

# BUCHBESPRECHUNGEN

*Christian Tietje*

## **Internationalisiertes Verwaltungshandeln**

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel

Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 2001, 763 S., € 74,00

“Wirft man einen Blick auf Rechtsentwicklungen im internationalen System, die über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen, muß festgestellt werden, daß ihre Auswirkungen auf innerstaatliche öffentlich-rechtliche Strukturen nahezu vollständig auf eine wissenschaftliche Aufarbeitung harren”. Dieser Umstand veranlaßte Tietje, eine Habilitationsschrift vorzulegen mit dem ehrgeizigen Ziel, “50 Jahre nach der grundlegenden Entscheidung des Verfassungsgebers für eine internationale Offenheit der deutschen Rechtsordnung Strukturen des internationalisierten Verwaltungshandelns in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen” (S. 7). Diesen bisher kaum gebräuchlichen Begriff verwendet er, “um zunächst zu verdeutlichen, daß sich das Untersuchungsinteresse auf Einzelbereiche des Verwaltungsrechts und auf Verwaltungsaktivitäten insgesamt bezieht, die ihrer Struktur nach international beeinflusst sind”; überdies verlange die “Komplexität der internationalen Verflechtung der öffentlichen Verwaltung danach, eine rechtsdogmatische und rechtstat-sächliche Untersuchung vorzunehmen, die nicht ausschließlich auf die in weiten Bereichen nationalstaatlich geprägten Rechtskategorien abstellt” (S. 25). In der Einleitung wird die These formuliert, dieses internationale Verwaltungshandeln sei “in ein kooperatives System komplexer Interdependenzen eingebunden”, das sich durch seine “Mehrebenenstruktur” auszeichne (S. 26); damit könnten zugleich “grundsätzliche Struktur- und Systemaspekte der öffentlichen Verwaltung in ihrer internationalen Dimension” herausgearbeitet werden, die “neben dem internationalen Recht sowohl das Verfassungs- als auch das Verwaltungsrecht” beachte (S. 27).

“Ansätze und Entwicklung eines Konzepts des internationalisierten Verwaltungshandelns” – so Teil 1 – findet Tietje insbesondere bei Robert von Mohl und Lorenz von Stein, in neuerer Zeit im “internationalen Wirtschaftsrecht” Georg Erlers. Damit wird die Brücke zum nächsten (2.) Teil geschlagen, der (etwas gedrängter) “Entwicklung und gegenwärtigen Stand der internationalen Zusammenarbeit in Verwaltungsangelegenheiten” darlegt, vom Wiener Kongreß bis zur UN-“Familie”, und abschließend die Einbindung der Bundesrepublik Deutschlands in das “internationale System der technisch-administrativen Aufgabewahrnehmung” kurz skizziert (und in einem Anhang näher ausführt). Leider läßt Tietje eine genauere Bestimmung des “Technisch-Administrativen” vermissen. Vielmehr widmet er sich exkursartig alsdann sozialwissenschaftlichen Erklärungsansätzen, “steuerungsorien-

tierten Sichtweisen" (S. 152), vom Funktionalismus bis zur *global governance without governments* (S. 168 f.), bei der es darum gehe, "angemessene Strategien zu entwickeln, die unter Anerkennung der weiterhin zentralen Rolle des Staates die Legitimität des sich vollziehenden Rechtssetzungs- und Rechtsverwirklichungsprozesses garantieren", und die als "Synthese der rechts- und sozialwissenschaftlichen Theoriebildung" angesehen werden könnten (S. 170). Teil 4 unternimmt eine "Grundlegung" im Hinblick auf die "verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltung als eigenverantwortlicher und eigenständiger internationaler Akteur". Werde Regierung als die "einheitlich auf das Gesamtschicksal der Gesellschaft abzielende Staatsleitung" bestimmt, gelte dies auch für das auswärtige Handeln (S. 194); demgemäß sei die Verwaltung "immer dann eigener Akteur in auswärtigen Angelegenheiten, wenn es um eine typischerweise ,mehr angeleitete, ausgerichtete Tätigkeit, die der Wahrnehmung der mehr technischen und wiederkehrenden Aufgaben, des Details, des Lokalen dient'" (K. Hesse) gehe, wie dies auch der Staatspraxis entspreche (S. 197). Aus Art. 24 GG ergebe sich (als Staatsziel) eine Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit (S. 215), auch das allgemeine Völkerrecht kenne eine Kooperationspflicht, wofür Tietje W. Friedmann und den *WTO Appellate Body* als wahrlich originelle Kombination von Zeugen nennt. Das *global governance*-Konzept wieder aufgreifend, geht er dann im 5. Teil auf die unterschiedlichen (völkerrechtlichen) Steuerungsinstrumentarien ein, die das "Zusammenspiel von nationaler und internationaler Rechtsordnung" bestimmen (S. 240), wobei ein Schwerpunkt bei dynamischen internationalen Vertragsregimes, vereinfachten Vertragsänderungs- bzw. -ergänzungsverfahren liegt, des weiteren auf den rechtsordnungsimmanenten Aspekten von soft law. Auch ökonomische Steuerungsmodelle werden behandelt, wobei allerdings gerade die Internationalen Finanzinstitutionen kaum eines Blickes gewürdigt werden, obschon *surveillance* und *conditionality*, von neueren Ausdifferenzierungen der "internationalen Finanzarchitektur" ganz zu schweigen, hier durchaus mannigfaltiges Anschauungs- und Belegmaterial böten. Das gilt auch für Verwaltungskooperation, z.B. im Rahmen des *Financial Stability Forum*. Anders als sonst enthält dieser Teil auch keine eigene Zusammenfassung.

Über exakt 200 Seiten erstreckt sich die Erörterung ausgewählter Sachgebiete internationalisierten Verwaltungshandelns. Wenn Tietje hier eingangs festhält, das Aussparen des Wirtschaftsverwaltungsrechts lasse sich damit rechtfertigen, "daß verschiedene Einzelaspekte dieser Rechtsmaterie ohnehin im Sinne von Querschnittsproblemen mitbehandelt werden" (S. 292), so überzeugt dies nicht, zumal dann zumindest Querverweise angezeigt gewesen wären. Andererseits dürfte die Auswahl – Internationalisiertes Gesundheitsverwaltungsrecht (Mensch, Tier, Pflanzen), Umweltverwaltungsrecht, Kommunikations- und Transportrecht – durchaus verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zeitigen können, zumal Tietje parallel vorgeht: "Begrifflichkeiten" und "Grundstrukturen" folgen jeweils zunächst Ausführungen zum internationalen Recht, sodann zum internationalisierten Verwaltungshandeln im nationalen (deutschen) Recht. Er vermag dabei "eine weitgehende Kohärenz der nationalen und internationalen Regelungsebene" (S. 485) zu belegen, desgleichen ein

Verschwinden von Unterschieden zwischen rechtsverbindlichen und bloß rechtserheblichen internationalen Vorgaben.

Spätestens an diesem Punkt kann der Frage nach der Legitimität internationalisierten Verwaltungshandelns nicht mehr ausgewichen werden, die Tietje denn auch am Beginn des 7. und letzten Teils (vor der konzisen Schlußbetrachtung und einer Zusammenfassung in 42 Thesen) anspricht, wenn er die Einbindung des internationalisierten Verwaltungshandelns in die rechtsstaatliche Ordnung (des GG) analysiert; auf das Demokratieprinzip kommt er nur in einem Unterabschnitt näher zu sprechen (S. 603 ff.). Zunächst wird die bundesstaatliche Problematik im Hinblick auf Verbandskompetenzen, dann werden die Organkompetenzen im Bund behandelt; eine eher restriktive Rolle des Parlaments folge aus "Rationalität und Effektivität/ Effizienz als Elementen funktionsgerechter Legitimität" (S. 523 ff.). So sehr diese Aussage in den gesamten Argumentationsstrang des Werkes paßt, so fragwürdig ist sie, weil sie die zentrale Bedeutung der Volkssouveränität fast (S. 535) völlig außer Acht läßt. In einem zweiten Schritt beleuchtet Tietje das internationalisierte Verwaltungshandeln in der Diskussion über das "Verhältnis von innerstaatlichem öffentlichem Recht und internationalen Recht"; sein Augenmerk gilt dabei zu Recht der Rolle "unverbindlicher" internationaler Regeln in der deutschen Rechtsordnung. Die Bewertung läuft auf ein Bild der "funktionellen Einheit" (S. 643) hinaus, weil beide Rechtsräume sich "immer mehr darauf einrichten, eine umfassende Gemeinwohlorientierung kooperativ zu verwirklichen". Schließlich wendet er sich legitimatorischen Problemen der nationalen Verwaltungsorganisation zu, einmal im Hinblick auf den Auswärtigen Dienst und die diesem obliegende Koordination des auswärtigen Handelns aller Ressorts, zum andern (erneut) in bezug auf Legitimitätsfragen, wobei Tietje *global governance* (idealtypisch) für ausreichend demokratisch legitimiert erachtet (S. 660); dies hänge jedoch entscheidend davon ab, "daß die Staaten durch ihre interne Verwaltungsorganisation auf die entsprechenden Herausforderungen reagieren" (S. 661). Bemerkenswerterweise stützt sich Tietje hier auf einen Autor aus der OECD, einer klassisch-intergouvernemental verfaßten Organisation mit einem verhältnismäßig kleinen, weithin homogenen Mitgliederkreis, die bisher kaum einen Gedanken auf Parlamentarisierung bzw. eine eigene Parlamentarische Versammlung verschwendet hat.

Dem Telekommunikations- und Postrechtler fallen einige Ungenauigkeiten in Teil 6.C. auf, so die unrichtige Bezeichnung des "Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie", das (angesichts des Redaktionsschlusses wohl unvermeidbare) Anführen noch der §§ 59 ff. TKG (ersetzt durch das FTG), die fehlende Anführung der Legaldefinition von Regulierung in § 3 Nr. 13 TKG. Auch die "regulierte Selbstregulierung" (S. 486) hätte eine Erwähnung im ansonsten zuverlässigen Stichwortverzeichnis verdient. Bei aller Wertschätzung des Internet als Informationsquelle wäre wohl stets noch zu fordern, daß für eine Veröffentlichung von Regeln Internationaler Organisationen via dieses Medium eine verbandsrechtliche Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist (S. 619). Nicht ganz nachzuvollziehen vermag ich schließlich, warum für Standards im WTO-Bereich eine "außenrechtswirksame innerstaatliche Geltungsanordnung" nötig, bei anderen unverbindlichen interna-

tionalen Regelwerken hingegen kein "Rechtsformvorbehalt" gegeben sei (S. 626, 631). Hier mag die alsbald anstehende Umsetzung von Basel II weitere Aufschlüsse bringen können.

Tietje hat mit seiner Arbeit, auch wo sie gelegentlich in Methode und Inhalt zu Widerspruch reizt, vielfach Neuland betreten und Fundamente für weitere Studien gelegt. Sie könnten etwa klären, ob internationalisiertes Verwaltungshandeln eine globale Erscheinung ist oder sich nicht in Entwicklungsländern anders als in Industriestaaten auswirkt, ferner, welche Bedeutung die konkrete Ausgestaltung der jedem Verwaltungshandeln vorgelagerten Willensbildung in (insbesondere nach Wirtschaftskraft oder sonst von der formalen Staatengleichheit abweichend besetzten) Kollegien auf dessen Inhalte (und Implementierungschancen) hat. Sollten Volksvertretungen wirklich angesichts reduzierter nationaler Aufgaben und fehlender Mitentscheidung auf internationalen Ebenen zur Bedeutungslosigkeit verkommen, so wäre dies schwerlich eine "good" governance und führte zudem über kurz oder lang zum Verlust der für jedes Gemeinwesen existenznotwendigen minimalen Akzeptanz. Auch und gerade internationalisiertes Verwaltungshandeln kann daher ein hohes Maß an echter parlamentarischer Rückkopplung kaum entbehren.

Ludwig Gramlich, Chemnitz

Robert J. Beck / Thomas Ambrosio (Hrsg.)

### **International Law and the Rise of Nations**

The State System and the Challenge of Ethnic Groups

Chatham House Publishers, New York/London, 2002, 364 S., £ 29,50 (Paperback)

Dass das Völkerrecht im Deutschen eine eher irritierende Bezeichnung trägt (obwohl auch *inter-national law* falsche Konnotationen enthält), ist oft bemerkt worden. Handelt es sich doch seinem Ursprung nach um eine zwischen-staatliche Rechtsordnung und, auch wenn nach seinem heutigen Stand inhaltlich auch nichtstaatliche Akteure zu den völkerrechtlich Begünstigten gehören können, so bleibt es doch, was den Prozess seiner Fortbildung angeht, ein von Staaten getragenes Recht. Das hieraus resultierende Dilemma, dass die Völker im Völkerrecht nur durch Staats-Eliten und -Apparate repräsentiert mitspielen, wurde durch eine Reihe von realen Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre aktualisiert: Staaten-Zerfall in Osteuropa, friedliche oder bürgerkriegsartige Auflösung von Staaten, Herausforderung der 'internationalen Gemeinschaft', darauf zu reagieren. Eine ganze Reihe vorwiegend amerikanischer Völkerrechtler hat auf diese Herausforderung mit aktuellen Beiträgen in diversen Fachzeitschriften reagiert; die Herausgeber des vorliegenden Bandes haben eine sinnvolle Auswahl dieser im Laufe der 1990er Jahre erschienenen Beiträge, zum Teil gekürzt, hier zusammenhängend publiziert, sinnvoll geordnet, knapp und gut

kommentiert und mit sehr nützlichen weiteren Literaturhinweisen versehen. Das lässt den Band zu einem nützlichen Arbeits-Buch werden, das einschlägigen Seminaren eine gute Textgrundlage bieten könnte.

Freilich ist das Buch ein Arbeits-Buch auch in dem Sinne, dass etliche der unter aktuellem Bezug verfassten Einzelbeiträge nicht wirklich definitive Ergebnisse, meist aber anregende Überlegungen zum jeweiligen Thema bringen (können) – ist doch der Prozess der Weiterentwicklung des Völkerrechts noch in Gang. Dass gerade der den drei Teilen vorangestellte Beitrag von *Thomas M. Franck* dem mit der Literatur zum Nationalismus bzw. zur Ethnizität Vertrauten kaum Neues bietet, ist dabei vielleicht zu verschmerzen.

