

BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

Andreas Fischer-Lescano / Gunther Teubner

Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts

Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 2006, 230 S., 10,00 EUR, ISBN 978-3-518-29403-1

„Vorhersagen sind schwierig, insbesondere wenn sie die Zukunft betreffen“, meinte Karl Valentin. Niklas Luhmann, dessen bisweilen lakonischer Stil es durchaus mit Valentin aufnehmen könnte, hat in den Augen der Autoren des besprochenen Buchs mit einer Vorhersage von 1971 ein sicheres Händchen gehabt: Danach führe der Wandel von einer nationalstaatlich organisierten Gesellschaft zu einer Weltgesellschaft zur Sektoralisierung der Gesellschaft, die auch die Rolle des Rechts betreffe. Statt die Weltgesellschaft durch Formulierung normativer Erwartungen umfassend und kohärent zu steuern, diene das Recht dann nur noch den jeweiligen gesellschaftlichen Teilsystemen zur Abstützung ihrer strukturellen Bedingungen (1).

Die Entwicklung des Völkerrechts seit Ende des Kalten Krieges zeigt durchaus Symptome, die Luhmanns Prognose bestätigen könnten: Die Proliferation völkerrechtlicher Normierungen in zahlreichen Sektoren zieht etliche Normenkonflikte nach sich, die eine steigende Zahl internationaler Gerichte und Tribunale mit jeweils nur sektorieller Zuständigkeit vor große Herausforderungen stellen. Die größte Bekanntheit hat wohl der Dauerbrenner „trade vs. environment“ erlangt. Das Recht könnte seinen Posten als allzuständiger Steuermann langsam verlieren und von den jeweiligen gesellschaftlichen Sektoren in ihre Mannschaften eingereiht werden.

Diese Symptome bilden den Ausgangspunkt des besprochenen Buches, dessen Autoren sich darin Gedanken zu Diagnose und Therapie machen. Zu ihrer Leitfrage, ob die herkömmlichen nationalstaatlich geprägten Denkformen zum Umgang mit Normenkonflikten noch ausreichen (9), entwickeln sie drei griffige Thesen (24): Erstens sei die Fragmentierung des „globalen Rechts“ nur das Epiphänomen einer viel tiefer gehenden, radikalen Fragmentierung der Weltgesellschaft. Letztere verhindere zweitens, dass Normkollisionen auf einer Metaebene gelöst und so die Einheit des Rechts wieder hergestellt werden könne. Drittens sei Linderung allenfalls von einem neuartigen Kollisionsrecht aus Regeln zur punktuellen und vorübergehenden Kopplung verschiedener fragmentierter Rechtsordnungen zu erhoffen.

In den folgenden Kapiteln 3 und 4 wird die erste These unter Rückgriff auf Luhmannsche Systemtheorie entfaltet, die im Lichte der französischen Postmoderne weitergedacht wird. Demnach sei die radikale Fragmentierung gesellschaftlicher Teilsysteme das Ergebnis der keineswegs nur die Wirtschaft erfassenden Globalisierung. Hingegen strebten ganz unterschiedliche globalisierte Teilsysteme danach, ihre Eigenrationalität zu maximieren, um

ihrer Funktion besser gerecht zu werden. Dies immunisiere sie allerdings zunehmend gegenüber den Bedürfnissen anderer Teilsysteme. Im System des Rechts führe dies zum Aufbrechen des hierarchischen Stufenbaus nationalstaatlicher Provenienz. An seine Stelle trete „Interlegalität“ (34ff.), ein Nebeneinander an spezifischen Rechtsregimen, die auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner gesellschaftlicher Teilsysteme reagierten.

Die globale Rechtsfragmentierung werde durch weitere Faktoren gesteigert, die, so die zweite These, die Hoffnung auf Lösung von Normkollisionen durch normative oder gerichtliche Hierarchisierungen zerstörten (Kapitel 4 bis 7). Eine entscheidende Rolle spiele dabei das Entstehen von *self-contained regimes* mit eigenständiger Rechtsproduktion, die sich nicht in Normenhierarchien im „Zentrum“ des Rechtssystems einfügen ließen. Dies gelte insbesondere für autonome Privatrechtsregimes wie *lex mercatoria* oder *lex digitalis*. Eine letzte Steigerung erfahre die Autonomie von *self-contained regimes* durch deren Konstitutionalisierung. Während bei einem *self-contained regime* nur die primären Normen der Rationalität des jeweiligen gesellschaftlichen Sektors folgten (strukturelle Kopplung), gelte dies bei autokonstitutionellen Regimes, wie etwa dem Welthandelsrecht, auch für die reflexive Ebene der sekundären Normen. Diese Diagnose führt die Autoren zu dem Schluss, dass fragmentierungsbedingte Normkollisionen sich nicht durch Rückgriff auf die Einheit der Rechtsordnung auf dogmatischer Ebene bewältigen ließen, da es an einem für diese Einheit erforderlichen normativen Zentrum fehle. Auch von der Politik seien keine Lösungen zu erhoffen, da die Politik ihrerseits kein Zentrum aufweise, sondern in zahlreiche gesellschaftliche Sektoren fragmentiert sei. Man müsse sich daher mit Heterarchie im Recht dauerhaft abfinden (57).

Linderung sei nur von punktuellen Vernetzungen kollidierender Systeme zu erhoffen, so die dritte These (Kapitel 8). Netzwerke ermöglichten es einem gesellschaftlichen System, die Bedürfnisse anderer Systeme (seiner Umwelt) selektiv zu beobachten und zu berücksichtigen, ohne seine eigene Rationalität aufzugeben. In den folgenden Kapiteln (Kapitel 9 bis 14) untersuchen die Autoren anhand verschiedener Beispiele, inwiefern sich in verschiedenen Gebieten schon Ansätze zu solchen Vernetzungen finden lassen. Dabei verdeutlichen sie auch die dogmatischen Bausteine eines neuartigen Kollisionsrechts.

Die Figur des „re-entry“ diene etwa dazu, ein Rechtsregime kognitiv offen zu halten für die Bedürfnisse kollidierender Regime. Die Funktionsweise und Schwierigkeiten eines „re-entry“ werden am Beispiel des Konflikts zwischen dem Schutz des geistigen Eigentums und Gesundheitsschutz aufgezeigt (Kapitel 10). Dieser systemische Konflikt stehe im Hintergrund von rechtlichen Kollisionen wie der zwischen einer brasilianischen Entscheidung, die Produktion von antiretroviralen Generika zu gestatten, und den Bestimmungen des wesentlich restriktiveren TRIPS. Im Fall Brasiliens, das von den USA vor den Dispute Settlement Body der WTO gezogen wurde, sei in der Tat eine Lösung über Kommunikationen innerhalb eines Netzwerks angestrebt worden, nämlich über Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde. Zwar kam das Ergebnis dieser Verhandlungen, Absatz 6 der Doha-Erklärung zum TRIPS-Abkommen dem Bedürfnis Brasiliens nach erschwinglichen Medikamenten im konkreten Fall nicht ausreichend nach. Dennoch zeigt der Fall, wie es im

WTO-Regime über den Weg von Verhandlungen zum „re-entry“ (87) kollidierenden Rechts kommen kann. Die der Weltwirtschaft widerstrebende Rationalität anderer Teilsysteme wird so innerhalb der WTO-Rechtsordnung juridifiziert. Doch auch ein „re-entry“ schützt nicht vor kontingenten Entscheidungen. Es scheint sich von der von den Verfassern geschmähten praktischen Konkordanz (vgl. 88) nur darin zu unterscheiden, dass letztere eine allenfalls rhetorisch bedeutsame Fiktion von Harmonie und Ordnung vermittelt. Denn auch der als praktische Konkordanz bezeichnete Algorithmus erfordert bei korrekter Anwendung, dass die widerstrebenden Interessen genau benannt und jeweils berücksichtigt werden.

