänzlich fehlt schließlich im Hauptteil der Arbeit eine Auseinandersetzung des Verfassers mit dem vielleicht wichtigsten und kontrovers diskutierten Urteil des südafrikanischen Verfassungsgerichts, dem der *Azanian Peoples Organisation (AZAPO) and Others v President of the Republic of South Africa and Others* BCLR 1996 (8) 1015 (CC). In diesem Urteil hat das Gericht die Befugnis der Truth and Reconciliation Commission, Amnestien für die Täter sowohl der Apartheid-Regierung als auch der Befreiungsbewegung für die von ihnen begangenen Grausamkeiten unter bestimmten Voraussetzungen zu erteilen, als rechtlich zulässig akzeptiert. Dasselbe hat es für die Regelungen über die rechtliche Wirkung dieser Amnestien in dem auf der Grundlage des Postambel der ÜV erlassenen Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995, nämlich die Täter, die Organisationen, in denen sie Mitglied waren, und sogar den Staat von zivilrechtlichen Ansprüchen der Opfer freizuhalten, trotz Bestehens des Grundrechts auf Zugang zu Gericht ("Access to Court" – Section 22 ÜV) und möglicherweise entgegenstehenden Völkerrechts (diese Frage hat das Gericht zu Unrecht offengelassen) festgestellt. Die Verwertung dieses Urteils wäre zum einen angezeigt gewesen, zeigt sich doch bei diesem dem Urteil zugrundeliegendem Sachverhalt, wie schmerzhaft und schwierig, wenn nicht unmöglich, die Integration von Opfern und Tätern, denen jeweils keine Gerechtigkeit widerfährt, in einem "lebenden" Staat ist, nachdem die Geburt des neuen Südafrikas gerade – man möchte meinen – auf wunderbare Weise gelungen war. Der einzige Trost, der den Opfern zuteil wird, ist das Erfahren der Wahrheit, der Gewißheit über das Geschehene, auf die manche so lange haben warten müssen, die auf Kosten einer anderen Bewältigung des vergangenen extremen Unrechts geht, die durch die Gerichte in langwierigen Verfahren zu bewerkstelligen gewesen wäre. Das Verfassungsgericht hat diese Zweckbestimmung der Amnestieregeln herausgearbeitet und schließlich gebilligt. AZAPO ist sicherlich die Nagelprobe für eine erfolgreiche Integration durch Verfassung in Südafrika. Die Berücksichtigung dieser Entscheidung wäre dem Autor auch möglich gewesen, ist das Urteil doch vor anderen vom Verfasser eingearbeiteten Urteilen veröffentlicht worden.

Was bleibt als Fazit? Der Verfasser hat ein ehrgeiziges Ziel verfolgt. Wer die Integrationslehre auf einen völlig anderen Rechts- und Kulturkreis in einer anderen Zeit anwenden will, sieht sich Problemen von erheblicher Komplexität ausgesetzt. Leider zeigt die Arbeit Holzers Mängel in der zweiten Hälfte des Zweiten Teils, welche unnötig entstanden sind, sind die dort dargestellten Elemente der endgV doch nicht unmittelbar notwendig zur Gegenüberstellung des Verfassungsgebungsprozesses in Südafrika und der Integrationslehre. Bedauerlicherweise konnte die Qualität der Aufbereitung der Smend'schen Integrationslehre bei der knapp geratenen praktischen Anwendung auf die Situation in Südafrika im eigentlichen Hauptteil der Arbeit (Dritter Teil) nicht gehalten werden.

*Nikolaus Schultz*

*Felix Oelkers*

### **Das Recht der South African Reserve Bank**

Ein Beitrag zum neuen südafrikanischen Verfassungsrecht

Schriftenreihe Recht und Verfassung in Südafrika, Bd. 5

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 334 S., DM 98,-

Dass es sich bei der vorliegenden Arbeit zur Rechtssituation einer Zentralbank in Südafrika um ein brandaktuelles Thema handeln könnte, scheint auf den ersten Augenblick zweifelhaft. Auch fragt sich, ob denn das südafrikanische Verfassungsrecht Leitbildfunktionen für andere Verfassungen haben könnte, beziehungsweise Diskussionen darüber neue Erkenntnisse in dem ehrwürdigen Fach "Verfassungsrecht" vermitteln könnten. Felix Oelkers aber leistet mit seiner im Jahr 1999 in Hamburg zugelassenen Dissertation zum Thema "Das Recht der South African Reserve Bank" einen beeindruckenden Beitrag nicht nur zum südafrikanischen Verfassungsrecht, sondern zum Verfassungsrecht überhaupt.