In den vier Beiträgen des ersten Teils (“The Rise of Nations” überschrieben) wird zunächst von *Ross Fowler* und *Bunck* die historische Entwicklung in der Periode klassischer Staatssouveränität (1814-1914) untersucht; *Barkin* und *Cronin* gehen dem Wandel der Souveränitätsvorstellungen und besonders der Spannung zwischen *state sovereignty* und *national sovereignty* nach; *Beck* präsentiert eine Fallstudie zur britischen Haltung zur Flüchtlingskonvention von 1933, und *Berman* eröffnet eine konstruktivistische Perspektive, die zeigt, dass die juristische Konstruktion von Kollektiv-Rechten nie macht-neutral erfolgt: “the legacy of international law’s troubling efforts to engage with nationalism should be the vigilant awareness of the possibilities and dangers implicit in all approaches and the willingness to deploy them tactically” (S. 133).

Teil II (“The International Legal Challenges Posed by the Rise of Nations”) umfasst ebenfalls vier Beiträge (von *Schachter*, *Kingsbury*, *Lam* und *Brilmayer*). *Kingsbury* diskutiert fünf *principal domains of discourse*, in denen nicht-staatliche Gruppen Ansprüche erheben: auf Selbstbestimmung, Minderheitenrechte und allgemeine Menschenrechte sowie in Fällen der historischen Untermuerung von Souveränitätsansprüchen (etwa auf entkolonisierende Rückgabe wie im Falle Hongkongs) oder der Geltendmachung von Ansprüchen aufgrund vorhergehender Besiedlung (wie in Fällen indigener Völker). Diese strittigen Felder und Fälle kehren im Rest der Beiträge immer wieder, zum Teil im Stil knapper aktueller Fallstudien. Sie wären im Rahmen von Seminaren zu vertiefen bzw. zu aktualisieren. Der speziell den Rechten indigener Völker gewidmete Beitrag von *Lam* mündet in zwei Reformvorschläge: die Einrichtung von Foren zur Anhörung indigener Völker im Rahmen der UNO und darüber hinaus die formelle Anerkennung eines Selbstbestimmungsrechtes für diese Völker durch die UNO.

Die aus meiner Sicht interessantesten Beiträge – wiederum vier – versammelt Teil III (“International Legal Responses to the Rise of Nations”). *Hannum* unternimmt das “Rethinking Self-Determination”, wobei er kurz (und von den Herausgebern sinnvoll gekürzt) die Entwicklung dieses *claims* hin zu einem anerkannten *right* schildert. *Ratners* Beitrag bringt Licht in die Anwendung des *uti possidetis*-Grundsatzes und kritisiert, dass es sich die von der EU hinsichtlich des ehemaligen Jugoslawien einberufene Badinter-Kommission damit doch etwas zu einfach gemacht habe. Interne Grenzen einfach zu externen zu machen zeitige angesichts deren unterschiedlicher Rolle durchaus Probleme, so dass die vermeintlich naheliegende Lösung nicht immer die bestmögliche sei. Sehr interessant ist

auch *Ambrosios* anschließende, fallreiche Diskussion des Phänomens des Irredentismus, also von auf territorialen Anschluss ko-nationaler ausländischer Minderheiten zielenden Bewegungen. Hier wird die politische Natur der neueren Völkerrechtsentwicklung deutlich, ergibt sich doch *the importance of successful lobbying techniques* bei der Geltendmachung territorialer Ansprüche. Schließlich erörtert *Kolodner* kritisch das Phänomen des Bevölkerungs-Transfers, also der geförderten Umsiedlung zur Untermauerung von Gebietsansprüchen, am israelischen Beispiel in Palästina und am chinesischen in Tibet.

Die Aktualität der behandelten Themen dürfte deutlich geworden sein. Dass nicht alle Beiträge gleichermaßen ertragreich sind, ist auch zu konstatieren. In der Summe und durch die nützlichen ergänzenden Literaturhinweise der Autoren und der Herausgeber stellt der Band jedoch einen guten Einstieg zur Befassung mit dem angesprochenen Themenkreis dar.

*Martin List, Hagen*

*Barbara Bauer*

### **Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie**

Zur Rolle internationaler Organisationen im weltweiten Demokratisierungsprozeß

Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 1998, 284 S., € 45,50

Die Entwicklung eines Gebots demokratischer Staatsorganisation gehört zu den prominenten Themen der aktuellen völkerrechtlichen Diskussion. Auf der staatspraktischen Seite war es insbesondere die Intervention der Vereinten Nationen zugunsten des gewählten Präsidenten Aristide in Haiti, die den Gegenstand auf die Tagesordnung brachte, im wissenschaftlichen Bereich hat Thomas M. Franck das Thema mit seinem Aufsatz zum "Emerging Right to Democratic Governance" (AJIL 86 [1992], S. 46 ff.) angeschoben. In einem hervorragenden Debattenband wurden zahlreiche Facetten der Diskussion zuletzt aufgenommen (Gregory H. Fox / Brad R. Roth [eds.], *Democratic Governance and International Law*, 2000; dazu die Rezension von Martin List in VRÜ 33 [2000], 391 ff.). So sehr aber das Thema auch en vogue ist, so zurückhaltend wird der Entwicklungsstand eines Rechts auf Demokratie vielfach noch beurteilt, stellt doch das Vorgehen der Vereinten Nationen in Haiti in dieser Form ein bislang singuläres Ereignis dar und gibt es doch nach wie vor viele Staaten auf dem Globus, denen die Staatsform der Demokratie fremd ist oder die doch jedenfalls ein sehr eigenes Verständnis derselben haben. Letzteres lenkt den Blick im Übrigen auf das materielle Zentralproblem, wie denn Demokratie in global gültiger und kulturkreis-überschreitender Weise definiert werden könnte. Dabei zeigt sich, dass die Frage nach einem völkerrechtlichen Demokratiegebot im Spannungsverhältnis zwischen Globalisierung, Staatensouveränität und Kulturpluralismus einstweilen schwer zu beantworten ist. Nicht zu übersehen ist freilich ein erhebliches Engagement der internationalen Organisatio-

nen, die neben den Staaten selbst die zentralen Akteure des Völkerrechtssystems darstellen, in diesem Bereich. *Promoting Democracy* ist eine Aufgabe, der sich zahlreiche Organisationen verschrieben haben. Neben der deklaratorischen Fundierung des Demokratieprinzips (Aufnahme von Demokratie-Klauseln in zahlreiche Vertragswerke, Verabschiedung von Resolutionen etc.) steht dabei auch die praktische Hilfe zur Demokratie, insbesondere durch Wahlorganisation, Wahlhilfe und Wahlbeobachtung. Diese Formen eher unspektakulärer Demokratiepoltik sind im Bereich der Vereinten Nationen (und anderer internationaler Organisationen) inzwischen ein Routinegeschäft.

Die hier anzuzeigende Münchener Dissertation geht den verschiedenen Facetten der Demokratiepoltik internationaler Organisationen nach, wobei ein deutlicher institutioneller Schwerpunkt auf den Vereinten Nationen und ein materieller Schwerpunkt auf dem Bereich der Wahlbeobachtung liegt. Die Untersuchung gliedert sich in fünf Kapitel: Zunächst behandelt wird das Konzept der Demokratie im Völkerrecht (1. Kapitel), dann das Regime der Menschenrechtsverträge (2. Kapitel), die Tätigkeit der Vereinten Nationen (3. Kapitel) und sonstiger Akteure (4. Kapitel) sowie abschließend die Frage nach einem völkerrechtlichen Anspruch auf Demokratie (5. Kapitel). Die einführenden Überlegungen zum völkerrechtlichen Demokratiekonzept erscheinen dabei etwas blutarm. Für den Verlauf der Arbeit wichtig ist der besondere Akzent, den Bauer auf die Durchführung von Wahlen legt. Ansonsten finden sich einige Hinweise zum Gegenüber prozeduraler und funktionaler Demokratietheorien, zum Verhältnis von Demokratie und Menschenrechten sowie zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, wobei insbesondere die Evolution individualschützender Tendenzen im Vordergrund steht. Vertieft werden die verschiedenen Fragen nicht, und auch die Literaturlauswertung erscheint sehr sporadisch. Nachdem Bauer im 2. Kapitel den Normenbestand der Menschenrechtsverträge zu demokratischen Partizipationsrechten abgeklopft hat und dabei durchaus zahlreiche Anknüpfungspunkte hat nachweisen können, wendet sie sich der Tätigkeit der Vereinten Nationen insbesondere im Bereich der Demokratieförderung zu. Dabei bewertet sie die Ereignisse in Haiti als strukturell exzeptionell; insgesamt sei der praktische Anwendungsbereich von Kapitel VII UN-Charta bei reinen Demokratie-Problemen eher gering zu veranschlagen (dieser Einschätzung ist wohl auch nach einigen Jahren weiterer Entwicklung noch zuzustimmen). Den Schwerpunkt der Ausführungen bildet sodann das Wahlbeobachtungssystem der Vereinten Nationen (S. 103-168), wobei die historische Entwicklung, die Praxis, die Rechtsgrundlagen und die Probleme und Grenzen der Wahlbeobachtung thematisiert werden. Hier zeigt sich, zumal im Zusammenhang mit den im nachfolgenden Kapitel erörterten Wahlbeobachtungsregimes sonstiger Akteure, welche Bedeutung dem *promoting democracy* praktisch zukommt. Der etablierte Begriff der Wahlbeobachtung ist für das Panorama der Tätigkeiten im Übrigen eigentlich zu eng, denn zum Teil gehen die Tätigkeiten weit hierüber hinaus und betreffen die Ermöglichung demokratischer Wahlen schlechthin. Zutreffend akzentuiert Bauer diesen Bereich der Demokratisierungshilfe gerade auch im Verhältnis zur justiziellen Wahlkontrolle. Eindrucksvoll ist im 4. Kapitel im Übrigen erneut das Panorama internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, die sich zentral

oder auch am Rande (S. 211 ff. gilt der Tätigkeit der Organisationen mit Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich) mit dem Demokratiethema befassen. Bauers abschließende Überlegungen zum Stand eines Rechts auf Demokratie sind von einer tendenziellen Zurückhaltung geprägt, sowohl was das erreichte Maß individueller Berechtigungen als auch die Zulässigkeit humanitärer Interventionen zur Durchsetzung von Demokratie in einzelnen Staaten anbelangt.

Die vorliegende Untersuchung dokumentiert in ihrem breiten thematischen Zugriff den Stellenwert, den das Demokratieprinzip in den völkerrechtlich geprägten Staatenbeziehungen heute aufweist. Auch wenn man nach wie vor skeptisch bleiben mag, wie ein solcher Anspruch inhaltlich und prozedural zu verdichten ist, die diskursive Präsenz der Demokratie als Grundwert ist unübersehbar. Auch die Ereignisse seither bestätigen diese Entwicklung. Der Zusammenbruch des Fujimori-Regimes in Peru wurde durch die Tätigkeit der OAS wohl jedenfalls gefördert; gegenüber dem Verfassungsputsch in Fidschi reagierten auch Organisationen wie die Europäische Union und der Commonwealth. Gerade letzterer hat sich im letzten Jahrzehnt zu einem engagierten Akteur der internationalen Förderung und Verteidigung des demokratischen Prinzips entwickelt (nur ansatzweise hierzu Bauer, S. 199 ff.). Freilich zeigen Entwicklungen wie in Zimbabwe und Pakistan, dass internationaler Druck nicht immer in gleichem Maße generierbar ist und bisweilen auch keinen unmittelbaren Erfolg zeitigt. Dass aber die völkerrechtlichen Mechanismen, Anschlägen auf demokratische Systeme zu begegnen, auch unterhalb der ihrer Natur nach problematischen und allenfalls im Extremfall vertretbaren "humanitären Intervention" zu begegnen, vielfältig sind, ist unübersehbar.

Verdienstvoll an der Arbeit Bauers ist, den Blick auf die beinahe alltäglich gewordene Demokratisierungshilfe zu lenken, die Internationale Organisationen leisten, wobei durchaus nicht der extreme Problemfall des demokratie-resistenten Systems der typische Destinatär der Hilfe ist, sondern häufig der demokratiewillige, aber unterstützungsbedürftige Staat. Solange Einigkeit über die wünschenswerte Gestalt der Demokratie besteht, kann solche Hilfe auch relativ effektiv funktionieren. Grundsätzlich schwierig wird es in allen Bereichen einer internationalen Demokratieförderung, wenn kulturelle Divergenzen zur prinzipiellen Uneinigkeit über gute politische Ordnung führen. Zu diesem Grunddilemma eines universell verstandenen völkerrechtlichen Demokratieprinzips bietet auch Bauers Untersuchung keine revolutionären Gedanken. Der Hinweis, dass der Topos der kulturellen Eigenart häufig von staatlichen Eliten missbraucht wird, den eigenen – demokratiewidrigen – Status zu wahren (S. 37), ist zwar richtig, genügt aber naturgemäß für sich genommen noch nicht, *Western-Style Democracy* zum obligatorischen Modell weltweiter Staatsorganisation zu erheben. Faire und freie Wahlen nach dem Leitbild der internationalen Wahlbeobachtung allein garantieren, worauf Bauer am Schluss ihrer Untersuchung zurecht hinweist, ohnehin noch keine gerechte Ordnung. Überhaupt sollte man den Eigenwert des Demokratiedenkens nicht dadurch verwässern, dass man ihn zum Allheilmittel erhebt. Die Staatsform der Demokratie garantiert weder äußere Friedlichkeit, noch einen umfassenden Respekt vor den Menschenrechten oder ökonomischen Wohlstand. Eine empirische

Bestandsaufnahme der Weltsysteme streitet wohl insgesamt für die verschiedenen Synergieeffekte, absolute Sicherheit besteht deswegen aber nicht (die Diskussion der einschlägigen Fragen bei Bauer bleibt eher kursorisch [S. 43 f., 49 f., 229 f.]). Dass die über freie und faire Wahlen hergestellte politische Legitimation von Herrschaft durch das Volk kein homöopathisches Mittel für alle Menschheitsanliegen ist, sollte freilich kein Hinderungsgrund sein, für sie zu streiten. Immerhin ist die Selbstbestimmtheit der Menschen ein offenbar so überzeugungskräftiger Gedanke, dass er weltweit Anhang findet und strikt autoritäre Regime zunehmend zu Sprengseln auf dem Globus werden. Das "Ende der Geschichte" ist damit freilich noch lange nicht erreicht.