Eine weitere Verknüpfungstechnik heißt „default deference“ (Kapitel 12). Damit wird das gegenseitigen Beobachten von Gerichtsinstanzen beschrieben, die am Beispiel des transnationalen Strafrechts erläutert werden. Die Autoren beobachten die zunehmende gerichtliche Infragestellung der Immunität von Amtsträgern, denen das Verschwindenlassen von Personen angelastet wird. Selbst wenn ein Gericht keineswegs an eine dahingehende Entscheidung gebunden sei, falle es ihm doch erkennbar schwer, darüber einfach hinwegzugehen. Dies zeige, dass die Gerichte sich wechselseitig beobachten. Dogmatisch lasse sich dies als „default deference“ beschreiben, die zwischen rechtlicher Bindung und bloßer Persuasion liege und eher einer Bindungsvermutung bzw. einem Berücksichtigungszwang (124) entspreche.

Schließlich könne das Recht auch ganz bewusst auf die Regelung von spezifischen Konflikten verzichten und stattdessen den in anderen Systemen erarbeiteten Lösungen Vorrang einräumen. Als Kandidat für diese Juridifizierung der Dejuridifizierung komme die im 13. Kapitel beschriebene *lex finanziaria* in Betracht, womit die Regeln zum Umgang mit Staatsbankrotten gemeint sind. Wie insbesondere das Beispiel von Argentinien gezeigt hat, könnten umfassende internationale Konsultationen zur Restrukturierung der Finanzen des betroffenen Staats durch „hold outs“ torpediert werden, d.h. durch Privatgläubiger, die ihren Anspruch vor nationalen Gerichten durchsetzen wollen. Deshalb sei in den Rechtsordnungen der jeweiligen nationalen oder internationalen Foren der Vorrang von Verhandlungslösungen zu verankern (150-151).

Solche dogmatischen Formen seien es, wodurch das (öffentliche wie private) Recht angesichts der radikalen Fragmentierung aller gesellschaftlichen Systeme noch „Schadensbegrenzung“ (170) leisten könne. Selbstverständlich bietet dies keine sehr erbauende Aussicht für den Agnostiker der Postmoderne (oder der Postmoderne dieser Prägung), der dem „lasciate ogni speranza“ (57) der Autoren nicht vorbehaltlos zustimmen will. Doch auch für ihn lohnt sich die Lektüre nicht nur wegen der fundierten dogmatischen und kontextuellen Analysen zahlreicher Regimekollisionen in den Kapiteln 9 bis 14. Diese Detailstudien von eigenständigem Wert zeigen insbesondere, dass Regimekollisionen viel zu komplex sind, um durch simple Lösungen wie die (an sich schon recht utopische) Einführung von Gerichtshierarchien bewältigt werden zu können. Darüber hinaus wird selbst der Agnostiker den Verfassern kaum die Anerkennung versagen, dass es sich bei dem besprochenen Werk um einen „großen Wurf“ handelt, um eine zwar streitbare, aber immer theoretisch

fundierte, aus einer Gesamtperspektive geschriebene Antwort auf die Frage nach der Weltordnung in Zeiten der Globalisierung. Gegenentwürfe gibt es zahlreiche, doch nur wenige erreichen einen vergleichbaren Grad an Kohärenz.

Agnostiker haben jedoch allen Grund, die „L-Frage“ zu stellen und die Legitimität der Aushandlung von handfesten Machtfragen in „Netzwerken“ mit unklarer Beteiligung und undurchsichtigen Verfahren zu hinterfragen. Die wenigen, im Wesentlichen output-orientierten Rechtfertigungen, die die Autoren diesbezüglich anbieten (Netzwerke erhöhten die Problemlösungskapazität der beteiligten Institutionen und erlaubten die Nutzung von dezentral vorhandenem Wissen, 63-64), dürften nur ein schwacher Trost sein gemessen am Ideal der Selbstbestimmung des Individuums im Rahmen des demokratischen Nationalstaats. Doch natürlich sind solche normative Erwägungen kein notwendiger Bestandteil eines systemtheoretischen Ansatzes. In dessen Logik erscheint diese „Leerstelle“ konsequent.

Somit steht und fällt das gesamte Konzept mit der Frage, inwiefern dem Recht nicht doch (noch) Steuerungsfähigkeit unter dem Primat der Politik zukommt. Die zahlreichen beobachteten Normkollisionen könnten statt als ein Zeichen der Krise auch als eines des Übergangs gewertet werden. Einige der Referenzgebiete des Buchs, wie z.B. das transnationale Copyright oder das völkerrechtliche Insolvenzrecht, legen durchaus politische und mit den Mitteln des Kooperationsvölkerrechts zu verstetigende Lösungen nahe, wenngleich man sich über die damit einhergehenden praktischen Schwierigkeiten keine Illusionen machen sollte. Für Gegenentwürfe wird es sicher nicht leicht, den Ansatz der Verfasser an Kohärenz und Überzeugungskraft zu übertreffen. Doch genauso sicher bietet der empirische Befund von Weltgesellschaft und Weltrecht derzeit noch zu wenige Anhaltspunkte, als dass damit der eine oder andere Theoriestrang endgültig aus den Angeln gehoben werden könnte. Vorhersagen sind eben schwierig.

Matthias Goldmann, Heidelberg

Alexander Orakhelashvili

Peremptory Norms in International Law

Oxford University Press, USA, 2006; 615 S., US \$ 108,10; ISBN 0199295964

Auch knapp vierzig Jahre nach seiner formellen Anerkennung in drei Bestimmungen der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK – Art. 53, 64, 71) erfreut sich das Konzept des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) großer Beachtung. Dies ist nicht zuletzt die Folge der vielen Kontroversen, die es hervorruft, angefangen von der Glaubensfrage, ob es im konsens-bezogenen Völkerrecht so etwas wie zwingende Rechtssätze überhaupt geben könne. Seit den 1990er Jahren haben sich die Streitigkeiten ausgeweitet. Dies zeigt