Dies bewerkstelligt er nicht nur durch die detaillierte Darstellung der epochalen Ereignisse in einer Nation auf dem schwierigen Weg aus der Diktatur hin zu einer modern verfassten Demokratie. Auch ein Vergleich der Entwicklung der politischen Bedingungen, mit denen eine Zentralbank – in diesem Falle die South African Reserve Bank – im Verlaufe ihrer Geschichte umgehen musste und muss, mit der Entwicklung in Europa hinsichtlich der grundsätzlichen Infragestellung und politischen Disposition einer Zentralbank ist recht aktuell. Denn gerade in Deutschland wird ja derzeit laut darüber nachgedacht, welche Rolle denn die Bundesbank nach Gründung der Europäischen Zentralbank erfüllen soll. Dabei steht nicht nur die Frage nach einer möglichen Auflösung oder Nicht-Auflösung der Bundesbank im Raum, sondern – und dies macht auch die Entwicklung in Südafrika besonders interessant – es muss auch die Funktion der Europäischen Zentralbank, die sich zum Zeitpunkt des Erscheinens der Arbeit gerade in Gründung befand, über ihre reine Gründungs- und personelle Besetzungsphase hinausgehend grundlegend bedacht, diskutiert und im geltenden Recht festgeschrieben werden. Ein Zeichen dafür, wie notwendig dies ist, zeigt beispielsweise die – wenn auch allzu leichtfertige so doch treffliche – Beschimpfung der Europäischen Zentralbank durch den Präsidenten des Verbandes der Volks- und Raiffeisenbanken, der jüngst in Brüssel die Notenbank aufforderte, nun endlich ihrer eigentlichen Rolle gerecht zu werden, statt nur das zu tun, was ohnehin jeder von ihr erwarte. Dies tat er allerdings, ohne einen Hinweis darauf zu geben, was denn die eigentliche Rolle einer Zentralbank sei.

Interessant ist die vorliegende Arbeit zusätzlich vor dem Hintergrund des gegenüber der Leitwährung US \$ drastisch fallenden Euro und den zaghaften und wohl bis heute fehlgeschlagenen Versuchen der Europäischen Zentralbank, hier durch Leitzinserhöhungen auf inzwischen 4,5% seit Januar 2000 gegenzusteuern, weil der Autor weniger die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge und Geschehnisse in Südafrika nachzeichnet, als vielmehr am Beispiel der South African Reserve Bank aus der historischen Genealogie die rechtlichen

Rahmenbedingungen und verfassungsrelevanten Grundvoraussetzungen herauschält, die geeignet sind, einer Zentralbank eine effektive Geldpolitik zu ermöglichen.

Das Werk umfasst 334 Seiten und ist klassisch aufgebaut (Inhalt, Abkürzungsverzeichnis, Einleitung usw.). Die Zusammenfassung in Thesen am Schluss des Buches (S. 269 ff.) machen einen ebenso professionellen Eindruck wie sich auch der Serviceteil insgesamt sehr ausführlich ausnimmt. Dieser umfasst ein Literaturverzeichnis, Gesetzes- und Verordnungsverzeichnis, Entscheidungsverzeichnis, Appendices mit Grafiken und synoptisch aufbereiteten Gesetzestexten. Hinzu kommt, dass der Autor diejenigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die in etwa grundlegenden Entscheidungen des Südafrikanischen High Court of Parliaments oder anderen ähnlich gewichtigen Institutionen Südafrikas gleichkommen, ebenfalls minutiös auflistet.

Das Werk gliedert sich im übrigen in drei Kapitel. Das erste Kapitel gibt den Blick in die Geschichte Südafrikas und damit verbundenen historischen Entwicklung der South African Reserve Bank frei. Großen Wert legt der Autor dabei darauf, die entscheidenden verfassungsrelevanten Bedingungen der Zentralbank ins Zentrum der historischen Betrachtung zu stellen. Im Zentrum der Betrachtung steht dabei der Begriff "Zentralbankunabhängigkeit". Der Begriff der Zentralbankunabhängigkeit wird hinsichtlich aller möglichen Funktionen untersucht und auf der Folie der historischen Entwicklung der South African Reserve Bank beleuchtet, denn – und dies stellt der Autor anschaulich vor – die ständige Diskussion um die Unabhängigkeit der Südafrikanischen Zentralbank seit ihrer Gründung im Jahr 1920 zeigt ganz deutlich das Ringen aller Beteiligten um die Definition des Begriffes Unabhängigkeit. Der Autor macht drei zentrale Unabhängigkeitsaspekte aus: Die wirtschaftliche Unabhängigkeit, die politische Unabhängigkeit, schließlich die normative, d.i. die funktionale, die personelle und die rechtliche Unabhängigkeit.