*Jörg Menzel, Bonn*

*Robert Blackburn / Jörg Polakiewicz (Hrsg.)*

**Fundamental Rights in Europe**

The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000  
Oxford University Press, Oxford, 2001, LXI, 1061 S., £ 100,00

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) droht ein Opfer seines eigenen Erfolges zu werden. Zwar hat das 11. Zusatzprotokoll das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1998 neu geordnet. Mit der Entwicklung der Eingangszahlen kann die Steigerung der Erledigungszahlen aber dennoch kaum mithalten. Allein in dem Zeitraum von 1998 bis 2001 hat sich die Zahl der registrierten Beschwerden von 5.981 auf 13.858 mehr als verdoppelt. Schon wird über eine erneute Organisations- und Verfahrensreform nachgedacht. Auch dies wird die Probleme des Straßburger Gerichtshofs allerdings allenfalls teilweise lösen können. Das Schicksal des europäischen Menschenrechtsschutzsystems liegt vor allem in der Hand nationaler Instanzen. Es ist illusorisch anzunehmen, ein einziger, zentraler Gerichtshof könnte alle Grundrechtsverletzungen in Europa sanktionieren. Er ist vielmehr darauf angewiesen, dass die allermeisten Menschenrechtsverstöße schon auf innerstaatlicher Ebene korrigiert werden. Der EGMR kann den Individualrechtsschutz, den nationale Instanzen zu gewähren haben, nicht ersetzen, sondern lediglich überwachen. Nur dann kann er seine eigentliche Aufgabe wahrnehmen, einen gemeineuropäischen Grundrechtsstandard heraus- und fortzubilden und Impulse für die nationale Rechtsentwicklung zu geben. Es gibt nichts Schlimmeres für den EGMR, als wenn aus einem oder gar mehreren Ländern reihenweise Beschwerden nach Straßburg gelangen, die durchweg offensichtlich begründet sind. Dann werden wertvolle Kapazitäten gebunden.

Will die Wissenschaft die Funktionsfähigkeit des Straßburger Systems mit ihrer Arbeit fördern, bedeutet das, dass sie den Blick auf die innerstaatliche Umsetzung der EMRK

richten muss. Dies tut der vorliegende Band. Seinen Hauptteil bilden 32 Länderberichte, in denen die Wirkung der EMRK in den einzelnen Konventionsstaaten dargestellt wird. Die Berichte folgen überwiegend einem einheitlichen Muster, was die Orientierung und den Vergleich erleichtert. Die Berichtersteller behandeln regelmäßig den formalen Status der EMRK in der nationalen Rechtsordnung, die Bedeutung der EMRK für die Gesetzgebung, wichtige Entscheidungen nationaler Gerichte zur EMRK, wichtige Fälle, die aus dem jeweiligen Staat vor dem EGMR gebracht wurden, sowie die Art und Weise, wie der Staat auf Verurteilungen in Straßburg reagiert. Einleitung und bewertender Ausblick runden die Länderberichte ab. Die Autoren sind durchweg Fachleute aus den jeweiligen Staaten. Damit ist eine einzigartige Bestandsaufnahme gelungen. Altmitglieder, die auf nahezu 50 Jahre EMRK-Anwendung zurückblicken können, werden Neumitgliedern gegenübergestellt, die der EMRK gerade erst beigetreten sind. Es überrascht kaum, dass ost- und mitteleuropäische Staaten, die sich mitten in einer Systemtransformation befinden, teilweise einen erheblichen Aufholbedarf verzeichnen (s. z.B. *Ferschtman*, S. 749, 753 f. zu Russland). Andererseits zeigen sich die Verfassungen der Neumitglieder teilweise konventionsfreundlicher als die mancher Altmitglieder. So stellt, um nur ein Beispiel herauszugreifen, Slowenien die Konvention über das Gesetzesrecht und macht sie zum Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle (*Mavčič*, S. 784 f.), während sich das deutsche Grundgesetz bekanntlich mit der Zuweisung eines einfachen Gesetzesranges begnügt (*Zimmermann*, S. 338 f.).

So beeindruckend die Bestandsaufnahme ausfällt, ist sie leider doch nicht vollständig. Von den 41 Konventionsstaaten werden nur gut  $\frac{3}{4}$  behandelt. Neun kleinere und/oder neuere Mitglieder fehlen: Albanien, Andorra, Kroatien, Georgien, Lettland, Liechtenstein, Moldova, San Marino und Mazedonien. Bedauerlich ist auch die Entscheidung, auf eine Aufnahme der Europäischen Union zu verzichten und die diesbezüglichen Probleme lediglich im einleitenden Kapitel zu Entwicklungen und Perspektiven der EMRK anzusprechen (*Blackburn*, S. 89 ff.). Für die Herausgeber spricht natürlich das Argument, dass die EU nicht zu den Konventionsmitgliedern zählt. Sie hat aber dennoch Mechanismen entwickelt, um die Konventionsgarantien gemeinschaftsrechtlich zu rezipieren. Außerdem bleibt der mögliche Beitritt der Europäischen Union zur EMRK ein Dauerthema. Hätten sich die Herausgeber darauf eingelassen, die Europäische Union nach demselben Raster behandeln zu lassen, das auf die Konventionsstaaten angewandt wird, hätte dies Parallelen und Unterschiede deutlich machen können. Ein solcher Vergleich hätte vielleicht neue Gesichtspunkte für die Beitrittsdiskussion erschlossen.

Bei der Größe des Werkes können gewisse Uneinheitlichkeiten kaum ausbleiben. So bietet der etwas eigenwillig angelegte Beitrag zu Italien einen hervorragenden systematischen Überblick über die Konventionspraxis nationaler Gerichte, doch beschränkt der Autor die Fundstellennachweise leider auf wenige höchstrichterliche Entscheidungen (*Meriggola*, S. 475 ff.). Der polnische Beitrag von *Drzemczewski* und *Nowicki* (S. 657 ff.) beruht auf einem Aufsatz von 1996. Seitdem hat sich die Rechtslage durch die neue polnische Verfassung von 1997 wesentlich verändert. Die Autoren haben diese Änderungen selbstverständ-

lich nachgetragen. Wäre der Aufsatz aus heutiger Sicht vollkommen neu konzipiert worden, hätten sich aber vermutlich Akzente verschoben.

Die wenigen kritischen Anmerkungen ändern nichts daran, dass die vorliegende Bestandsaufnahme in Breite, Tiefe und Aktualität einmalig ist. Abgerundet wird sie durch vier einleitende Kapitel aus der Feder der Herausgeber. Wer sich in den nächsten Jahren über die Umsetzung der EMRK in einem bestimmten Konventionsstaat informieren oder in diesem Bereich rechtsvergleichend arbeiten will, wird an dem Werk von Blackburn und Polakiewicz nicht vorbeikommen.

*Robert Uerpman, Regensburg*

*Johannes Koepf*

### **Die Intervention im WTO-Streitbelegungsverfahren**

Eine rechtsvergleichende Untersuchung im internationalen Verfahrensrecht

Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 2002, 264 S., € 64,00

Mit seiner Dissertation über die Intervention im WTO-Streitbelegungsverfahren legt Johannes Koepf eine wohl durchdachte, abgewogene und weit über das WTO-Streitbelegungsverfahren hinausreichende Arbeit vor. Zentralanliegen des Autors sind zwar eine kritische Betrachtung sowie Anregungen zu Verbesserungen der Beteiligung Dritter im WTO-Streitbelegungsverfahren; dies aber wird in den Rahmen der Intervention in der internationalen Gerichtsbarkeit allgemein eingebunden und aus vergleichender Sicht sehr fundiert behandelt.

In Teil I und II der Arbeit werden die Grundlagen dargestellt, auf denen dann die eigentlich interessante Leistung beruht, nämlich die kritische Würdigung der Intervention im WTO-Streitbelegungsverfahren.

In Teil I werden die Verfahren mit Drittbeteiligung im Rahmen der Streitbelegung der WTO dargestellt, wobei bereits die Problembereiche analysiert und eigene Stellungnahmen vorgenommen werden. Interessant ist schon hier vor allem die Gegenüberstellung der Intervention im Rahmen der WTO mit dem Verfahren des IGH und die Feststellung der nur begrenzt möglichen Verwertbarkeit der Erfahrungen des IGH für die WTO (S. 65 ff.), die im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, daß beim IGH keine obligatorische Unterwerfung unter die Zuständigkeit gegeben ist, anders als bei der WTO. Sehr verständlich wird dargelegt, warum es im Rahmen der WTO nur die Nebenintervention gibt, also die Eröffnung eines Streits über eigene Rechte des Intervenienten nicht möglich ist. Anhand einzelner Fälle wird jeweils anschaulich dargelegt, wo kritische Regelungen einem effektiven Verfahren entgegenstehen, so daß dieser Teil der Arbeit eine umfängliche Information über die Beteiligung Dritter in Streitverfahren der WTO vermittelt.

Der 2. Teil ist dann dem Institut der Intervention vor anderen internationalen Gerichten gewidmet, nämlich dem IGH, dem EuGH, dem Gericht der NAFTA, dem Seegerichtshof und dem EuMRG. Für jedes dieser Gerichte werden kurz und präzise die wesentlichen Informationen zum Institut der Intervention gegeben, jeweils mit Blick auf die Besonderheiten der einzelnen Gerichte. Der Autor hat hierbei umfassende Verweise auf Rechtsprechung und Literatur eingearbeitet, so daß schon diese konzise und weiterführende Darstellung der Intervention vor verschiedenen internationalen Gerichten zur Lektüre empfohlen werden kann.

Allerdings stellt sich dem Leser hier die Frage, inwiefern ein Vergleich dieser Verfahren mit denen der WTO sinnvoll sein kann, da es sich um Gerichte handelt, die in höchst unterschiedlichen Rahmen zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt worden sind. So ist z.B. der IGH grundsätzlich für alle Arten von Streitigkeiten zwischen Staaten zuständig, während der EuGH mehr einem nationalen Gericht ähnelt und der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts dient, ebenso wie das Gericht der NAFTA, die jedoch nur drei Mitgliedstaaten hat, was eine wesentliche Rolle für die Streitbeilegung spielt, obwohl die letzten beiden Gerichte insgesamt mit dem WTO-Streitbelegungsverfahren eher vergleichbar sind als der IGH oder der Seegerichtshof.

Diese Skepsis wird jedoch im 3. Teil der Arbeit zerstreut, denn der Autor prüft hier, welche Elemente aus den Interventionsverfahren anderer Gerichte für das WTO-Streitbelegungsverfahren fruchtbar gemacht werden können und stellt dabei deutlich heraus, wo Besonderheiten liegen, die nicht auf das WTO-Verfahren übertragen werden können. Er fragt zunächst, ob es nicht sinnvoll wäre, auch Privatpersonen ein Interventionsrecht in WTO-Verfahren einzuräumen, da hier bisher, wie im IGH, nur Staaten intervenieren können, sachlich gesehen die Verfahren jedoch wesentlich auch Private berühren, anders als beim IGH. Zwar ist in Verfahren der Streitbeilegung im Rahmen der WTO die Beteiligung Privater nicht völlig ausgeschlossen; z.B. können sie als *amici curiae* gefragt, z.T. auch ungefragt mit ihrem Vorbringen berücksichtigt werden, aber dies ersetzt, wie der Autor zurecht feststellt, nicht die Möglichkeit der Intervention. Denn dem *amicus curiae* geht es vor allem um die Unterstützung des Gerichts, nicht um das eigene Anliegen; außerdem bleibt der Zugang zu den Akten versperrt, so daß die Beteiligung nicht immer zielgerichtet sein kann; auch ansonsten sind nationale Rechtsmittel zum Schutz des WTO-Rechts für den einzelnen nur unzureichend gegeben, so daß die Möglichkeit der Intervention hilfreich wäre.

Der Verfasser bleibt nicht bei dieser Feststellung, sondern macht konkrete Vorschläge, wie die Beteiligung Privater sowie das Interventionsrecht im allgemeinen ausgestaltet werden könnte, um nachteilige Auswirkungen, z.B. eine Flut von Interventionen, zu vermeiden. Er fordert, ähnlich wie das bei der Intervention nach Art. 62 Statut für den IGH der Fall ist, einen spezifischen Interventionsgrund und verbindet damit auch den Vorschlag, die Retorsionsrechte der Parteien auf den Intervenienten auszudehnen, was andererseits dann zur Folge haben sollte, daß die Einsetzung eines Panels in derselben Angelegenheit ausgeschlossen sein sollte. Damit legt er die wesentliche Bedeutung der Intervention auf den Aspekt der Prozeßökonomie, was ganz sicher im Rahmen der WTO ein richtiger Ansatz ist

und als Gegengewicht zur Öffnung der Verfahren für Dritte durchaus überzeugt. Auf der anderen Seite sollte aber den Streitbeilegungsorganen, den Panels und dem *Appellate Body*, doch relativ weites Ermessen zugestanden werden, eine Intervention zuzulassen, denn der Prozeßökonomie, die vor allem dem Gericht zugute kommt, steht auf der anderen Seite das Interesse der Streitparteien an einer zügigen Beilegung des Streits entgegen, das durch den Aspekt der Prozeßökonomie nicht beeinträchtigt werden darf. Ohne Vorbehalte sind jedoch die grundsätzlichen Überlegungen des Autors zu teilen, gerade in obligatorischen Streitbeilegungsverfahren auf internationaler Ebene die Beteiligung Dritter verstärkt zu befürworten, dabei aber nicht die Gefahr zu übersehen, die durch eine Vielzahl an Verfahren daraus resultieren kann. Daher wird zurecht als Gegengewicht eine Bindung an die Entscheidungen und damit fehlendes Rechtsschutzbedürfnis für die Befassung eines Panels mit der gleichen Angelegenheit vorgeschlagen. Damit ist sicher ein sinnvoller und tragfähiger Ansatz gegeben, über dessen Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung im Detail jedoch kein Zweifel bestehen kann.

Zusammenfassend ist die Arbeit von Koeppe als ein wesentlicher Beitrag zum WTO-Recht und zur internationalen Streitbeilegung insgesamt zu würdigen, da eine Reihe der Überlegungen, die für das WTO-Verfahren angestellt worden sind, sich auch für andere Gerichte als Denkanstoß eignen.

*Karin Oellers-Frahm, Heidelberg*

*Angelika Schlunck*

### **Amnesty versus Accountability**

Third Party Intervention Dealing with Gross Human Rights Violations in Internal and International Conflicts

Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Band 38  
Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Berlin, 2000, 263 pp., € 30.00

Written in an easy and relaxed tone that is not difficult to follow, the book wants to give guidance for third party intervention regarding the crucial question of how to respond to gross human rights' abuse of the past, intending to bridge the gap between the aspects of international law and negotiation theory.