zunächst den Erfolg des Konzepts. Es dient zunehmend als *Vademecum*, das auch jenseits der Wiener Vertragsrechtskonvention herangezogen wird, um eine große Vielzahl erwünschter Rechtswirkungen zu begründen. Dass eine bestimmte Norm zwingenden Charakters sei, soll etwa – so nationale Gerichte und das ICTY im *Furundzija*-Verfahren – die Zuständigkeit staatlicher Gerichte oder Ausnahmen zur Staatenimmunität begründen. Folgt man der Ansicht des Europäischen Gerichts Erster Instanz, so kann die Rechtmäßigkeit von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates überprüft werden, wenn diese *ius cogens* verletzen. Und der ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit widmet den besonderen Rechtsfolgen, die „... schwerwiegende Verletzungen von Verpflichtungen, die sich aus zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts ergeben“ sogar ein (allerdings kurzes) eigenes Kapitel. Bedenkt man diesen weiten Anwendungsbereich, so kann die Fülle völkerrechtlicher Literatur zum *ius cogens*-Konzept nicht wirklich überraschen. Doch bei aller Vielfalt fehlte es – jedenfalls seit *Kadelbachs* und *Hannikainens* mittlerweile 15 bzw. 20 Jahren alten Arbeiten – bisher an einem aktuellen Gesamtentwurf, der nicht nur einzelne Aspekte des Konzepts, sondern *ius cogens* als System untersucht. Einen solchen Gesamtentwurf hat nun *Alexander Orakhelashvili* mit seiner Cambridger Doktorarbeit geliefert. Seine Arbeit ist in ihrer Breite und Dichte beeindruckend. Auf knapp 600 Seiten Text erörtert *Orakhelashvili* grundsätzliche Fragen wie den Gemeinwohlbezug des *ius cogens*-Konzepts und das Verhältnis zwingender Völkerrechtsnormen zu *erga omnes*-Verpflichtungen, integralen Verpflichtungen und derogationsfesten Vertragsregeln. Vor allem aber untersucht er, wie das *ius cogens*-Konzept weite Bereiche des Völkerrechts beeinflusst und eine Modifikation der herkömmlichen Regeln erforderlich macht. Die Breite des Ansatzes wird bereits deutlich, wenn man die derart untersuchten Sachfragen bloß aufzählt. Neben den Fragen des Vertragsrechts und den o.g. Problemen der Gerichtszuständigkeit und Immunität werden aus dem allgemeinen Völkerrecht analysiert: die Wirksamkeit staatlicher Handlungen, die zwingende Völkerrechtsnormen verletzen (etwa die illegale Annexion eines Gebiets, aber auch einseitige Hoheitsakte); besondere Rechtsfolgen des qualifizierten völkerrechtlichen Unrechts bei Verletzungen zwingenden Völkerrechts (etwa die völkerrechtliche Pflicht eines Staates, Übeltäter zu bestrafen, oder das allgemeine Recht aller Staaten, die Verantwortlichkeit durch Gegenmaßnahmen durchzusetzen); schließlich die Möglichkeit der Einwilligung in *ius cogens*-Verletzungen bzw. des Verzichts auf Wiedergutmachung (etwa in Friedensverträgen). Lange Abschnitte untersuchen sodann, ob das *ius cogens*-Konzept die Kompetenzen des UN-Sicherheitsrates beschränkt, inwieweit es das Verfahrensrecht internationaler Gerichtshöfe modifiziert und – vermutlich der innovativste Aspekt der Studie – ob es auch in die innerstaatliche Rechtsordnung einstrahlt, etwa weil es unmittelbar durchsetzbare Rechte vermittelt oder nationale *ordre public*-Vorbehalte konkretisiert. Zu all diesen Fragen nimmt *Orakhelashvili* detailliert Stellung, und zwar jeweils meinungsfreudig und ohne Zögern im Urteil. Das Resultat ist ein extrem dicht geschriebenes Buch. Sprachlich ist es wegen dieser Dichte alles andere als leichte Kost. Aber es bildet ein geschlossenes Ganzes und ist aus einem Guss verfasst. Denn durchweg legt *Orakhelashvili* ein radikales Verständnis des *ius cogens*-Konzepts zugrunde, das ihn bei allen

Anwendungen auf konkrete Rechtsprobleme leitet. Dieses sehr radikale Verständnis wird in den ersten Kapiteln des Buches dargelegt, aber doch eher postuliert als begründet: Es mündet in *Orakhelashvilis* doppelter Aussage, dass *ius cogens* erstens ein allumfassendes Konzept ist („the category of peremptory norms is now firmly established as a matter of general international law having a comprehensive scope“ [576]) und dass zweitens alle wesentlichen Rechtsfolgen sich notwendigerweise aus seinem Wesen ableiten lassen („specific effects ... as a matter of necessity“ [577]). Auf der Grundlage dieser doppelten Hypothese untersucht der Autor die verschiedenen Rechtsfragen und „deduziert“ Ergebnisse. Diese Herangehensweise begünstigt eine sehr ambitionierte Auslegung der Rechtsfolgen des *ius cogens*-Konzepts und führt bisweilen zu durchaus erstaunlichen Erkenntnissen. So erzwingt nach *Orakhelashvili* das *ius cogens*-Konzept (um nur ein Beispiel herauszugreifen) tief greifende Modifikationen des Verfahrensrechts internationaler Gerichtshöfe: Zuständigkeitsklauseln müssten im Lichte des Konzepts extensiv ausgelegt werden, um so möglichst häufig juristischen Aussagen über zwingende Völkerrechtsnormen zu ermöglichen; zu diesem Zweck sei das Prinzip der freiwilligen Unterwerfung ebenso einzuschränken wie das Recht der Staaten, die Gerichtszuständigkeit durch Vorbehalte zu begrenzen. Mit der Rechtsprechung internationaler Gerichte (und insbesondere des Internationalen Gerichtshofs [IGH]) sind derartige Thesen nicht zu vereinbaren. Gerade in jüngeren Urteilen hat der IGH immer wieder betont, dass Zuständigkeitsfragen nicht mit inhaltlichen Aspekten (wie etwa der Frage, ob eine in Rede stehende Norm zwingenden Charakters sei) vermengt werden dürften. Und ebenso hat er in den Kosovo-Verfahren sowie dem Rechtsstreit zwischen dem Kongo und Ruanda Vorbehalte gegenüber Art. IX Völkermord-Konvention (die also die Zuständigkeit des Gerichtshofs bezüglich zwingender Normen begrenzen) ausdrücklich aufrechterhalten. Ähnlich offenkundig geht der Autor über die Rechtswirklichkeit hinaus, wenn er den Konflikt zwischen *ius cogens*-Normen und dem Recht der Staatenimmunität einseitig zugunsten der ersteren auflöst und zwingende Immunitätsausnahmen fordert: Auch hier sind Staatenpraxis und die Rechtsprechung nationaler Gerichte viel vorsichtiger – sehr deutlich etwa jüngst das House of Lords im Fall *Jones*, in dem es die vorgehende Entscheidung des englischen Court of Appeal, die *Orakhelashvili* umfassend zitiert, aufhob. Insgesamt erscheint *Orakhelashvilis* Verständnis des *ius cogens*-Konzepts daher sehr idealistisch und vermutlich überambitioniert. Eine realistischere Sicht (jüngst etwa dargelegt von *Tomuschat*) begreift *ius cogens* dagegen als offeneres Konzept ohne „wesensnotwendige“ Konsequenzen – mit der (unangenehmen, aber realistischen) Folge, dass einzelne Rechtswirkungen nicht einfach deduziert werden können, sondern anhand der Staatenpraxis und *opinio juris* belegt werden müssen¹. Dass *Orakhelashvili* einen anderen Weg geht, macht Charme und Schwäche seiner Untersuchung aus: Die Rechtswirklichkeit bildet sie nicht ab. Aber sie zeigt, wie umfassend das *ius cogens*-Konzept das traditionelle Völkerrecht in Frage stellt und welchen Sprengstoff es birgt. Selbst

¹ Vgl. *Tomuschat/Thouvenin*, The Fundamental Rules of the International Legal Order, 2006, Kapitel XX.

wer Methode und viele der Ergebnisse des Buches skeptisch sieht, wird von der Schlüssigkeit des Gesamtentwurfs beeindruckt sein. Als ambitionierte Neuinterpretation des *ius cogens*-Konzepts ist dieses Buch wärmstens zu empfehlen.