Nachdem der Autor diese zentralen Bestimmungen des Begriffes Unabhängigkeit am Beispiel der South African Reserve Bank bis 1989 herausgeschält hat, untersucht er im zweiten Kapitel, wie sich diese Prinzipien in der jüngsten Geschichte sowohl in der südafrikanischen Übergangsverfassung von 1994 als auch in der endgültigen und heute geltenden Verfassung von 1996 entwickelt haben. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei – und dies ist Gegenstand des dritten Kapitels – wie die heutigen Gesetze, die zur South African Reserve Bank inzwischen verabschiedet worden sind, mit der Verfassung von 1996 im Einklang stehen.

Das dritte Kapitel rankt um verschiedene Problemstellungen, die es in diesem Rahmen zu bedenken gilt. In einem kursorischen Exkurs schildert der Autor beispielsweise, auf welche Weise in Südafrika traditionell die Verfassung ausgelegt wird. Interessant und ungewöhnlich ist, dass die Verfassungsauslegungen jeweils per Gesetz bestimmt werden. Der Autor beschreibt – und hat dabei stets die deutsche Rechtstradition im Auge – die verschiedenen Arten der Verfassungsauslegungen per Gesetz. In der Auslegung per Gesetz gibt es die bekannten Auslegungen als Wortauslegungen, historische Auslegungen und systematische Auslegungen.

Im Verlauf der Arbeit verlässt der Autor mit einigen geldpolitischen Andeutungen bisweilen das rein juristische Terrain. Er macht bei diesen Ausflügen beispielsweise deutlich, dass offensichtlich nicht nur der Gegenwert in Gold den Wert einer Währung (des Geldes) bestimmt. Vielmehr zeigt er, dass der Wert des Geldes auch durch andere Faktoren bestimmt wird. Zum Beispiel durch die personelle Besetzung einer Notenbank. Dies belegt die Funktionsweise der Zentralbank in Südafrika in ihrer Geschichte recht trefflich. Dabei gestaltete sich auch der Rechtsrahmen, innerhalb dessen der Begriff "Unabhängigkeit" definiert wurde und wird doch recht unterschiedlich, wobei die Definition des Begriffes ganz offensichtlich und vor allem politisch motiviert ist.

Ob die geldpolitische Zielsetzung der Zentralbank nun eher monetaristisch oder eher geldwertstabilitätsorientiert war, wurde entsprechend entweder eher von der Politik oder den Eigentümern (die South African Reserve Bank ist eine Aktiengesellschaft und war schon wegen der differenzierten Aktionärsstruktur in ihrer Geschichte stets gewissen Zielschwankungen ausgesetzt) oder auch von anderen Umständen bestimmt.

Angesichts dieses Bildes, das der Autor von den südafrikanischen Verhältnissen der Geldpolitik entwirft, kann man sich durchaus aktuellen Fragen widmen. Beispielsweise stellt sich die Frage, die durch die im Juli 2000 begründete Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung gegen den öffentlich-rechtlichen Status der Sparkassen und Landesbanken in Deutschland aufgeworfen wird, wie zwingend denn eigentlich eine bestimmte Eigentümerstruktur hinsichtlich der Funktionalität einer Bank sein muss. Ebenso fraglich ist es, welche Kriterien überhaupt bedacht werden müssen und inwieweit beziehungsweise ob überhaupt politische Interessenlagen dazu geeignet sind, eine aus volkswirtschaftlicher Sicht effektive und gesunde Währungspolitik zu betreiben.

Die Autor fordert folgerichtig und abschließend, dass eine Zentralbank politisch, funktionell und wirtschaftlich unabhängig sein müsse, was – und dies ist ein letzter Exkurs – nicht im Konflikt mit dem Demokratieprinzip liege. Ganz bewusst sei eine Zentralbank politischer Kontrolle zu entziehen, ihre Ziele müssten verfassungsrechtlich geregelt sein, allein eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament müsse gesetzlich festgelegt sein, die Aufsicht über eine Zentralbank müsse von Gremien durchgeführt werden, die sich aus den entscheidenden Wirtschaftszweigen einer Volkswirtschaft rekrutierten.

Alles in allem ist der vorliegende Band nicht nur geeignet, sich ein Bild von der Rechtslage der South African Reserve Bank zu machen (der flüssige und übersichtliche Schreibstil und Aufbau gewähren auch dem Laien Einblicke in die Thematik). Eine Rechtsvergleichung in Ansätzen gibt auch Aufschluss über die hinsichtlich einer Verfassungsmäßigkeit streitigen Gesichtspunkte in Bezug auf eine Notenbank. Die Arbeit kann darüber hinaus dem juristisch Forschenden ohne weiteres als ausführliches Nachschlagewerk zu dem speziellen Thema Notenbank und Geldpolitik dienen.

*Guntram Platter*