The study is divided into three main parts. The first part describes the accountability mechanisms that were used in conflict resolution such as the "Nuremberg Tribunal" and South Africa's Truth and Reconciliation Commission. It reflects upon the goals of third party intervention and the antagonism between amnesty and accountability for brutal criminal behaviour. In this context, the notion of accountability is used in the sense of individual legal liability. The second part scrutinizes the research design for case studies on El Salva-

dor, Bosnia and South Africa. These cases explain how different mechanisms for accountability were set up in conflicts of different nature. The third part describes what lessons can be learned from those various cases and in what way third party intervention can be improved in dealing with massive human rights' abuse of the past. The authoress attempts to develop a hybrid model of strategies for promoting accountability. In her introduction Angelika Schlunck asks "What is the goal of third party intervention? What is accountability? Why is the issue important for third party intervention? Who can promote accountability? Why should a third party engage in conflict management?" and "What can the third party intervenor do to promote accountability?" She defines terms such as international conflict and third party intervention and reminds us of the philosophies about what restoring peace requires. Schlunck explains who should be held accountable and how as well as for what types of crimes individuals should be held accountable. She distinguishes three categories of accountability mechanisms: crime prevention, fact-finding and acknowledgment, and administrative procedures.

The different accountability mechanisms, their purpose and their limitations are explored in part I. The authoress follows Stephen Stedman's definition of "Spoilers" referring to the group of disruptive losers of conflicts, naming Saddam Hussein or Slobodan Milosevic as most dangerous examples. "Letting a criminal predecessor elite get away with murder and similar crimes affects the legitimacy of the successor regime, its credibility and commitment to democracy, and the trust of the citizens in the workability of its political institutions. Indemnity for horrendous crimes also violates the principle of the rule of law." (p. 18) Scrutinizing the spoiler problem she states the first issue is the identification of potential spoilers, distinguishing them like Stedman into categories of limited, greedy and total spoilers. The second task is to assess these spoiler types and their disruptive behaviour and the third step is to design the appropriate spoiler management strategy for these various groups, inducement comprising amnesty and pardon, socialization through "carrot-and-stick-tactics" (p. 22), and coercion such as criminal prosecution and punishment. To answer the question whether, as a decision-maker, one is free to decide to prosecute or not, Schlunck looks at the legal aspects of amnesty and accountability. The principle of the rule of law is described conclusively. "(...) the decision to grant amnesty has to be taken in the context of national and international law applicable." (p. 26) Is there a duty to prosecute? The authoress analyses the relevant international treaties in the context of conflict: The Statute for a Permanent International Criminal Court (ICC) 1998, the Genocide Convention (1948), the Apartheid Convention (1973), the Torture Convention (1984) and the Geneva Conventions (1949) including Additional Protocol I. Then she looks at international human rights' instruments and the right to remedy and the duty to prosecute, citing the Universal Declaration of Human Rights, the American Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms and the African Charter on Human and Peoples' Rights as well as international customary law. Schlunck distinguishes three categories of accountability mechanisms: "first criminal prosecution encompassing international tribunals such

as the International Military Tribunal (IMT), better known as the Nuremberg Tribunal, and the ad hoc Tribunals for the Former Yugoslavia (ICTY) and to Rwanda (ICTR).” (p. 50). The second category is fact-finding and acknowledgement of the harm and suffering of the victims, in most cases without any criminal sanctions for the offenders. here she includes the various types of truth and reconciliation commissions, commissions of inquiry and human rights commissions. The third category highlights administrative procedures. Three case studies make up the major bulk of part II of this book. After an explanation on the methodological frame work which she intends to use to compare the findings for the case studies on El Salvador, Bosnia/Herzegovina and South Africa she delves into the core of matters.

In order to be able to grasp the essential nature of the conflict in El Salvador, there is a detailed description of its history from 1979/80 to 1989-91. Schlunck teaches us about the political goals and fundamental values of the parties involved, tells of the beginnings of UN-assisted negotiations, especially the involvement of their Secretary General and the prospects of the parties for the eventual realization of their goals and values. She identifies the potential spoilers, their type and positions, searches for the best approach to deal with the past, looking at policy options. In the 1990 Geneva agreement four primary objectives were formulated: "To end the armed conflict by political means as speedily as possible, To promote the democratisation of the country, To guarantee unrestricted respect for human rights, To re-unify the Salvadoran society" (p. 111/112). Discussing the accountability for the gross human rights' violations and protection of human rights the San José Agreement is scrutinized, followed by the Agreement of April 27, 1991, in which the parties establish the commission on the Truth for El Salvador and the ad hoc Commission for Purging the Armed Forces. In the Text of the final peace agreement the parties acknowledge the need for criminal prosecution of those members of the armed forces who were responsible for crimes and serious human rights' abuse. The wording demonstrates a commitment to fighting impunity, but stresses that the Truth Commission was not designed to replace justice but to be seen as a supplementary tool. Still, the implementation proved problematic because one week after the signature/conclusion "the Salvadoran Legislative Assembly enacted a general amnesty for political crimes committed during the 12-year civil war." (p. 116). The authoress deals with the barriers of accountability – the country's culture of impunity, the role of the security forces, the failing judicial system – and the opportunities for accountability, stating that international pressure from the U.S. and the neighbouring countries in Central America contributed considerably to the government's shift in policy. One of the main questions is if the UN mediators could have done more to promote accountability in El Salvador. In Schlunck's opinion this is unlikely. Her view becomes evident when she lists the limits of any third party intervention. Before she draws her conclusions regarding the lessons learned from El Salvador there is a quick reminder about which factors account for success or failure in a peace process. For a country that suffered 12 years of brutal war the outcome was a major accomplishment.

In the section on Bosnia/Herzegovina Schlunck first explains the essential nature of the conflict, tells us about the history, Tito's era and the dissolution of Yugoslavia after the dictator's death. She starts with the referenda in Slovenia and Croatia, Serbian nationalism, the European reactions to the fighting especially since the Germans had gone ahead and officially recognized both Croatia and Slovenia as independent states in 1991. She deals with the UN mission UNPROFOR, the peace keeping forces in 1992, when nationalism had transformed Bosnia into a battleground of ruthless contenders, secession becoming a controversial issue. "On April 6, 1992, Bosnia/Herzegovina declared its independence from the Federal Republic of Yugoslavia. In reaction to the Bosnian move, on April 27, 1992, Serbia and Montenegro formed the Federal Republic of Yugoslavia" (p. 139), the former SFRY ceasing to exist. Following a description of the civil war she deals with European Union and United Nations Third Party Intervention, listing the Lisbon Agreement, the Vance-Owen Plan, the "Invincible Acquis" and the EU Action Plan, none of them having any really significant impact, showing that Clausewitz's dictum still applies that "war is the continuation of policy by other means". Summing up the war against civilians she elaborates on the battle of Sarajevo, the flight ban over Bosnia, safe areas and NATO air strikes. In 1994 both the United States and Russia became more actively involved in the conflict settlement process. Schlunck describes the involvement of both parties, especially the U.S. peace talks in 1994 and the forming of the "contact group" and its plan welcomed by the Security Council but not by the Bosnian Serbs. Still, the Dayton Framework Agreement was signed late in 1995 and finalized in Paris. In order to be able to understand the political goals and fundamental values of the parties there is a fine background history on the Serbs, Croats and Bosnian Muslims as well as of the relevant stakeholders Slovenia, Macedonia, Kosovo Albanians, The EU, United Kingdom, Germany, NATO, UN and – a particularly interesting player pursuing her own interests – the United States. "The Dayton peace negotiations are particularly interesting, because they are the first peace negotiations that could refer to a pre-existing accountability mechanism to take care of the heinous crimes committed during the war. The UN Security Council had established the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY). The parties did not have to negotiate about how to cope with the past. By the same token, the disputants did not have the flexibility to make arrangements for amnesties or pardons for crimes over which the ICTY had jurisdiction." (p. 169). The Dayton Agreement is the first negotiated peace agreement that requires the parties to bring their war criminals to trial. Therefore, for this type of study, it is the most rewarding episode in the negotiations. Schlunck examines the barriers to and the opportunities of the policy-options and shows how the third party intervenors got their impact. Certainly the U.S. intervention is a contrast to the U.N. mission in El Salvador because the U.S. acted as a partisan negotiator, wanting to establish U.S. leadership in Europe as much as to terminate hostilities in Bosnia and start a sustainable process of conflict management. As a superpower able to impose sanctions and use military force, leadership was an easy task. Looking at the factors that account for the success or failure of the peace process in Bosnia special attention is paid to the perceptions of the Dayton

Agreement and the possible consequences. Most of this has been taken care of in the past four years so that in May 2002, at the time of this review, peacekeeping troops are being withdrawn. A list of lessons learned sum up this chapter.

The third case discussed is South Africa. The authoress describes it as an indigenous-driven conflict, shows parallels to El Salvador and then tells how South Africa was able to direct the conflict from violence to negotiations. To make events ore accessible she gives a brief history, divided into the apartheid era, de Klerck's presidency, the National Peace Accords, the Boipatong Massacre, the Multi-Party Negotiating Council and the election of the Government of National Unity. She introduces the partners (the national party with its Afrikaner philosophy and subsequent shift, the African National Congress and ANC's move from pan-tribalism to the alignment with the Communist Party, and Buthelezi's Inkatha Party) and the stakeholders (SACP, COSATU, PAC, Homelands, DP, CP, right wing extremists, the Churches) as well as the countries involved plus the United Nations, who was to enhance the effectiveness of the peace process. Following a list of potential spoilers, their goals and interests, the interim constitution and the Promotion of National Unity and Reconciliation Bill, the Truth and Reconciliation Commission, comprising of committees on human rights, amnesty and reparation and rehabilitation are all analysed. South Africa chose amnesty instead of sanctioned for crimes. The alleged perpetrator went through the ordeal of a public hearing but walked away free, an extremely frustrating feeling for the victims. Still, while it may be too early for a final assessment, this appears to be a win-win situation and South Africa is on the way to a full transition to a democratic system.

Finally part III highlights how accountability can be achieved by practically implementable steps, if indeed it can be achieved at all. There are tables and a hybrid model that simplifies the lessons learned from the cases discussed before. While the conclusions are quite clear, various examples the authoress chooses show quite the contrary, facts and attitudes she considered to be on the brink of change in 1997/98 remain the same in 2002.

Criticism: A few statements are now outdated unfortunately, others appear naïve with hindsight esp. when looking at the work of the court at The Hague, the trial of Milosevic in the spring of 2002 and the fact that most criminals are still at large at the time of this publication. Occasionally there are literal translations from the German and a number of grammatical errors, weaknesses in syntax and the occasional confusion of tenses take away from an otherwise quite well-presented volume, the result of industrious research on an important topic based on a sound bibliography.

*Dagmar Reimmann, Tong Norton, GB*

*Christof Heyns* (Hrsg.)

**Human Rights Law in Africa 1998**

Kluwer Law International, Den Haag, 2001, 430 S., € 125.00

Die Bedeutung der Menschenrechte hat nach der Beendigung des Kalten Krieges in vielen Staaten Afrikas zugenommen. Das ist vorrangig auf die politische Konditionalität der Entwicklungshilfe zurückzuführen, mit deren Hilfe die westlichen Geber die Verbesserung der bis Anfang der 1990er Jahre in den meisten Staaten katastrophalen Menschenrechtssituation und die Einführung demokratischer Reformen erzwingen wollten. Während die Wahrung der Menschenrechte schon in der UN-Menschenrechtserklärung von 1948 und in der African Charter on Human and Peoples' Rights von 1981 festgeschrieben waren, blieb die Implementierung in fast allen vorwiegend autoritär regierten Ländern Afrikas problematisch. Die zum Teil massiven Menschenrechtsverletzungen wurden aus politischen und geostrategischen Gründen von den westlichen Gebern bewusst ignoriert oder blieben zumindest weitgehend folgenlos. Um den Einfluss der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in Afrika zu begrenzen, wurden auch menschenverachtende Regime wie zum Beispiel das von Mobutu im damaligen Zaire und von Barre in Somalia finanziell und militärisch vom Westen unterstützt.

Erst in der letzten Dekade ist in den meisten Staaten Afrikas eine mehr oder weniger deutliche Verbesserung der Menschenrechtssituation festzustellen. Dennoch wäre es verfehlt, die Menschenrechtspolitik der Geber als konsequent zu bezeichnen. Es ist zwischen zwei Kategorien von Staaten zu unterscheiden: In Staaten, die wirtschaftlich und politisch für die Geber unbedeutend sind, wird die Wahrung der fundamentalen Menschenrechte eher eingefordert und notfalls sanktioniert als in den – eher wenigen – Ländern, die für die Geber interessant erscheinen. Die ambivalente Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik Frankreichs und der USA wurde zum Beispiel in der Republik Kongo und in der DR Kongo, aber auch in Nigeria deutlich, wo beide Mächte als Rivalen um die ökonomische Vorherrschaft rangen. Die Wahrung der Menschenrechte trat hinter die wirtschaftlichen Interessen (z.B. Erdöl, seltene Metalle) zurück.

Im vorliegenden Band wird die Menschenrechtsthematik zum Stichtag 1. Januar 1998 auf explizit völkerrechtlicher Grundlage dargestellt. Dabei geht es dem Herausgeber nicht um die tatsächliche Menschenrechtssituation in den 53 Staaten Afrikas, sondern in erster Linie um die gesetzlichen und vertraglichen Gegebenheiten. Dieser Band ist der dritte in der seit 1996 erscheinenden Serie "Human Rights Law in Africa".

Im ersten Teil des Buches wird die Menschenrechtspolitik der UN anhand der völkerrechtlichen Verträge inklusive der protokollarischen Vorbehalte dokumentiert. Ein ausführliches Kapitel ist dem International Tribunal for Rwanda gewidmet, das mit der strafrechtlichen Aufarbeitung des Genozids befasst ist. Der zweite Teil des Bandes dokumentiert die Menschenrechtsinstrumente der Organisation of African Unity (OAU). Deren African Charter on Human and Peoples' Rights waren 1998 alle Staaten mit Ausnahme Äthiopiens und Eritreas beigetreten. Ebenfalls dargestellt ist die Geschichte der Lomé Convention, deren

Text in Auszügen abgedruckt wurde. Auf deren Grundlage hat die Europäische Union Menschenrechtsverletzungen in hier dokumentierten Einzelfällen mit Sanktionen geahndet. Der Dritte Teil des Bandes ist den Menschenrechtsgesetzen in den Einzelstaaten Afrikas gewidmet. Die Länderartikel enthalten neben Basisinformationen und Angaben über die im Menschenrechtsbereich tätigen Regierungsinstitutionen auch Länderberichte über die historische Entwicklung und aktuelle Lage der Menschenrechte. Einer Darstellung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Menschenrechten folgt eine ausführliche Bibliographie zur Problematik der Menschenrechte im jeweiligen Staat.