Christian J. Tams, Kiel

Salman M.A. Salman / Siobhán McInerney-Lankford

The human right to water: legal and policy dimensions

World Bank, Washington, D.C., 2004, 180 S. (Law, Justice and Development Series), EUR 18,09; ISBN 0-8213-5922-3

In den letzten Jahren ist die Strategie der Weltbank zum Management von Wasserressourcen deutlicher Kritik ausgesetzt gewesen. Der Weltbank wurde vorgeworfen, bei der Förderung der Privatisierung des Wassersektors die ökonomischen Zugangshindernisse der armen Bevölkerung, insbesondere in Entwicklungsländern, zu ignorieren. Mit der vorliegenden Studie nehmen die Autoren *Salman M.A. Salman* und *Siobhán McInerney-Lankford* – beide Justitiare bei der Weltbank – die menschenrechtliche Dimension des Managements von Wasserressourcen in den Blick. Auf ca. 90 Seiten (der Rest besteht aus einem Anhang einschlägiger internationaler Dokumente) geben die Autoren einen Überblick über den Stand der Diskussion zu einem entstehenden Menschenrecht auf Wasser im Völkerrecht und analysieren das Konzept eines solchen Rechts auf der Grundlage des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und im Lichte des General Comment 15 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im folgenden Sozialausschuss) zum Menschenrecht auf Wasser.

Im ersten Kapitel des Buches wird die Entwicklung der Debatte über ein Menschenrecht auf Wasser anhand internationaler politischer und rechtlicher Dokumente nachgezeichnet. Die Autoren machen die Mar del Plata Water Conference im Jahre 1977 als den Beginn der Debatte über ein Menschenrecht auf Wasser aus. Die Resolutionen und Deklarationen, die in der Folge verschiedener Wasserkonferenzen verabschiedet wurden, schwankten zwischen einer Behandlung von Wasser als Grundbedürfnis und als Recht. Mit Ausnahme der Resolution der UN-Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung habe keines dieser Dokumente ein Menschenrecht auf Wasser ausdrücklich anerkannt, sondern Wasser lediglich als menschliches Grundbedürfnis beschrieben. *Salman/McInerney-Lankford* erläutern, dass die Anerkennung von Wasser als Grundbedürfnis den Nutzern lediglich die Stellung als Bedürftige gebe. Dagegen führe die Anerkennung eines individualrechtlichen Wasserzugangs zu Berechtigung und damit zu aktiver Teilhabe an den Wasserressourcen.

Im zweiten Kapitel des Buches wird die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsregimes dargestellt, beginnend mit der Charta der Vereinten Nationen. Der Fokus liegt hier auf der Darstellung der Entwicklung des Sozialausschusses. Die raumgreifende Abhand-

lung zum institutionellen Profil des Sozialausschusses, teilweise mit vergleichenden Bezügen zum Menschenrechtsausschuss, ist sinnvoll, da die Stellung des Ausschusses im Gefüge der internationalen Organisationen erhebliche Relevanz für das Gewicht von General Comment 15 hat. Die Autoren weisen darauf hin, dass es fast zehn Jahre dauerte, bis sich der Sozialausschuss in seiner jetzigen Form herausgebildet hat. Als Folge der institutionellen Stärkung des Sozialausschusses machen die Autoren drei Entwicklungen aus: erstens eine institutionelle Angleichung der beiden Ausschüsse und damit auch eine Angleichung der beiden Kategorien von Menschenrechten, zweitens einen Bedeutungsgewinn und eine Aufgabenerweiterung des Sozialausschusses, insbesondere hinsichtlich der Untersuchungsaufgaben, und drittens eine Depolitisierung und damit einhergehend eine wachsende Unabhängigkeit des Sozialausschusses. Die Autoren schreiben dem Sozialausschuss im Hinblick auf den im Rahmen des Berichtssystems geführten Implementierungsdialo g zwischen dem Ausschuss und den Vertragsstaaten eine quasi-gerichtliche Bedeutung zu.

Kapitel 3 widmet sich in einem ersten Abschnitt der rechtlichen Qualifikation von General Comments sowie deren Bedeutung für die Implementierung von internationalen Menschenrechten und bereitet so die rechtliche und rechtspolitische Einordnung von General Comment 15 im vierten Kapitel vor. Obgleich General Comments keinen rechtsverbindlichen Charakter hätten, komme ihnen erhebliche rechtliche Bedeutung als „authoritative statements“ zu, da es kein anderes Organ und kein anderes Verfahren für den Ausgleich divergierender Interpretationen des Sozialpaktes gebe. Vor dem Hintergrund des existierenden Berichtssystems werden die Kommentierungs- und Implementierungsmechanismen erläutert. Die Autoren loben die Möglichkeit, verabschiedete General Comments zu aktualisieren und zu revidieren, da mit der Anpassung an neue rechtliche Entwicklungen und die Rechtswirklichkeit ein Bedeutungsgewinn von General Comments erzielt werden könne. Mangels eines Individualbeschwerdeverfahrens sei die Feststellung staatlicher Handlungspflichten in General Comments umso wichtiger. Nach der Auffassung von *Salman/McInerney-Lankford* werden die besondere autoritative Qualität und Legitimität von General Comments durch die Einbindung der Staaten in das Berichtssystem erzielt. Im Hinblick auf eine evolutive Auslegung des Sozialpaktes zeigen sich die Autoren zurückhaltend. Dies ist insofern zutreffend, als der Sozialausschuss kein neues Recht setzen, sondern lediglich vorhandene Pflichten kennzeichnen und spezifizieren kann. Allerdings ist hier zu ergänzen, dass über den Implementierungsdialo g, den der Ausschuss mit den Staaten führt, auch neues Gewohnheitsrecht entstehen kann oder zumindest bestimmte Auslegungen des Pakts in Verbindlichkeit erwachsen können. Die Möglichkeit der evolutiven Auslegung findet in der in Art. 2 I des Sozialpakts niedergelegten Pflicht zur progressiven Verwirklichung der Rechte sogar eine völkervertragliche Verankerung.