Die Übersichtlichkeit des Bandes wird wesentlich durch die schwer nachvollziehbare Praktik beeinträchtigt, die Informationen, die in den vorherigen Bänden von 1996 und 1997 abgedruckt sind, nicht noch einmal aufzunehmen. Stattdessen wird auf den entsprechenden Band verwiesen. Diese überaus häufig auftretenden Verweise erschweren die Recherche ungemein und machen es für den Benutzer erforderlich, alle bisher erschienenen Bände zur Hand zu haben. Diese Politik erinnert an die Herausgabe von Ergänzungsbänden zu umfangreichen lexikalischen Werken, die heute wegen ihrer unpraktischen und unübersichtlichen Handhabung nicht mehr zeitgemäß erscheint. Ein weiterer Nachteil besteht in der nicht gerade zeitnahen Veröffentlichung von Daten, wie der Herausgeber selber kritisch anmerkt. Es ist zu hoffen, dass die Folgeausgaben zukünftig deutlich schneller erscheinen werden, wie vom Verlag in Aussicht gestellt wird. Zeitgemäßer wäre wohl eine komplette Verlagerung von der Buchform in das Internet (teilweise sind die Daten schon elektronisch abrufbar). Damit könnten nicht nur die Aktualität und Übersichtlichkeit erhöht, sondern auch die hohen Anschaffungskosten gesenkt werden. Der relativ teure Band wird zumeist nur von Fachbibliotheken angeschafft werden; dort sollte er aber auch nicht fehlen.

Insgesamt ist der Band eine wichtige und interessante Quelle für den völker- und verfassungsrechtlichen Stand der Menschenrechte in Afrika. Er bildet die Grundlage für die politische Analyse der Menschenrechtssituation in den jeweiligen Ländern. Diese weicht naturgemäß nicht selten von den rechtlichen Grundlagen deutlich ab.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*

*Regine Schönenberg* (Hrsg.)

### **Internationaler Drogenhandel und gesellschaftliche Transformation**

Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden, 2000, 171 S., € 29,00

Die Beiträge des hier anzuzeigenden Sammelbandes sollen laut der Intention der Herausgeberin dem "Einfluß organisierter, transnationaler Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels und dessen Bekämpfung, auf die Restrukturierung regionaler, nationaler und inter-

nationaler politischer Beziehungen” (S. 3) nachspüren. Fünf der sieben Artikel sind in deutscher, zwei in englischer Sprache verfaßt.

Im ersten Beitrag des Bandes behandelt die Herausgeberin zusammen mit *Lothar Brock* die Transformation des staatlichen Gewaltmonopols im Zeichen der Globalisierung. Der beobachtete Veränderungsprozeß führt zu einer weltgesellschaftlichen Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge, die mit der Auflösung traditioneller und dem Auftauchen neuer Bedrohungsvorstellungen einhergeht. Damit korrespondieren sich wandelnde Sicherheitsbedürfnisse mit der Suche nach angemessenen Mitteln zu deren Befriedigung. Entgrenzung schafft insofern neue Herausforderungen für das staatliche Gewaltmonopol als “(d)ie Internationalisierung der Politik (...) hinter der Transnationalisierung der Gesellschaften und der Globalisierung der Wirtschaft zurück(bleibt).” (S. 11) Zu den Reaktionen gehört etwa der Trend zur Privatisierung der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Sollen neue Unsicherheiten vermieden werden, muß nach Meinung der Autoren die Subsidiarisierung von Staatsfunktionen mit der Verbesserung der Befähigung gesellschaftlicher Gruppen zur Selbststeuerung einhergehen. Im Hinblick auf die internationale Sicherheitspolitik werden die Implikationen innerstaatliche Konflikte sowie die heiklen Aspekte “humanitärer Interventionen” zum Schutz der Menschenrechte thematisiert. Während in einigen Drittwelt-Staaten das Gewaltmonopol aufgrund gewaltsamer interner Konflikte verlustig ging, ist es in vielen hochentwickelten Staaten die durch eine dynamische Wirtschaftsentwicklung bedingte Denationalisierung der Ökonomie, die zu einem Aufweichen des Gewaltmonopols und der Geltungskraft des Rechtssystems führt. Der sich durch eine bestechende akademische Argumentation auszeichnende Artikel vermittelt zwar viele interessante Einsichten, liefert aber einen allzu breiten theoretisch-konzeptionellen Rahmen für die nachfolgenden Beiträge.

Der folgende kurze Text zum Gewaltmonopol in Brasilien vermag nicht zu überzeugen. Am Beispiel der Drogenhändler von Rio de Janeiro und der professionellen Killerbanden von São Paulo soll einerseits die These illustriert werden, dass die Abwesenheit staatlicher Institutionen der Ausbreitung organisierter Kriminalität förderlich ist. Gleichzeitig wird behauptet, “dass Organisierte Kriminalität nur existieren kann, wenn Teile des Staates kooperieren.” (S. 38) “Abwesenheit” entpuppt sich mithin häufig als eine spezifische Art von “Anwesenheit” staatlicher Stellen. Überdies erstreckt sich der Gültigkeitsanspruch der skizzierten Zusammenhänge wohl kaum auf hochentwickelte Gesellschaften.

*Leo Schuster* gibt auf rd. 30 Seiten einen Überblick über die wesentlichen Segmente des internationalen Drogenhandels sowie die vielfältigen Initiativen zur Bekämpfung der damit verbundenen illegalen Aktivitäten. Leider beruht die Skizze der Kokainproduktion auf veralteten Erkenntnissen. Die Darstellung der zahlreichen Institutionen, Gremien und Kooperationsforen, die sich auf internationaler, supranationaler und nationaler (deutscher) Ebene der Ausmerzung des Drogenübels widmen, dürfte wohl nur auf jene Leser nicht ermüdend wirken, die sich von der in jüngster Zeit beschleunigten Proliferation solcher Einrichtungen einen Fortschritt auf diesem Felde erhoffen. Dieser zeichnet sich bislang angesichts sinkender Preise und steigender Reinheitsgrade illegaler Suchtstoffe aber nicht

ab. Laut Schuster “ergeben sich aus der ständig anwachsenden Gremienvielfalt [in der Praxis] jedoch mittlerweile erhebliche Überschneidungen von Zuständigkeiten und Aufgaben”, die mitunter “für den Erfolg der einzelnen Bekämpfungsstrategien kontraproduktiv sein [können].” (S. 70) Hier sei die pessimistische da realistische Einschätzung angefügt, dass auch eine weitgehende Vermeidung solcher Koordinations- und Kompetenzprobleme keine hinreichende Voraussetzung für nachhaltige Erfolge in der Drogenpolitik bildet.

Der höchst instruktive Beitrag von *Molly Charles* und *Gabriel Britto* betont die große Bedeutung kultureller Faktoren bei der Beurteilung spezifischer Formen des Drogenkonsums in nicht-westlichen Gesellschaften. Sie verweisen auf die traditionelle kulturelle Einbindung diverser Gebrauchsweisen von Opium und Cannabis u.a. auch für Heilzwecke in mehreren Regionen und Gesellschaftsschichten Indiens, wobei “(m)echanisms of cultural norms restricted the quantity of consumption.” (S. 74) Als erster Störfaktor der hergebrachten Situation und Praktiken erwies sich die Etablierung von Hippie-Subkulturen seit den 1960er Jahren, die u.a. einen Preisschub für Cannabis auslösten. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung indischen Territoriums für den Transit von Heroin aus den Nachbarstaaten trat 1985 ein an den Prinzipien westlicher Drogenbekämpfungsdoktrinen ausgerichtetes Gesetz in Kraft, das auch Verkauf und Konsum traditioneller Drogen verbot, wodurch die bisherigen Verkäufer und Nutzer kriminalisiert wurden. Minderheiten aus beiden Gruppen stiegen auf Heroin um. Anders als bei den traditionellen Konsumformen wurde nun Drogenabhängigkeit zu einem gesellschaftlichen Problem; die hohen Profitraten bewirkten eine allmähliche Übernahme des Geschäfts durch Kriminelle. An die Stelle von Cannabis, der früher als “the poor man’s liquor” galt, trat fatalerweise vielfach der Alkohol. Zudem schränkte das Gesetz die Möglichkeiten der traditionellen Medizin ein, deren Reichweite jene des öffentlichen Gesundheitswesens weit übersteigt. Fazit: Infolge der soziokulturellen Ignoranz der neuen Gesetzgebung hat sich die indische Drogensituation seit 1985 deutlich verschlechtert.

Der nachfolgende Beitrag über das Problem der Geldwäsche in Thailand entwirft ein bedrückendes Szenario: Illegale und kriminelle Machenschaften haben das Stadium von gesellschaftlichen Bedrohungsfaktoren längst überwunden und sind inzwischen zu konstituierenden Elementen des politischen und wirtschaftlichen Prozesses mutiert. Illegale Aktivitäten erbrachten Mitte der 1990er Jahre den Gegenwert von 11 bis 18 Milliarden US-Dollar, was einem Anteil von 8-13 % am BSP entsprach. Der Drogenhandel stellt mit Einnahmen von rd. einer Milliarde Dollar allerdings nur einen sekundären Faktor der organisierten Kriminalität dar. Eine zentrale Rolle bei den häufig mit legalen Tätigkeiten gepaarten kriminellen Geschäften kommt diversen ökonomischen Eliten aus den Provinzen zu, die zumeist Nachfahren chinesischer Immigranten sind. Die systemische Korruption und die Beteiligung an illegalen Praktiken schließt kein Glied des politischen Institutionengefüges und keinen zentralen volkswirtschaftlichen Akteur aus. In diesem Umfeld sind Geldwäschepraktiken gang und gäbe und Initiativen zu deren Kontrolle in der Regel nicht mehr als Alibiübungen. *Fabre* spricht von der “Unfähigkeit (...) ein Rechtssystem einzuführen, das von unmittelbaren Machtinteressen unabhängig ist.” (S. 109) Der Text, der auch

den Anteil krimineller Geschäfte am Ausbruch der “Asienkrise” erörtert, ist zwar höchst interessant, geht aber eigentlich über die Themenstellung des Sammelbandes hinaus.

Im anschließenden Text analysiert *Laurent Laniel* die Drogenproblematik im südlichen Afrika. Die Region ist nach dem Ende der Bürgerkriege und dem Niedergang des Apartheidregimes in der Republik Südafrika (RSA) zu einer bedeutenden Drehscheibe des internationalen Drogenhandels aufgestiegen. Außer dem Transit hat auch der Konsum von illegalen Drogen markant zugenommen. Diese Entwicklung ist maßgeblich durch die in den konfliktgeprägten Jahrzehnten entstandene klandestine Infrastruktur begünstigt worden, deren Potential unschwer für neue illegale Aktivitäten nutzbar gemacht werden konnte. Das Zentrum des regionalen Drogenhandels bildet die RSA, was zum Teil am schieren relativen Gewicht dieses Staates in ökonomischer, politischer und demographischer Hinsicht liegt. Die Knotenpunkte des modernen Verkehrsnetzes übernehmen Schlüsselfunktionen im Schmuggel von Drogen und anderen Erzeugnissen, überdies bieten der Immobilienmarkt und die Tourismusindustrie gute Bedingungen für die Geldwäsche. Die mit Abstand am meisten verbreitete illegale Droge im südlichen Afrika ist Cannabis, dessen Gebrauch dort auf eine jahrhundertalte Tradition zurückblickt, was auch die hohe gesellschaftliche Toleranz gegenüber den Nutzern und die in jüngster Zeit zu beobachtende *de facto*-Entkriminalisierung des *dagga*-Konsums zu erklären vermag. In fast allen Staaten der Region wird Cannabis angebaut, und wenn auch die Schätzungen über die Gesamtanbaufläche stark differieren, steht für Laniel fest, dass weltweit nirgendwo mehr Cannabis produziert wird als im südlichen Afrika, wobei ein Teil des Stoffs nach Europa, vor allem nach Großbritannien, geschmuggelt wird. Zum Verständnis des Faktums, dass sich die Händler einzelner Suchtstoffe zumeist aus bestimmten ethnischen Gruppen rekrutieren, reicht der Verweis auf die ethnische Vielfalt in dieser Weltgegend nicht aus; dazu kommen die politischen Konflikte der jüngsten Vergangenheit, die transethnische Kooperations- und insbesondere Vermischungstendenzen behinderten, wenn nicht ausschlossen. Ein bedenkliches Begleitphänomen der ethnischen Segmentierung des Drogenmarkts ist die zunehmende Diskriminierung von Minderheiten – etwa von nigerianischen Immigranten in der RSA, weil dort die meisten Kokaindealer dieser Nationalität angehören. Dass zahlreiche Staaten der Region in der Zeit der politischen und militärischen Wirren und vor allem das international geächtete Apartheidsystem Pretorias keinerlei Skrupel hatten, auch ausländisches Kapital zweifelhafter Herkunft zu akzeptieren, ist kaum verwunderlich, allerdings hat sich an solchen Praktiken nach dem politischen Wandel im Wesentlichen nichts geändert. Ein Beispiel: “Die Existenz einer riesigen Anzahl von Wechselstuben in Sambia kann nur mit der Geldwäsche erklärt werden, denn ihre Gewinnspannen sind sehr niedrig oder inexistent.” (S. 136 f.) Als Geldwäsche fungiert zum Teil auch eine weitere Besonderheit des regionalen Drogenhandels: Die Praxis, grenzüberschreitend Drogen, in erster Linie Cannabis, gegen alle möglichen Schmuggel- oder Diebesgüter (Autos, Elektrogeräte, Alkoholika, Vieh, synthetische Suchtstoffe aus Europa) zu tauschen.

Im letzten Beitrag bietet *Hans van der Veen* auf 25 Seiten eine Analyse der eigenartigen Funktionsweise des internationalen Drogenhandelskomplexes und der wesentlichen

Dilemmata der angebotsorientierten Drogenabwehrstrategie. Die dargelegten Aspekte und Erkenntnisse sind im wesentlichen nicht eigentlich neu, werden aber auf kompakte und höchst systematische Art aufbereitet. Es geht dem Autor u.a. um den Nachweis einer symbiotischen und systemischen Beziehung zwischen den kriminellen Akteuren im Drogengeschäft und den staatlichen Institutionen und Programmen zur Drogenbekämpfung, die aufgrund der vorgetragenen Argumente beide als "Profiteure" des *war on drugs* angesehen werden können. Van der Veen qualifiziert die Gegnerschaft zwischen Drogenindustrie und Drogenbekämpfung als oberflächlich und macht unterhalb der sichtbaren Ebene eine Art Koalition aus, "that serves the interests of both, independent of democratic control by citizens and sometimes even the government." (S. 162) Er weist auf die Gefahren für demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien hin, die von der stetig zunehmenden Repression im Rahmen der staatlichen Drogenabwehrprogramme ausgehen. Wiewohl der Autor einige interessante Thesen mit nachvollziehbaren Argumenten absichert, vermag der Versuch, in Analogie zum Theorem des militärisch-industriellen Komplexes die Fundamente einer Theorie des internationalen Drogenkomplexes herauszuarbeiten, nicht recht zu überzeugen.

Fazit: Auch wenn der Band mehrheitlich interessante und lesenswerte Beiträge enthält, hinterlässt er aufgrund der Heterogenität der dargebotenen Themen den Eindruck einer gewissen Beliebigkeit bei der Auswahl und Zusammenstellung der diversen Artikel.

*Karl-Dieter Hoffmann*, Eichstätt

*Hans-Jörg Fischer*

### **Die deutschen Kolonien**

Die koloniale Rechtsordnung und ihre Entwicklung nach dem ersten Weltkrieg

Schriften zur Rechtsgeschichte, Band 85

Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 2001, € 74,00

Mit der Macht über die Kolonien, die Deutschland im kolonialen "Schlussverkauf" am Ende des 19. Jahrhunderts noch erwerben konnte, kam die Verantwortung des Reichs für das Staats- und Rechtsleben in den Kolonien. Ein großes Themenspektrum rechtshistorischer Forschung ist damit eröffnet. Neben den kompetenzrechtlichen Problemen auf der Ebene der Reichsorgane<sup>1</sup> stellt sich allgemein die Frage nach dem staats- und völkerrechtlichen Status der Kolonien, nach dem in ihnen geltenden Recht während der Kolonialzeit und *ex post* betrachtet diejenige, was vom deutschen Recht in den Kolonien geblieben ist, nachdem Deutschland sein Kolonialreich im Zuge des Ersten Weltkriegs vollständig verlo-

<sup>1</sup> Hierzu *Marc Grohmann*, *Exotische Verfassung*, 2000; Besprechung in diesem Heft.

ren hat. Das Recht der Kolonien fand in der kurzen Kolonialzeit selbst einiges Interesse, nach seinem Ende kam die rechtswissenschaftliche – nunmehr zwangsläufig rechtshistorische – Forschung aber zunächst fast vollständig zum Erliegen. Erst in jüngster Zeit ist eine Wiederbelebung festzustellen, wobei die hier anzuzeigende Heidelberger Dissertation die thematisch einstweilen umfassendste Monographie ist. Der Autor hat sich viel vorgenommen. Er behandelt das Recht in all seinen Themenbereichen, er erörtert das Recht der “Eingeborenen” und der “Nicht-Eingeborenen”, er verfolgt das Recht durch die verschiedenen Phasen bis hinein in die postkoloniale Zeit. Die zeitliche Perspektive gibt dabei auch die Grobgliederung der Untersuchung vor: Teil A befasst sich mit der Phase bis zum Ende der Kolonialzeit, der knapp halb so lange Teil B mit der postkolonialen Entwicklung in den früheren Kolonialgebieten. Eine knappe “Auswertung und Schlussbetrachtung (Teil C) rundet die Untersuchung ab.

Im kolonialen Teil der Untersuchung beschäftigt er sich nach einem geographischen Überblick zunächst unter I. mit dem Erwerb der Kolonien (S. 23 ff.). Angedeutet werden frühe Kolonialisierungsbemühungen seit dem 16. Jahrhundert und die Vorbereitung durch die Tätigkeit der Handelsgesellschaften im 19. Jahrhundert, die völkerrechtlich und staatsrechtlich hochinteressante Funktionen ausübten und Rechte innehatten. Näher beschrieben wird die Kolonialisierung selbst, die in ganz unterschiedlicher Form erfolgte. Den Schwerpunkt von Teil I bildet aber die Beschreibung des in den Kolonien während der Kolonialzeit geltenden Rechts (S. 66-193). Das “Grundgesetz” dieses Rechtsgebiets war das Schutzgebietsgesetz aus dem Jahr 1886. In der Sache prägend für das Recht der Kolonien war einerseits die deutliche Prärogative zugunsten der kaiserlichen Regelungsmacht und andererseits die Unterscheidung zwischen dem Recht für “Europäer” und demjenigen für “Eingeborene”. Die Unterscheidung beruhte im Wesentlichen auf der Vorstellung kultureller Entwicklungsstufen, so dass ggf. auch Japaner als Europäer behandelt werden konnten. Fischer gibt einen thematisch weit gespannten Überblick zu den einzelnen Rechtsgebieten und Kolonien (S. 106 ff.), in dem das für Europäer und Einheimische geltende Recht getrennt dargestellt werden. Es verwundert nicht, dass für Europäer das Reichsrecht (im Fall von Landeskompetenz-Angelegenheiten regelmäßig das preußische Recht) in weitem Umfang galt, während für die Angelegenheiten der Eingeborenen zahlreiche Sondermaßnahmen zur Anwendung kamen. In gewisser Weise paradigmatisch für das Recht der Eingeborenen ist die Praktizierung der Prügelstrafe, die im Reichsgebiet bereits bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts abgeschafft war (Ausnahmen galten z.T. in Zucht- und Arbeitshäusern.). In den Kolonien wurde die Prügelstrafe weithin (kaum allerdings im Südpazifik) praktiziert und dem Entwicklungsstand der Eingeborenen für angemessen gehalten; zum Teil wurde gar die “lederartige” Haut der Eingeborenen als Begründung ihrer Harmlosigkeit angeführt (vgl. S. 177).

In Teil B der Untersuchung geht es um die nachkoloniale Entwicklung der Rechtsordnungen in den ehemaligen Kolonien. Der Untertitel der Untersuchung Fischers, der auf diese Perspektive der Zeit nach der deutschen Herrschaft hinweist, ist dabei etwas unglücklich gewählt. Die koloniale Rechtsordnung Deutschlands hat sich nach dem Ersten Weltkrieg

nicht mehr "entwickelt". Sie wurde zunächst regelmäßig durch andere (allerdings über völkerrechtliche Mandatslösungen in gewisser Weise kaschierte) koloniale Rechtsordnungen ersetzt. Die deutschen Bevölkerungsteile wurden überwiegend (eine Ausnahme gilt für Südwest-Afrika) ausgewiesen. Trotz dieses recht konsequenten Endes der "deutschen" Phase in den Kolonialgebieten ist die in diesem Untersuchungsteil aufgeworfene Frage interessant, denn Recht ist normalerweise ein von Kontinuität gekennzeichnetes System. Auch Revolutionen tasten es nur partiell an ("Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht"). Was ist also geblieben vom deutschen Recht in den Rechtsordnungen der Staaten, die früher deutsche Kolonien waren? Welche dauerhaften Wirkungen lassen sich verzeichnen? Fischer kann quer durch die Kolonien eine Reihe von Spuren der deutschen Rechtsordnung in der Zeit nach 1919 herausarbeiten. Sie sind steuerrechtlicher Art in Ostafrika, bodenrechtlicher Art in Kamerun, betreffen die Eingeborenen-Selbstverwaltung in Neuguinea, das Landrecht in Samoa etc. (S. 246 ff.). Richtigerweise spricht er freilich von Spuren deutschen Rechts in nachdeutscher Zeit, denn um mehr handelt es sich nicht. "Als solche" ist die deutsche Rechtsordnung in den ehemaligen Kolonien nach 1919 untergegangen. Der fast vollständige und in gewisser Weise auch gegenüber den einheimischen Bevölkerungen rücksichtslose, objektive Errungenschaften und sinnvolle Strukturen aus der deutschen Phase über Bord werfende Ablösungsprozess wird bei Fischer im Einzelnen beschrieben (S. 209 ff.). Eher unterbelichtet bleibt demgegenüber die Weiterentwicklung im Zuge der Entkolonialisierung (S. 260 ff.). Deutlich wird aber, dass die ehemaligen Kolonialgebiete ihre heutige rechtliche Gesamtpprägung zumeist über die nachdeutschen Kolonialregimes erhielten (die chinesischen Besitzungen stellen einen Sonderfall dar). Das so gewachsene Recht wurde nach der Unabhängigkeit bisweilen um einige "autochthone" Elemente ergänzt bzw. durch sie modifiziert.

Fischer hat sich ein thematisches Mammutprogramm aufgebürdet; dabei ist ihm insgesamt ohne Zweifel ein guter Überblick gelungen, der durch einen Anhang mit einigen selbstgefertigten Karten sowie ausgewählten Dokumenten abgerundet wird. In den Einzelheiten kann die Arbeit angesichts der Fülle der Fragestellungen nicht immer tieferschürfend oder weiterführend sein. Auch die abschließenden "Thesen" (S. 272 ff.) nehmen sich insgesamt eher unspektakulär aus (1. These: Getrennte Rechtsordnung für Europäer und Eingeborene in der Kolonialzeit; 2. These: Quasi-koloniale Einverleibung der ehemals deutschen Kolonien in der Mandatszeit; 3. These: Pauschale Ersetzung des deutschen Kolonialrechts durch die Mandatsmächte; 4. These: Kaum Spuren deutschen Kolonialrechts in den heutigen Nachfolgestaaten). Konzeptionell hat die Arbeit überhaupt einen eher deskriptiven Ansatz. Zwar deutet die systematisch überzeugende Gliederung auf ein ausgeprägtes Problembewusstsein hin, bisweilen könnte man sich aber doch etwas vertiefte Analyse wünschen. So hätte es sich angeboten, den deutschen Grundansatz bei der Verwaltung der Kolonien etwas näher zu reflektieren. Wie ist das deutsche Konzept der Kolonialverwaltung insgesamt einzuschätzen, eher *indirect rule* nach englischem oder eher *direct rule* nach französischem Modell? Warum unterschieden sich die Regimes in den deutschen Kolonien auch untereinander zum Teil recht signifikant? Vertiefungen hätte man sich im Übrigen auch im Hinblick

auf die nachkoloniale Zeit wünschen können. Gerade hier bleiben die Ausführungen sehr kursorisch (freilich sind sie ausdrücklich auch nur als "Überblick" betitelt), und die vorhandene Literatur ist hier eher sporadisch ausgewertet.<sup>2</sup> Konzeptionell ist allerdings klar, dass objektiv nicht alles gleichzeitig geleistet werden kann, und so ändert die Tatsache, dass manches undiskutiert bleibt, nichts daran, dass hier eine verdienstvolle Arbeit geschrieben wurde. Fischers Untersuchung wirft interessante Themen auf, gibt immer wieder ebensolche Hinweise und bietet eine solide Gesamtschau zu einem lange vernachlässigten (neuerdings aber wieder in Mode gekommenen) Kapitel deutscher Rechtsgeschichte. Dass die Themen und Phänomene in ihrer ganzen Breite angesprochen werden, ist umso mehr zu begrüßen, als ein solcher Überblick bislang fehlte. Wohl jeder, der sich mit Fragen des Kolonialrechts beschäftigt, wird das Buch mit Gewinn nutzen können.

Jörg Menzel, Bonn

Marc Grohmann

### **Exotische Verfassung**

Die Kompetenzen des Reichstags für die deutschen Kolonien in Gesetzgebung und Staatsrechtswissenschaft des Kaiserreichs

Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2000, 324 S., € 79,00

Nach verbreiteter Auffassung hat der deutsche Kolonialismus eine parlamentarische Wurzel. Nicht dass der Reichstag im Jahre 1884 autoritativ einen Politikwechsel in dieser Frage hätte beschließen können, dazu reichte seine Kompetenz nicht hin. Maßgeblich war vielmehr Reichskanzler Otto von Bismarck, der seine Reserviertheit gegenüber kolonialen Abenteuern überwand und dem in der Öffentlichkeit verbreiteten Streben entsprach, das Reich in den Kreis der Kolonialmächte zu führen. Für seine Motive gibt es vielfältige außen- und innenpolitische Erklärungsversuche, und zu ihnen gehört ein wahlstrategisches, sollten doch mit dem Kurswechsel die regierungsfreundlichen Parteien gegenüber dem linksbürgerlichen und sozialdemokratischen Lager gestärkt werden. Kurz vor den Reichstagswahlen im Oktober 1884 äußerte Bismarck gegenüber einem Mitarbeiter im Auswärtigen Amt freimütig: "Die ganze Kolonialgeschichte ist ja ein Schwindel, aber wir brauchen sie für die Wahlen." (Zitiert bei Horst Gründer, *Geschichte der deutschen Kolonien*, 3. Auflage 1995, S. 58).

<sup>2</sup> Die für den Bereich des Südpazifiks weiterführenden Beiträge in dem Handbuch von Hiery, *Die Deutsche Südsee*, 2001 (Besprechung in diesem Heft) konnte Fischer freilich noch nicht einbeziehen.

Nicht um einen solchermaßen indirekten Einfluss des Reichstags auf den deutschen Kolonialismus geht es in der hier anzuzeigenden Untersuchung von Marc Grohmann, sondern um seine konkreten Kompetenzen im Hinblick auf die Ordnung der Kolonien selbst. Der Gegenstand der Arbeit erschließt sich also erst aus dem Untertitel: Die "exotische Verfassung" des Haupttitels wird verstanden als das (im Wesentlichen horizontal-) kompetenzielle Reichsstaatsrecht in Bezug auf die Kolonien. Die exotische Verfassung selbst, also die Ordnungsprobleme vor Ort, bleiben außer Betracht: "Über die koloniale Realität beabsichtigt diese Untersuchung keine Aussagen zu treffen" (S. 7)<sup>3</sup>. Grohmann bettet das Kolonialthema vielmehr in die grundsätzlichen Auseinandersetzungen des Reichsstaatsrechts in den ca. drei Jahrzehnten um die Jahrhundertwende herum ein und damit in den latenten Streit um die Kompetenzen des Reichstags in der Schlussphase der "vollsäftigen Monarchie" (Otto Mayer) des deutschen Reichs. Die Darstellung folgt dabei im Groben der historischen Chronologie, wobei für bestimmte Epochen der deutschen Kolonialgeschichte jeweils die politisch-institutionelle Entwicklung und die Behandlung des Themas in der Staatsrechtslehre untersucht werden.