Im zweiten Abschnitt des dritten Kapitels geben die Autoren die zentralen Leitlinien und Argumentationsstränge des Sozialausschusses zu einem Menschenrecht auf Wasser wieder, so wie sie in General Comment 15 niedergelegt sind. Da die Autoren lediglich den Inhalt von General Comment 15 nachzeichnen, entsteht leider ein nur unvollständiges Bild des

Umfangs eines Menschenrechts auf Wasser im gegenwärtigen Völkerrecht. Denkbar wäre es gewesen, auch den Pakt über bürgerliche und politische Rechte in die rechtliche Bestandsaufnahme einzubeziehen, so zum Beispiel das Recht auf Leben gem. Art. 6 oder Art. 26, der als originärer Gleichheitssatz unter dem Aspekt eines Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an den vorhandenen Wasserressourcen diskutiert werden könnte. Im Hinblick auf die Diskussion zu traditionellen Wassernutzungsrechten von Minderheiten wäre eine Relevanz von Art. 27 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte zu erwägen. Im vierten Kapitel setzen sich *Salman/McInerney-Lankford* mit den konkreten Aussagen von General Comment 15 auseinander und ordnen sie rechtlich und rechtspolitisch ein. Hier wird ausführlich der Frage nachgegangen, ob die in General Comment 15 aufgeführte Pflicht des Staates, die Erschwinglichkeit des Wasserzugangs für jeden Menschen zu gewährleisten, die Behandlung von Wasser als ökonomisches Gut und damit eine kostendeckende oder profitorientierte Ausgestaltung der Wasserversorgung verhindere. Sie kritisieren den General Comment in diesem Punkt als ungenau, da er den Eindruck erwecke, den kostengünstigen Zugang zu Wasser mit dem kostenlosen Zugang gleichzusetzen. Dieser Kritik kann nicht gefolgt werden. Schon der durch den Ausschuss verwendete Begriff „affordable“ gibt keinen Anlass zu der Vermutung, er verbinde mit einem Menschenrecht auf Wasser dessen kostenlose Bereitstellung durch den Staat. Der Begriff gibt vielmehr ein Gewährleistungsziel vor, welches darin liegt, sicherzustellen, dass Wassernutzer nicht aufgrund mangelnder finanzieller Mittel von der Wasserversorgung ausgeschlossen werden. Der Weg zur Gewährleistung eines adäquaten Wasserzugangs, insbesondere die Wahl der verwendeten Managementstrategie (staatliche oder private, kostenlose oder kostenpflichtige Wasserversorgung), obliegt dabei dem Staat. Der Sozialausschuss zeigt verschiedene Wege der Realisierung eines erschwinglichen Wasserzugangs auf, ohne jedoch eine Präferenz für eine kostenlose Wasserversorgung erkennen zu lassen. Aus der Forderung des General Comment zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen ziehen die Autoren den Schluss, dass eine Kostenerhebung für Wasser zwingende Konsequenz dieses Ziels sei, allerdings ohne dies zu begründen. Die Autoren setzen hier ihr – durchaus nachvollziehbares – rechtspolitisches Anliegen nach einer refinanzierenden Wasserversorgung in den Kontext eines Menschenrechts auf Wasser. Da eine menschenrechtliche Vorgabe zur Implementierung einer Kostenpflicht für eine Wasserversorgung nicht begründbar ist, wäre es hier zweckmäßig gewesen, die Zusammenhänge zwischen Nachhaltigkeit und Kostenpflicht darzustellen. Immerhin zeigen die Autoren anhand von Beispielen aus Südafrika, Chile und Armenien Möglichkeiten auf, wie der Zugang armer Bevölkerungsteile in einem kostenpflichtigen Wasserversorgungssystem gewährleistet werden könnte. In diesem Zusammenhang setzen sich *Salman/McInerney-Lankford* auch mit den bisherigen Ergebnissen der Privatisierung öffentlicher Wasserversorgungssysteme auseinander. Im Hinblick auf zugangsausschließende Effekte von Privatisierungen für arme Bevölkerungsteile in Asien und Lateinamerika, so zum Beispiel in Bolivien, ziehen die Autoren eine kritische Bilanz. Eine Alternative zur Privatisierung sehen sie in einer stärkeren Partizipation der Wassernutzer an der Verwaltung und Finanzierung von Wassereinrichtungen bis hin zu

einer Selbstverwaltung der kommunalen Wasserversorgung durch die Wassernutzer. Sie bedauern, dass der General Comment sich nur zur Partizipation an der Formulierung und Implementierung nationaler Wasserstrategien und Aktionspläne äußert, nicht jedoch zur Partizipation an der tatsächlichen Bewirtschaftung von Wasserressourcen, da diesem Bereich eine erhebliche Bedeutung für die praktischen Auswirkungen eines Menschenrechts auf Wasser zukomme.

Im Hinblick auf die Einbindung der Nutzer in das Wassermanagement kritisieren die Autoren ferner, dass General Comment 15 nicht zu Pflichten der Wassernutzer Stellung bezieht, wie z.B. einer Pflicht zum Wassersparen, zu einer nachhaltigen Wassernutzung, zum Schutz von Wasserressourcen und zu einer Pflicht zur Bezahlung von Wasser. Sie weisen darauf hin, dass Individuen mindestens einen gleich großen Teil der Verantwortung für das Management von Wasserressourcen tragen wie der Staat. Während das Nutzerverhalten zweifellos von erheblicher Bedeutung für ein bedürfnisgerechtes Wassermanagement ist, leuchtet es jedoch nicht ein, die Pflichten von privaten Nutzern in der Diskussion über ein Menschenrecht auf Wasser zu verorten. Das Menschenrecht auf Wasser will den Staat in die Verantwortung nehmen, der die Nutzung der Ressource Wasser allzu oft nicht im Sinne der Grundbedürfnissicherung reguliert. Pflichten von Individuen kann der Staat im nationalen Recht niederlegen, wobei ein Menschenrecht auf Wasser auch die Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die vorhandene Wassernutzung durch Umverteilungen und Nutzungsvorgaben bilden kann. Eine Pflichtendiskussion wäre allenfalls unter dem Aspekt einer unmittelbaren oder mittelbaren Drittwirkung eines Menschenrechts auf Wasser für private Wasserversorger zu führen, da diese in der Regel über ein natürliches Monopol verfügen, woraus eine besondere menschenrechtliche Gefährdungslage für den Wasserzugang der Nutzer resultieren kann.

Zusammenfassend stellen *Salman/McInerney-Lankford* fest, dass sich ein Menschenrecht auf Wasser im Völkerrecht herausgebildet hat, das durch General Comment 15 einen autoritativen Bezugspunkt erhält. Ferner sei eine parallele Entwicklung auf der nationalen bzw. subnationalen Ebene einiger Länder erkennbar, die die Verwirklichung dieses Rechts unterstütze. Für die Bewirtschaftung von Wasserressourcen indiziert dies die Hoffnung, dass bei der Erarbeitung kommunaler, nationaler, regionaler und internationaler Managementstrategien das Menschenrecht auf Wasser zukünftig eine stärkere Berücksichtigung finden wird als dies bisher der Fall war. Für die Notwendigkeit, das Grundbedürfnis auf Wasserzugang in alle Managementstrategien einzustellen, liefert das Buch eine rechtlich fundierte Begründung. Auch wenn man nicht jeder rechtspolitischen Argumentation der Autoren folgen mag, so ist es sehr gut als Einstieg in das Thema geeignet. Es ist erfreulich, dass sich mit der Weltbank eine internationale Organisation dieses Themas annimmt, die auf die Implementierung des Rechts in den von ihr geförderten Projekten erheblichen Einfluss hat.