Nach einer ausführlichen Einführung, die insbesondere auch den historischen Forschungsstand rekapituliert (Teil A), nimmt Grohmann zunächst die Phase der Grundlegung in den Blick (Teil B). Von der völkerrechtlichen Vertretungskompetenz des Kaisers ausgehend war die Reichsregierung zunächst von einem umfassenden exekutiven Handlungsmandat in den Kolonien ausgegangen, wobei alsbald Zweifel im Hinblick auf die Rechtspflege in den Kolonien auftauchten. Letztlich wurde mit dem Schutzgebietsgesetz (dessen Entstehungsgeschichte eingehend nachgezeichnet wird) im Jahr 1886 eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die allerdings dem Kaiser eine weitgehende Ermächtigung gab und die Rechte des Reichstags im Wesentlichen auf die Rechtspflege (für die Deutschen und ihre Schutzgenossen, nicht für die "Eingeborenen") beschränkte. Außerdem gelang es zu Beginn der 90er Jahre, der Regierung eine zumindest partielle Haushaltskontrolle über den Kolonialetat abzurufen. Grohmanns Vergleich mit dem Reichsverfassungsrecht für Elsass-Lothringen sowie mit den kolonialbezogenen Kompetenzstrukturen in anderen europäischen Kolonialmächten ergibt, dass die kaiserliche Freiheit im Kolonialbereich extrem weitgehend war. Beides kann kaum überraschen, war doch Elsass-Lothringen integraler Bestandteil des Reichs (wenn auch mit Sonderverfassungsrecht) und hatten sich doch die anderen Kolonialmächte mit monarchischer Spitze längst zum "modernen Scheinkönigtum" (Otto Mayer) entwickelt.

Für die staatsrechtliche Diskussion in der Frühphase bis 1892 (Teil C) schichtet Grohmann im Wesentlichen die Positionen der zentralen Autoren ab. Karl v. Stengel, der wohl fleißigste der Kolonialrechtsautoren, steht dabei für einen pragmatischen Zugriff auf die bestehenden Probleme, Georg Meyer und Albert Haenel besetzen die liberale und tendenziell

<sup>3</sup> Vgl. zu diesen Aspekten aber die Untersuchungen von *Hans-Jörg Fischer*, *Die deutschen Kolonien*, Berlin, 2001, sowie exemplarisch das von *Hermann Hiery* herausgegebene Handbuch *Die deutsche Südsee 1884 – 1914*, Paderborn, 2001; Besprechungen hierzu in diesem Heft.

reichstagfreundliche Position, Paul Laband vertritt einen “regierungszentrierten”, Conrad Bornhak einen restaurativ-monarchischen Standpunkt (der sich mit einem besonders ausgeprägten Überlegenheitsgefühl gegenüber den kolonialisierten Völkern paart und somit gut zur späteren nationalsozialistischen Entwicklung des Autors passt). Im Prinzip fügen sich, wie Grohmann zutreffend resümiert (S. 130), die Stellungnahmen in das allgemeine staatsrechtliche Denken der Autoren ein, wobei allerdings auch bei den liberalen Autoren einige Toleranz gegenüber erhöhter Exekutivkompetenz nicht zu übersehen ist: Immerhin attestierten aber Autoren wie Haenel und Meyer dem Reichstag grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung und zur Rückführung der Kaiserermächtigung, wenn sie sie auch nicht forderten. Bemerkenswert am Kolonialrecht erscheint zusammenfassend, dass die kompetenzrechtlichen Konfrontationen zwischen Kaiser (bzw. Regierung) und Parlament im Bereich der Kolonialverfassung vergleichsweise marginal geblieben sind. Selbst für die Sozialdemokratie ist letztlich keine konsequente Ablehnungshaltung gegenüber dem Kolonialengagement zu verzeichnen, und im Bereich der juristischen Debatte ist eine weitgehende faktische Prärogative des Kaisers doch letztlich – ungeachtet unterschiedlicher theoretischer Ausgangspositionen – weithin akzeptiert. Insgesamt erscheint das Kolonialrecht kaum paradigmatisch für die Entwicklung im Reich. Die alte Vorstellung, dass Außenverwaltung die Stunde des Souveräns ist, gepaart mit dem insgesamt eher geringen Interesse an den exotischen Kolonien, führten dazu, dass sich hier nur bescheidene Initiativen ergaben.

Grohmanns Untersuchung ist exzellente rechtshistorische Forschung. Der Autor wertet umfassend Archivmaterial aus und setzt sich gründlich mit der zeitgenössischen Literatur auseinander. Die Arbeit zeugt von sicherer Kenntnis der staatsrechtlichen Grundsatzdebatten während des untersuchten Zeitraums. Sie ist mit einem gut ausgewählten Dokumentenanhang sowie Kurzbiographien versehen, stilischer geschrieben und formal in jeder Hinsicht schön gestaltet. Ohne dass Grohmann ausdrücklich Brücken in die Gegenwart schlagen würde, regt seine Arbeit über ihren strikt historischen Gegenstand hinaus zudem dazu an, über aktuelle Phänomene nachzudenken. So ist man versucht, eine Parallele zur heutigen Entwicklungshilfeverwaltung zu ziehen, die mit der früheren Kolonialverwaltung immerhin eine Eigenart gemeinsam hat: ein deutliches Untermaß an legislativer Steuerung und parlamentarischer Kontrolle. Wie schon im Kaiserreich ist die parlamentarische Zurückhaltung nicht rechtlich zwingend, sondern entspringt einem freiwilligen Verzicht innerhalb des Parlaments. Seine Mehrheit will keine gesetzlichen Grundlagen schaffen, und die Minderheit interessiert sich auch nur fadenscheinig für den Gegenstand (ein von der SPD-Fraktion in der vergangenen Legislaturperiode eingebrachter Gesetzentwurf für ein Entwicklungshilfegesetz [BT-Drucks. 13/2223 v. 30.8.1995] hat seit dem Regierungswechsel noch nicht wieder in die Diskussion gefunden). Das politische System bringt offenbar nur höchst ausnahmsweise Politiker hervor, die das Thema der “exotischen Verfassung” freiwillig zu einem Hauptanliegen erheben. Objektiv erklärbar ist das, weil jedenfalls im Wahlkreis sich mit solcher Prioritätensetzung wohl kaum ein “Blumentopf” gewinnen lässt, und auch sichere Listenplätze lassen sich mit anderen Interessenschwerpunkten leichter

erzielen. So ist der Gegenstand im parlamentarischen Betrieb Deutschlands letztlich Randthema geblieben. Das war damals und ist auch heute ein Problem, weil es immer nötig gewesen wäre, dass auch das Parlament seine Kompetenz im Bereich deutschen Staatshandels jenseits der eigenen Grenzen geschult und dann eingebracht hätte.

Jörg Menzel, Bonn

Hermann Joseph Hiery (Hrsg.)

### **Die Deutsche Südsee 1884 – 1914**

Ein Handbuch

Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn, 2001, 880 S., € 99,00

Deutschlands koloniale Vergangenheit im Südpazifik ist in mehrfacher Hinsicht interessant. Sie betrifft einen überschaubaren Zeitraum und erstreckt sich "multikulturell" über alle Südseeregionen (Melanesien, Mikronesien, Polynesien). Im Vergleich zu den afrikanischen Kolonien waren die südpazifischen Kolonien dabei in fast jeder Hinsicht bedeutungslos. Es kam ihnen aber lediglich einiger Prestigewert zu; Deutschland gebühre auch ein "Platz an der Sonne" hieß es in einer Debatte des Reichstags mit Blick auf Samoa. An der Region interessiert waren neben einigen Handelshäusern insbesondere Ethnologen und Missionare. Gesamtwirtschaftlich bestanden von Beginn an keine großen Erwartungshaltungen, und militärisch wurde der Wert der pazifischen Besitzungen so gering eingeschätzt, dass die Region letztlich vom ersten Weltkrieg verschont blieb, weil man vor Ort nicht einmal kurzfristig abwehrfähig war. Schon Ende 1914 war die deutsche Phase zuende: Melanesien geriet unter australische, Mikronesien unter japanische und West-Samoa unter neuseeländische Verwaltung. Die meisten Deutschen mussten die Region verlassen, das deutsche Recht wurde weitgehend ersetzt; heute ist sein Einfluss allenfalls noch in Spurenelementen erkennbar.

Herausgeber des hier anzuzeigenden Handbuchs über *grosso modo* 30 Jahre deutscher Präsenz in der Südsee ist der Bayreuther Historiker Hermann Hiery, der selbst mehrere Jahre in Papua-Neuguinea unterrichtete und der auch literarisch als Experte für die Region ausgewiesen ist (vgl. insbesondere die Habilitationsschrift "Das deutsche Reich und die Südsee" [1995] sowie "The Neglected War. The German South Pacific and the Influence of World War I" [1995]). Hiery hat zahlreiche Autoren für das Handbuch versammelt, die regelmäßig bereits als Fachleute für die von ihnen behandelten Fragen ausgewiesen sind. Konzeptionell wird im Vorwort konzediert, dass der ursprünglich unternommene Versuch, thematische Vollständigkeit zu erreichen, nicht ganz zum Erfolg geführt werden konnte. Das Panorama der behandelten Themen ist gleichwohl, dies sei vorweggenommen, eindrucksvoll, und Hiery weist wohl zurecht darauf hin, dass es ein solches Panorama in

einem Handbuch bislang noch für keine deutsche Kolonialregion gegeben hat. Behandelt werden vielfältige, auch über die engere Kolonialgeschichte hinausgehende Themen. Im Zentrum geht es aber um die "politische" Prägung der südpazifischen Gemeinwesen durch die deutsche Kolonialmacht, um die Organisation der Verwaltung und des Rechtswesen, die Missionstätigkeit, die politische Eigenverwaltung der indigenen Bevölkerungen etc. Gegliedert ist das Handbuch in sechs Hauptteile mit insgesamt 36 Beiträgen. Dabei geht es zunächst um übergreifende Aspekte (I.), sodann um Melanesien, Mikronesien und Polynesien (II.–IV.), danach um die Beziehungen zu sonstigen Kolonialmächten in der Region (V.) und abschließend um das Ende der deutschen Kolonialphase in der Südsee (VI.). Da es den Rahmen einer Rezension sprengt, die zahlreichen Einzelthemen des Handbuchs auch nur anzusprechen, beschränkt sich das Folgende auf einige Hinweise zu den Kapiteln, die aus der Perspektive von Verfassung und Recht in Übersee besonders relevant erscheinen.

Der sich an eine allgemeine Einführung des Herausgebers anschließende erste Hauptteil eröffnet mit einem Beitrag von *Horst Gründer*, der in einem instruktiven Überblick die historischen und politischen Voraussetzungen des deutschen Kolonialismus zusammenfasst (S. 27 ff.). Der Beitrag ist wohl im Wesentlichen der thematischen Abrundung geschuldet und insofern nützlich; er bildet aber, worauf der Autor selbst hinweist, im Wesentlichen ein Exzerpt aus Gründers "Geschichte der Deutschen Kolonien" (4. Auflage, 2000). Südpazifik-spezifische Akzentuierungen sind nicht festzustellen. Die übrigen Beiträge betreffen die Tierwelt, eine Übersicht über wissenschaftliche Exkursionen während der Kolonialzeit, Schiffs- und Nachrichtenverbindungen, die Organisation von Schule und Ausbildung und die deutsche Sprache im Pazifik.

Aus dem Melanesien gewidmeten und damit konkret Deutsch-Neuguinea betreffenden zweiten Hauptteil sind hier hervorzuheben der Beitrag des Herausgebers zur deutschen Verwaltung Neuguineas 1884-1914 (S. 277 ff.), der sich gliedert in die vorkoloniale Verwaltung durch die Neuguinea-Kompagnie (bis 1899) und die nachfolgende Verwaltung durch das Reich (bis 1914). Die Bewertung Hierys fällt scharf geteilt aus: Der Neuguinea-Kompagnie attestiert er totales Versagen (zusammenfassend S. 299), während die mit dem Namen des langjährigen Gouverneurs Albert Hahl verbundene Reichsverwaltung Bestnoten erlangt. Resümierend heißt es insoweit auf S. 309: "Er (sein neuseeländischer Nachfolger) fand eine Kolonie, deren Verwaltung bestellt und in Ordnung war und deren große Zukunft (...) nach Jahrzehnten mühevoller und anstrengender Arbeit bevorstand." Der zweite hier zu erwähnende Beitrag betrifft das Rechtswesen in Melanesien (S. 322 ff.). Er stammt (wie auch die weiteren Kapitel zum Rechtswesen für Mikronesien und Melanesien) aus der Feder von *Peter Sack*, der nicht nur ausgewiesener Experte im Bereich der pazifischen Rechtsanthropologie mit langjähriger Forschungserfahrung in Australien ist, sondern auch den Hintergrund des deutschen Volljuristen hat. Der Autor beschreibt die Rechtentwicklung zur Zeit der Neuguinea-Kompagnie, sodann die Phase der direkten Verantwortung des Reichs und greift sich schließlich das Problem der Eingeborenengerichtsbarkeit heraus. Insgesamt wird deutlich, dass vor Ort (das gilt auch für die anderen Südsee-Kolonien) während der gesamten Kolonialzeit in erheblichem Umfang improvisiert werden musste.

Das Reichsrecht wurde insbesondere für die Eingeborenen zum Teil aber auch im Übrigen vor Ort ergänzt, und nicht selten blieb die Rechtslage unsicher. Recht wurde “praktiziert”, ohne dass seine normativen Grundlagen irgendwie gesichert oder geordnet gewesen wären. Gouverneur Hahl wird auch bei Sack das Bestreben zugeschrieben, die Eingeborenen vor Verwaltungswillkür zu schützen, wobei er von Berlin aus insoweit eher behindert als gefördert worden sei. In der Gesamttendenz bewertet Sack etwas zurückhaltender als Hiery (der auch in seinen oben zitierten Monographien einen deutlichen Akzent auf die “Rehabilitierung” deutscher Kolonialherrschaft im Pazifik gelegt hat). Immerhin attestiert auch Sack für Neuguinea jedenfalls die Qualität eines “Rechtsstaat(s) im Werden” (S. 339). Auf die übrigen Beiträge zu Melanesien ist hier nicht einzugehen. Sie betreffen so verschiedene Themen wie die Behandlung von Zeit und Zeitverständnis, den Kannibalismus, katholische und evangelische Mission, das Gesundheitswesen, den Sonnenorden sowie eine Sonderbetrachtung der nördlichen Solomonen.

Für die deutsche Herrschaft in Mikronesien, die sich über mehrere heutige Staaten der Region erstreckte, hat *Gerd Hardach* den zentralen kolonialhistorischen Beitrag verfasst (S. 508 ff.). Besonders interessant ist hier zunächst die Übernahme des Kolonialbesitzes der Karolinen-Inseln von Spanien, die durch die Tätigkeit von Handelsunternehmen vorbereitet wurde, dann aber zunächst durch ein für Deutschland negatives Gutachten des Papstes verzögert wurde und schließlich durch Kauf zum Preis von 25 Millionen Pesetas aus der kolonialen Konkursmasse Spaniens vollzogen wurde. Mit dieser Abrundung der Kolonie erstreckte sich die deutsche Herrschaft über 34 kleine Inseln. Unter den deutschen Kolonien war es wohl insgesamt die entlegenste, die Verwaltung wurde in Teilen über lange Zeit privat durch die Jaluit-Gesellschaft organisiert, später war der Gouverneur in Deutsch-Neuguinea zuständig. Hardach schildert knapp die Entwicklung der Region, wobei ein gewisser Schwerpunkt auf der Wirtschaft liegt. Der Beitrag von Sack zum Rechtswesen enthält insbesondere auch einen Abriss über den Streit um die Zulässigkeit der Prügelstrafe (insbesondere gegenüber chinesischen Arbeitern), der mit Blick auf Mikronesien auch unter Beteiligung von “Berlin” für langwierige Diskussionen sorgte. Weitere Beiträge betreffen die Grundzüge des Weltbilds der mikronesischen Gesellschaften (mit Kurzeinführungen in die zahlreichen Inselkulturen), das deutsche (katholische) und amerikanische (protestantische) Missionswesen. Den Teil abschließend bietet *Peter Hempenstall* unter dem Titel “Mikronesier und Deutsche” eine kleine Konfliktgeschichte des Kolonialalltags in der mikronesischen Kolonie und erörtert dabei insbesondere auch die Bedeutung des kolonialen Führungsstils für das Funktionieren der Verwaltung (S. 583 ff.).

Deutschlands Herrschaft in Polynesien betrifft seit 1900 West-Samoa (der gebietsidentische heutige Nachfolgestaat nennt sich seit kurzem nur noch Samoa). *Hiery* beschreibt die Verwaltung der Kolonie (S. 636 ff.), die wie auch diejenige in Deutsch-Neuguinea insbesondere mit dem Namen eines Gouverneurs verbunden ist: Wilhelm Solf, der nach seiner Rückkehr nach Berlin im Jahr 1911 Staatssekretär im Reichskolonialamt wurde und der sein Amt in Samoa in einer von patriarchalischer Autorität geprägten Art ausfüllte. Zum “Schutz” der Samoaner, die zu jener polynesischen Kernbevölkerung gehören, denen seit

den Reisen Captain Cooks ein hohes Maß an Idealisierung zuteil geworden war, ergingen Glücksspiel-, Alkohol-, und Kreditvergabeverbote, ein Verbot der Mischehe zwischen Samoanerinnen und chinesischen Kontraktarbeitern, das Verbot der Heranziehung zu Arbeitsleistungen für Europäer und der weitgehende Schutz des Landes vor europäischem Zugriff. Auch ein hohes Maß an lokaler Selbstverwaltung (die sich in Samoa bis heute erhalten hat) gehörte zu dem System Solfs, das in Grundzügen mit der britischen *indirect rule* in der Nachbarkolonie Fidschi vergleichbar ist. Den signifikanten Besonderheiten der samoanischen Situation, insbesondere dem Status der Chinesen, dem gegenüber anderen Insulanern und Fremden installierten Sonderstatus der Samoaner, dem in Samoa zentralen Problem der Land- und Titelfragen sowie der lokalen Selbstverwaltung widmet auch Sack in seinem Beitrag über das Rechtswesen sein Hauptaugenmerk (S. 676 ff.). Weitere Beiträge dieses Teils betreffen die Etablierung des Christentums, die Grundzüge der samoanischen Geschichte während der Kolonialzeit sowie die deutsche Präsenz in der Beinahe-Kolonie Tonga sowie in Hawai'i. Besonders hervorgehoben sei noch der Beitrag von *Thomas Bargatzky* über die Weltanschauung der Polynesier (S. 607 ff.), der einen guten Eindruck davon vermittelt, in welcher fremden Welt die deutschen Kolonialverwaltungsbeamten in Samoa eintauchten, als sie den "Platz an der Sonne" zu regieren dachten.

Insgesamt ergibt sich ein beeindruckendes Gesamtpanorama, das abschließend noch durch den Blick auf das Verhältnis der deutschen Kolonialmacht zu kolonialen Konkurrenten bzw. Anrainern (Australien, Neuseeland, USA, Frankreich, Niederlande) und denjenigen auf das schnelle Ende der deutschen Präsenz nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs abgerundet wird. Natürlich bleibt auch bei einem so umfassenden Handbuch das eine oder andere Vermisserlebnis nicht aus. Insbesondere im übergreifenden Teil hätte man sich auch Gesamtanalysen zu den Hauptproblemen der Kolonialverwaltung in der Region vorstellen können, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den deutschen Südsee-Kolonien und auch im Abgleich mit den deutschen Afrika-Kolonien und den Südseekolonien der weiteren Kolonialmächte hätte andeuten können. Interessant wären auch einige Hinweise zu den Nachwirkungen des Kolonialismus gewesen, zu bleibenden Einflüssen und zur Entwicklung der Beziehungen Deutschlands zu diesen Gebieten. Vollständigkeit ist aber wohl letztlich nie zu erreichen. Bereichernd wirkt für das Handbuch, dass neben der Kolonialgeschichte im engeren Sinne auch viele Begleitthemen aufgenommen sind. Insbesondere stehen immer wieder auch die kulturellen Bedingungen in der Region im Mittelpunkt. Die Beteiligung erfahrener Kapazitäten als Autoren sorgt für Solidität der Informationen (geht freilich ein wenig zu Lasten "originalen" Forschungserträge). Positiv hervorzuheben ist, dass jeder Beitrag mit Hinweisen zu Quellen und Literatur abschließt (wobei letztere in den Beiträgen von Sack zum Rechtswesen leider im Wesentlichen nur aus der Klage über die Nichtexistenz bzw. Inkompetenz derselben bestehen); Fußnotennachweise fehlen allerdings fast durchgehend. Die Gestaltung des Buches ist verschwenderisch: Zahlreiche Tabellen, Schaubilder, Karten, gut ausgewählte Auszüge aus Primärquellen sowie ein Bildteil mit 115 eindrucksvollen zeitgenössischen Photographien laden zum genüsslichen "Durchblättern" ein. Insgesamt kann das Handbuch nur als hervorragend gelungen

bezeichnet werden. Wer sich für Kolonialgeschichte interessiert, wird sich eine ähnliche Informationsquelle wohl auch für die ehemals afrikanischen Kolonien wünschen.

Jörg Menzel, Bonn

Patrick Köllner (Hrsg.)

### **Sozialwissenschaftliche Koreaforschung in Deutschland**

Aktuelle Forschungsthemen, Personen und Publikationen

Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Hamburg, Nr. 345

Institut für Asienkunde, Hamburg, 321 S., € 26,00

Der vorliegende Band bringt hauptsächlich die überarbeiteten Fassungen von 11 Referaten, die im Dezember 2000 auf der ersten Tagung zur sozialwissenschaftlichen Koreaforschung in Deutschland gehalten wurden, die der Herausgeber in Bonn organisiert hatte. Ein thematisch dazu passender Aufsatz wurde zusätzlich aufgenommen. Außerdem hat der Herausgeber dem Band eine "Einführung in die Thematik und den Band" vorangestellt, in dem die Referate und ihre Verfasser kurz vorgestellt werden.

Im ersten Beitrag behandelt *Heike Hermanns*, Newcastle, "Die Demokratisierung auf lokaler Ebene in Südkorea" und stellt dabei trotz der durch die Gesetzgebung des letzten Jahrzehnts erzielten Fortschritte erhebliche Defizite in der praktischen Handhabung fest, die sie wohl zu Recht auf die zentralistisch-hierarchische Denkweise vieler Entscheidungsträger zurückführt. Die anregenden und begleitenden Aktivitäten der Friedrich-Naumann-Stiftung auf diesem Gebiet erwähnt sie nicht. Ähnlich skeptisch beurteilt *Bong-Ki Kim*, Duisburg, "Die Rolle der Zivilgesellschaft für die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea". Seit der doch recht erfolgreichen Intervention der "Wahlbewegung der Nichtnominierung und Nichtwahl missliebiger Kandidaten" bei der Parlamentswahl 2000 stellt er aber ein erheblich gewachsenes Selbstbewusstsein der die Zivilgesellschaft tragenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fest.

Auf völlig anderem Gebiet bewegt sich *Sebastian Harnisch*, Trier, mit seinem Beitrag "Wie die USA lernten, mit der nordkoreanischen Bombe zu leben". Er beschreibt den langwierigen und umständlichen Weg der Regierung Clinton von der Fixierung auf die Verhinderung nordkoreanischer Kernwaffentätigkeit zum Versuch der Einflussnahme durch politische Interaktion bis hin zur Kooperation. Offen bleibt, ob die Nachfolgeregierung Bush nach ihrer abrupten Neubewertungspause etwas – und, wenn ja, wie viel – von diesem Lernprozess übernimmt.

Zurück von der Diskontinuität der US-Außenpolitik zur Reformfähigkeit Südkoreas führt *Thomas Kalinowski*, Berlin, mit "Die Entwicklung Südkoreas seit der Asienkrise 1997: Zwischen gewachsenen Strukturen und IWF-Reformen". Nach seiner Darstellung haben die

von der Regierung ergriffenen Maßnahmen eher zu einer Stärkung als zu der vom Internationalen Währungsfonds beabsichtigten Schwächung der traditionellen Strukturen geführt. Die unbestreitbare wirtschaftliche Erholung sei also gerade nicht auf erfolgreiche IWF-Reformen zurückzuführen. Eine durchaus erfolgreiche Reform beschreibt dagegen *Rüdiger Frank*, Berlin, in der aufschlussreichen Fallstudie "Vom Monopol zum Wettbewerb: Telekommunikationsreformen in Südkorea 1981 – 2000".

In rein spekulativen Gefilden bewegt sich *Ralf Müller*, Frankfurt am Main, mit "Das südkoreanische Bankensystem und die Herausforderung der Vereinigung: Koreanische Perspektiven vor dem Hintergrund deutscher Erfahrungen". Seiner Feststellung, das Bankensystem Südkoreas sei auf Grund eigener struktureller Schwächen und des Fehlens vergleichbarer Partner in Nordkorea sehr viel schlechter für eine etwaige Vereinigung gerüstet als es das (West-)Deutsche 1989/90 war, dürfte aber kaum zu widersprechen sein.

Dafür fordert der folgende Beitrag um so mehr zum Widerspruch heraus: *Holger Heide* und *Sun-Gil Hwang*, Bremen, beschreiben in "Die südkoreanische Arbeiterbewegung und die regionale Solidarität: Kurze Thesen zu einigen objektiven und subjektiven Aspekten" die US-Politik gegenüber Süd-Korea seit 1945 als "Bekämpfung aller progressiven (...) Ideen und deren Trägern bis hin zu Terror und physischer Vernichtung, die ihren Höhepunkt schließlich im Korea-Krieg erfuhr", was bei der traumatisierten Bevölkerung zum "Bedürfnis einer kollektiven Identifikation mit dem Aggressor" geführt habe. Zumindest in dieser plakativen Überspitzung ist dies eine geradezu groteske Verkenning der Wirklichkeit. In der anschließenden verfassungsvergleichenden Darstellung "Delegative Demokratie und Präsidentialismus in Südkorea und den Philippinen" verweist *Aurel Croissant*, Heidelberg, zunächst auf die "Anfälligkeit präsidentieller Systeme für die Selbsterstörung der Demokratie durch populistisch agierende, quasi-plebiszitär legitimierte (...) Präsidenten". Er kommt dann bei vergleichender Beurteilung der politischen Entwicklung seit 1986 (Philippinen) bzw. 1988 (Südkorea) zu dem Ergebnis, dass die Position des Präsidenten gegenüber dem Parlament – und damit die Möglichkeit des legalen Machtmissbrauchs – in Südkorea deutlich stärker ist als in den Philippinen.

Auf völlig anderem Gebiet, nämlich der Effizienz der Unternehmensorganisation, stellt *Markus C. Pohlmann*, Erlangen/Nürnberg, einen ebenso interessanten Vergleich an: "Wirtschaftsentwicklung, Management und Unternehmensorganisation: Südkorea und Taiwan im interkulturellen Vergleich". Nach seinen Beobachtungen reagieren die hierarchisch geführten koreanischen *Chaebol* zwar schneller auf Veränderungen der Rahmenbedingungen als die eher kooperativ operierenden chinesischen Unternehmensnetzwerke, aber keineswegs immer sachgerechter. Die koreanische Entwicklung sei daher von einem oft abrupten Wechsel von Aufschwung und Krise geprägt, die Taiwans dagegen von einer zwar langsameren, dafür aber stetigeren Aufwärtsentwicklung.

Mit nicht weniger als 19 Tabellen garniert *Thomas Cieslik*, Monterrey (Mexiko), der nicht an der Tagung teilgenommen hatte, seinen Beitrag "Lernen von anderen Beispielen? Koreas Wiedervereinigungsproblematik in vergleichender Perspektive". Dass es sinnvoll sein soll, aus den doch sehr heterogenen Abläufen in Vietnam, Jemen, Deutschland und

China (in Bezug auf Hongkong, Macau und Taiwan) ein “Modell für eine optimale Wiedervereinigung” herauszudestillieren und dann auf den noch ungelösten Fall Korea anzuwenden, ist mir allerdings nicht deutlich geworden.

“Die Rolle der Regionen in Südkoreas System zur Innovationsförderung” behandelt *Robert Hassink*, Bonn, unter dem Aspekt, dass beim Übergang zu einem auf Innovationen orientierten Wirtschaftsmodell weitgehende wirtschaftliche und politische Dezentralisierungsprozesse erforderlich seien.

Völlig aus dem Rahmen des Buches fällt vom Thema her der Beitrag von *Jae-Hyuk Yi*, Kiel: “Koreanische Migration nach Russland”. Er bietet lesenswerte Informationen zu diesem bisher kaum ins Blickfeld westlicher Forschung geratenen Phänomen. Besonders informativ ist das vom Herausgeber zusammengestellte Personen- und Schriftenverzeichnis, in dem 49 Wissenschaftler mit ihren einschlägigen Veröffentlichungen aufgeführt sind. Hier liegt ein rundherum empfehlenswertes Werk vor, das zum Erwerb neuer Erkenntnisse wie zur Aktualisierung von Erfahrungswissen gleichermaßen geeignet ist. Schade nur, dass der Herausgeber in seiner Einleitung eine ganze Reihe koreanisch-deutscher Vereinigungen mit ihren Publikationen aufführt, die seit 1966 bestehende Deutsch-Koreanische Gesellschaft mit ihrem Magazin “Koreana” aber mit Schweigen übergeht.

*Karl Leuteritz*, Königswinter