Knut Bourquain, Wiesbaden.

R. Doak Bishop / James Crawford / Michael Reisman

Foreign Investment Disputes

Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn (NL), 2005, 1653 S., EUR 250,00; ISBN 9041123113

Das internationale Investitionsschutzrecht gehört zu den dynamischsten Bereichen des internationalen Rechts. Sein Bedeutungszuwachs lässt sich vor allem an der Zahl internationaler Schiedsverfahren ablesen. Allein vor dem International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID), dem wichtigsten der verschiedenen Foren, sind mittlerweile mehr als 100 Verfahren anhängig; dazu kommen diverse Verfahren auf Grundlage der ICC- oder Uncitral-Verfahrensregeln. Dieser Bedeutungszuwachs hat die Nachfrage nach Informationen über das Investitionsschutzrecht sprunghaft ansteigen lassen. Deutlich wird dies an der Menge neuer oder neu aufgelegter Bücher zum Thema. Neben dem Standardwerk, *Schreuers* ICSID-Kommentar "The ICSID Convention: A Commentary", und einer Fülle spezieller Studien liegen mittlerweile etwa umfassende Gesamtdarstellungen von *Rubins/Kinsella* "International Investment, Political Risk and Dispute Resolution" sowie *McLachlan/Shore/Weiniger* "International Investment Arbitration: Substantive Principles" vor, dazu *Sornarajahs* "International Law on Foreign Investment" in zweiter Auflage.¹ Das anzuzeigende Werk von *Bishop, Crawford* und *Reisman* ergänzt die bisherige Literatur, bietet aber doch grundsätzlich Neues. Denn es handelt sich bei ihm um ein *casebook*, wie es im anglo-amerikanischen Rechtsraum verbreitet ist. Kommentierende Abschnitte der Autoren sind vergleichsweise knapp gehalten; den ganz überwiegenden Teil des Textes bilden Exzerpte wichtiger Quellen und Beiträge zum Investitionsschutzrecht. Zu diesen rechnen einerseits die Texte bilateraler und multilateraler Verträge, vor allem aber Auszüge aus Schiedssprüchen bzw. Urteilen sowie wissenschaftlichen Aufsätzen. In der Summe machen diese ein schier erschlagendes Werk von 1653 Seiten aus, das – gegliedert in dreizehn Kapitel – Informationen zu allen wesentlichen Rechtsfragen des Investitionsschutzrechtes bietet.

Das erste Kapitel hat einführenden Charakter, die übrigen sind nicht weiter gruppiert, folgen aber einer schlüssigen Systematik. Behandelt werden zunächst investitionsschützende völkerrechtliche Verträge (Kapitel 2), sodann Konzessionsverträge zwischen Staat und Investor (Kapitel 3), jeweils mit Ausführungen zu den Zielsetzungen der Verträge, ihren Standardklauseln und ihrem typischen Aufbau. Kapitel 4 bietet auf fast 200 Seiten einen detaillierten Überblick über die verschiedenen Rechtsschutzmechanismen des Investitionsschutzrechtes und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile; erörtert werden so das ICSID-System, samt seiner *Additional Facility*, daneben die wesentlichen Verfahrensregeln (ICC; Stockholm, London etc), aber auch Möglichkeiten des Investitionsschutzes im Wege diplomatischer Schutzklagen vor zwischenstaatlichen internationalen Gerichten. Kapitel 5 geht über die übliche Literatur zum Investitionsschutzrecht hinaus; es stellt Instrumente zur

¹ Bespr. in VRÜ 39 (2006), 369

Absicherung politischer Risiken, insbesondere das System der Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) dar. Kapitel 6-7 enthalten breite Ausführungen zum anwendbaren materiellen Recht (nationales Recht, Völkerrecht, *lex mercatoria*) sowie zu den Grundprinzipien der Staatenverantwortlichkeit für Rechtsverletzungen. Kapitel 8-10 bauen auf diesen Klärungen auf; in ihnen wird der Inhalt der investitionsschützenden Verpflichtungen des Völkervertrags- und -gewohnheitsrechts einschließlich denkbarer Rechtfertigungsgründe behandelt. Die nachfolgenden Kapitel 11-13 untersuchen die Rechtsfolgen des Unrechts, also vor allem Details des Anspruchs auf Wiedergutmachung, Fragen des Beweisrechts und die Durchsetzung und Vollstreckung von Schiedssprüchen.

Bei einem Buch dieses Umfangs überrascht es nicht, dass jedes der dreizehn Kapitel umfassend ausfällt und die Darstellung teils monographische Dimensionen erreicht. Deutlich wird dies etwa bei den knapp 200 Seiten zum Enteignungsschutz (Kapitel 8.I.). Hier überzeugt neben dem Detailreichtum zudem die klare Struktur, in die die Autoren ihre ausgewählten Texte und Quellen eingefügt haben; sie lässt den Beginn einer autonomen völkerrechtlichen Eigentumsdogmatik erkennen. Besonders gut gelungen, weil klar strukturiert, sind auch die Abschnitte zu den einzelnen Rechtfertigungsgründen, wenn hier auch die mittlerweile gegen Argentinien ergangenen Schiedssprüche zu den Grenzen der Berufung auf Staatsnotstand noch keine Erwähnung finden. Eng angelehnt an die Regelungen des ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit, systematisieren sie das Recht der „defences“, das jedenfalls im britischen Schrifttum keinesfalls immer als einheitliches Rechtsgebiet erkannt wird. Hervor sticht daneben auch der Abschnitt zur MIGA, weil er Fragen behandelt, die in vergleichbaren Werken oft ausgeblendet werden, doch für Investoren jedoch immense Bedeutung besitzen. Und generell überzeugt das Buch, weil es das Investitionsschutzrecht nicht isoliert behandelt, sondern im Kontext der allgemeinen völkerrechtlichen Entwicklung begreift: Dies gilt für die systematische Einbindung in die völkerrechtlichen Regelungen des allgemeinen Vertragsrechts, der Staatenverantwortlichkeit und Staatenimmunität, die jeweils umfassender als in vergleichbaren Werken erörtert werden. Es zeigt sich daneben aber in den vielen Verweisen auf vermeintlich uralte Entscheidungen und ihre aktuelle Bedeutung: Die Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in den Fällen *Mavrommatis*, *Chorzów Factory* und *Oscar Chinn* werden etwa völlig zu Recht als Vorläufer des modernen Investitionsschutzrechts begriffen. Umfassend ist die Stoffauswahl in nahezu jedem Abschnitt, einzig Fragen des *fair and equitable treatment* scheinen etwas kurz zu kommen. Die einführenden Kommentare und weiterführenden Fragen der Autoren sind durchweg hilfreich; hier erkennt man, dass das Buch von drei Koryphäen verfasst wurde, die auf jahrzehntelange praktische und wissenschaftliche Erfahrung mit dem Rechtsgebiet zurückblicken können. Weniger hilfreich sind zum Teil die Hinweise auf weiterführende Literatur – etwa wenn zur Bedeutung der Wiener Vertragsrechtskonvention für die Vertragsauslegung im Investitionsschutzrecht schlicht auf völkerrechtliche Standardwerke von jeweils ihrerseits mehreren hundert Seiten verwiesen wird. Aber man fragt sich ohnehin, ob ein Buch von 1650 Seiten, das unzählige Entscheidungen und Aufsätze exzerpiert, noch umfassender weiterführender Hinweise bedarf. Auch ohne diese wird jeder

Leser, auch der erfahrene Kenner, in nahezu jedem Abschnitt auf neue Erkenntnisse stoßen oder altes Wissen neu präsentiert finden. Insofern ist *Bishop/Crawford/Reisman* in jedem Fall eine Fundgrube an Informationen und umfassendes Kompendium der investitionschutzrechtlichen Literatur und Schiedspraxis.

Weniger sicher ist, ob es seine Zielgruppe wirklich wird erreichen können. Ausweislich des Klappentextes richtet sich das Buch an erfahrene wie unerfahrene Praktiker sowie Wissenschaftler ("... practitioners ..., both experienced and novice, as well as ... academics"); als *casebook* wird es zudem auch für Studierende konzipiert worden sein. Doch sein Zuschnitt wird Anfängern (ob in Wissenschaft oder Praxis) den Zugang nicht eben erleichtern. Zu knapp fallen dazu die Kommentierungen aus, und zu wenig nehmen sie den Leser an die Hand. Dieser muss sich nach knapper Skizzierung eines Problems vielmehr schnell auf seitenlange Exzerpte einlassen, die zwar grundsätzlich gut ausgewählt, aber in Terminologie und Stil keineswegs einheitlich geschrieben sind. Studierende und unerfahrene Praktiker werden so vermutlich eher abgeschreckt als in das für sie fremde Rechtsgebiet eingeführt. Dies zumal es bedauerlicherweise an „Wegweisern“ fehlt: Der Band enthält lediglich ein ausführliches, aber in seinem Umfang von knapp 50 Seiten kaum handhabbares Inhaltsverzeichnis, nicht aber zusätzlich eine verkürzte Gliederung, die den schnellen Überblick ermöglicht hätte. Und aus unerfindlichen Gründen hat der Verlag darauf verzichtet, dem Band ein Register anzufügen; dies erschwert die Orientierung ungemein und ist angesichts des immensen Preises kaum akzeptabel.

Bei einem *casebook* dieser Länge, das nach und nach und nicht am Stück durchgearbeitet werden wird, wirken sich diese Mängel erheblich aus. Sie verringern zwar weder den Erkenntnisgewinn, den die Lektüre auch Kennern bereiten wird, noch schmälern sie die Qualität der dargebotenen Information. Doch sie erschweren die Orientierung innerhalb eines Werkes, das (wiederum ausweislich des Klappentextes) ja gerade Orientierung bieten soll, und beeinträchtigen so seine Nutzbarkeit. Insgesamt ist *Foreign Investment Disputes* somit zwar eine Fundgrube zuverlässiger Informationen. Aber die passenden Informationen in der Grube zu finden, wird dem Leser nicht eben leicht gemacht.

Christian J. Tams, Kiel

Brian Raftopoulos / Karin Alexander (Eds.)

Peace in the Balance: The Crisis in Sudan

Institute for Justice and Reconciliation, Cape Town, 2007; 157 S., ZAR 120/EUR 10,50; ohne ISBN

Sudan has been ravaged intermittently by protracted civil wars throughout its history as a sovereign state. After renewal of hopes by the conclusion of the Comprehensive Peace

Agreement in January 2005, which ended the Sudan's north-south conflict, struggles over power and natural resources have been the cause for other conflicts in the western and eastern parts of Sudan.

This book is essentially a collection of essays on the root-causes of Sudan's civil wars and the challenges facing the country in achieving a lasting peace. The book is published by the South African Institute for Justice and Reconciliation, which focuses on promotion of nation building and addresses the legal, social and historical dimensions of peace making in countries emerging from civil wars. The book is written by a number of scholars, academics and practitioners with specialisation and extensive work experience on areas related to conflict management, good governance, transitional justice issues and post-conflict peace building, especially in Africa.

In essence, the book attempts to trace the origins of Sudan's civil wars. In particular, it focuses much attention on the ongoing conflict in the western region of Sudan (Darfur). Within this context, the authors rightly point out that uneven development between the centre, especially Khartoum, and the rest of the country was the main cause of the many conflicts in Sudan. Furthermore, the book contributes to the rapidly growing literature on the field of transitional justice. In exploring this topic, *Sarah Crawford-Browne*, *Sara Basha* and *Karin Alexander* assess the Sudanese recently signed peace agreements¹ and outline the huge challenges confronting Sudan in sustaining peace and achieving reconciliation.

In Chapter one ("Sudanese Civil Wars: Multiple Causes, Multiple Parties – One Comprehensive Agreement"), *Sarah Basha* offers a comprehensive account on the root-causes of Sudan's north-south conflict by analysing the structural factors that led to that conflict and made it protracted. *Basha* rightly points out that the north-south conflict was a result of long-term economic and political injustice and not a religious war as it has long been perceived by outside observers. According to *Basha*, the outbreak of the conflicts in the western and eastern parts of Sudan indicates that the problem is not between the north and south of Sudan, but rather a problem of socio-economic imbalance between the centre and the rest of the country. *Basha* moves on to touch upon the various peace initiatives, which culminated in the conclusion of the Comprehensive Peace Agreement (CPA), in January 2005. *Basha* feels that the CPA suffers a major shortcoming in that it was structured around the north-south axis – rather than recognizing the rest of the country.

Basha continues in Chapter 2 ("*The Comprehensive Peace Agreement – Synopsis*") to outline the main protocols of the CPA, especially the Power Sharing Protocol, the Wealth Sharing Protocol and the Security Arrangements. *Basha* notes that the CPA has been exclusive and seen by many as an agreement between elites in north and south Sudan. This is because the CPA excludes the claims of the rest of the country by focusing merely on the north and the south. *Basha* argues that the success of the CPA depends, *inter alia*, on the

¹ The Comprehensive Peace Agreement between the north and the south (January 2005), Darfur Peace Agreement (May 2006) and the Eastern Peace Agreement (October 2006).

inclusion of other political parties and the demarcation of the borders between the north and the south. Yet, *Basha* casts doubt as regards the seriousness of Khartoum with respect to the implementation of the CPA. *Basha* thinks that peace would be difficult to achieve in Sudan without broader political participation, reconciliation and incorporation of the CPA into the broader socio-economic and political agenda of the country.

In Chapter 3 ("The Internal Post-conflict Dynamics") *Yasmine Sherif* and *Noha Ibrahim* focus on the implementation of the CPA in the north. It is within this context that the authors give special attention to the role of the Government of National Unity, political parties, civil society organisations, professional associations as regards the implementation of the CPA. The authors, on one hand criticise the slow progress on the implementation of the CPA, especially on issues pertaining to legal reform. On the other hand, they observe that progress has been made in the development of civil society, opposition politics and the promotion of the idea of the rule of law. On the question of who is to blame for delays in implementing the CPA, Khartoum and the South simply take refuge in the crisis in Darfur region (which diverted attention and resources) as an answer for delays in implementing the CPA.

In Chapter 4 ("The Battle for the South") *Sarah Crawford-Browne* tracks the enormous challenges facing the Government of Southern Sudan (GoSS) in attempting to set-up a system of government that will be capable of meeting the expectations of the southerners. In addition, *Crawford-Browne* offers insights into the problems within the structure of the GoSS which range from poor infrastructure, ethnic tensions to lack of transparency. These problems are coupled with the demands of the CPA on the GoSS to participate in the Government of National Unity (GoUN) in Khartoum.

Crawford-Browne moves on to give a balanced and interesting account on the future of peace and unity of Sudan. Within this context, *Crawford-Browne* observes that while some commentators view the CPA as a roadmap for a new democratic and inclusive dispensation for all of Sudan, other observers say that the CPA prepares the South for secession from Sudan. *Crawford-Browne* notes that lack of trust between the parties to the CPA and the exclusion of the southerners from decision-making (within the GoUN) will inevitably encourage the southerners to vote for secession. However, *Crawford-Browne* admits that lack of basic infrastructure, in the South, will make the secession costly for the southerners. To what extent the CPA can play a role in achieving a durable peace, *Crawford-Browne* is of the opinion that the true test of the CPA lies in the hands of those who are in charge of implementing the CPA and in the inclusion of other regions and parties with good faith. Yet, *Crawford-Browne* casts doubt as regards the willingness of Khartoum in implementing the CPA and feels that the parties to the CPA need to engage in a relationship of common vision and good faith. Furthermore, *Crawford-Browne* observes that building-confidence between the various ethnic communities, especially in the South should be a priority.

In Chapter 5, ("The regional and international dimensions of the crisis in Darfur"), *Ayesha Kajee* offers a remarkable account on the background to the conflict in Darfur by looking at its origins and considering the involvement of regional and international actors in that

conflict. *Kajee* explains the complexity of ethnic relations in Darfur and the danger of making simplistic statements such as sharp distinctions between Africans and Arabs, which is symptomatic of most current explanations of the root-causes of the conflict in Darfur. In *Kajee's* view, intermarriage and aggregation resulted in 'Arab' and 'African' being primarily national terms that have been politically manipulated in recent years. *Kajee* notes that Darfur's ethnic problems seem to be imported and that the conflict is about power and the oil potential in Darfur.

Kajee suggests that the conflict in Darfur has many interwoven causes. These causes include, *inter alia*, neglect by Khartoum and the involvement of international and regional actors in the conflict. As a ground for launching rebel activity in Chad and as part of Libya's *Gadaffi* broader pan-Arab ambitions, Darfur has become part of a complex interplay of forces. In addition, *Kajee* observes that the discovery of oil in Sudan has drawn the country into the strategic interests of China, whose veto power has blocked stronger actions to stop the violence in Darfur. *Kajee* proceeds to examine the attempts of the African Union (AU) to protect civilians and the difficulties facing it. *Kajee* thinks that expansion of the peacekeepers and renewing of the peace negotiations could improve the situation in Darfur. In Chapter 6 ("*Talking peace, making war in Darfur*") *Fanie du Toit* examines the shortcomings of the Darfur Peace Agreement (DPA) which was signed, in May 2006, by Khartoum and one of the factions fighting in Darfur. *Du Toit* argues that the main weakness of the DPA is unwillingness of the Government of Sudan (GoS) to disarm the militias (*Janjaweed*), a weak AU force and refusal of GoS to accept the deployment of UN peacekeepers. *Du Toit* argues that the failure of the UN to handle effectively the situation in Darfur indicates its limitations in intervening in areas of major human rights violations. *Du Toit* concludes by considering the DPA as having no impact in the situation in Darfur due to continuity of violence in Darfur. As such, *Du Toit* describes the DPA as a failing deal.

In Chapter 7 ("*Darfur – understanding a complicated tragedy*") *Susan Cook* and *Charles Mironko* provide another description of the history of Darfur region, the origins of the conflict there and its consequences, with special focus on describing the conflict as amounting to 'genocide'. The authors argue strongly that the crimes committed in Darfur amount to "genocide" in spite of the fact that the UN and the major Western powers are hesitant to describe the situation in Darfur as genocide. The authors argue that "there is strong evidence of genocidal intent behind the killing, ethnic cleansing, raping and looting". The authors move on to consider the role of the AU and criticise the late response of international community to the crisis in Darfur. The authors state that the lack of international intervention is due to the conflicting national, regional and international interests in Darfur.

Finally in Chapter 8 ("*Obstacles to Transitional Justice in Sudan*") *Sarah Crawford-Browne*, *Sara Basha* and *Karin Alexander* offer adequate overview of the various transitional justice provisions under the CPA, DPA and Eastern Peace Agreement (which was signed by the eastern rebel movement and GoS in October 2006). The authors pose the question of "what needs to be addressed in order for Sudan to move forward into peace"

and to “what extend the various peace agreements address the social, political and economic issues”. The authors are of the opinion that “the absence of real, solid peace and lack of unified leadership are the main obstacles to any transitional justice project in Sudan”. They also think that it is early to consider various judicial and non-judicial mechanisms in Sudan and state that any sustainable peace in Sudan will require addressing fundamental issues, such as economic marginalisation, national identity and political pluralism. Within this context, the authors observe that there is a sufficient basis in the existing agreements to achieve a sustainable peace in Sudan. In addition, the authors note that the traditional methods of conflict resolution need to be re-installed in Sudan.

The book provides a mixed bag of contributions. The Book is not sufficiently balanced as it focuses too much on the conflict in Darfur, thereby failing to provide a comprehensive treatment of the root-causes of the many civil wars in Sudan. For instance, none of the essays seeks to analyse the root-causes of the conflict in the eastern region of Sudan in any substantive fashion. In this respect, the editor of the book, *Raftopoulos*, confesses that “the rapid pace of change in the country and the complexity of the political process mean that most accounts of the problems in Sudan are quickly overtaken by events”. One particularly noticeable gap in the book is that it fails to discuss the system of governance as envisaged in the Power Sharing Protocol of the CPA, and to provide rigorous analysis of key protocols of the CPA, such as the Power-Sharing Protocol, Wealth Sharing, etc. Chapter 3 seems to overlap somewhat with Chapter 1 and 2 in that it repeats the causes of the north-south conflict and discusses the implementation of the CPA. The same is true with respect to chapter 7, which seems superfluous in the sense that it overlaps to a large extent with Chapters 5 and 6 in tracing the origins of the conflict in Darfur.

All in all, the book is a useful reading for those interested in understanding the root-causes of Sudan’s civil wars and the recent peace accords. It contains a meticulous contribution, by *Ayasha Kajee* and *Fanie du Toit*, on the root-causes of the ongoing conflict in Darfur. Their contribution is one of the most insightful analyses of the conflict in Darfur in that it shows how the present regional and global actors impact on that conflict.

Noha Ibrahim, Heidelberg