

## AUS DEM SCHRIFTTUM

**Benedikt Harzl, Der Georgisch-Abchasische Konflikt. Eine rechtliche und politische Analyse. Nomos: Minderheiten und Autonomien Band 31, Baden-Baden 2016, 391 Seiten, ISBN 978-3-8487-2215-0 (Print), ISBN 978-3-8452-6310-6 (ePDF)**

Die Aufnahme der Dissertation in die Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen „Bereich Minderheiten und Autonomien“ steht für den politischen Zugang des Autors dieser Dissertation, die im Dezember 2014 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt eingereicht worden ist, zum Thema (S. 7). Abchasen gelten als Minderheit Georgiens (S. 240) und Autonomie als der Status, den Georgien maximal Abchasien im Falle einer Vereinigung gewähren möchte (S. 219 f.). Die Realität steht dem diametral gegenüber. Abchasien hat sich angesichts eines im Zuge der Unabhängigwerdung der Georgischen Sozialistischen Sowjetrepublik (GSSR) von georgischer nationalistischer Seite vom Zaun gebrochenen bewaffneten Konflikts mit tatkräftiger russischer Hilfe für unabhängig erklärt und ist als Konsequenz des fehlgeschlagenen militärischen Abenteuers des damaligen georgischen Präsidenten Saakaschwili seit 2008 als unabhängiger Staat von der Russischen Föderation (RF) und einigen wenigen anderen Staaten anerkannt worden. Seit 2014 existiert ein Bündnisvertrag mit der RF.

Bis heute herrscht um die Geschehnisse des August 2008 ein Verwirrspiel aller Beteiligten. Doch lässt selbst ein Untersuchungsbericht der EU keinen Zweifel daran, dass Georgien die kriegerischen Auseinandersetzungen begann (so

auch der Autor mit den relevanten Zitaten auf S 150). Zu den Opferzahlen gibt es einander widersprechende Angaben von allen Seiten. Im Minimum aber scheinen 48 russische Soldaten, die meisten davon Angehörige der sogenannten GUS (tatsächlich aber Russischen) Friedensstiftenden Truppen zwischen Südossetien und Georgien, durch georgischen Artilleriebeschuss umgekommen zu sein. Dass der Autor dies als „lokal eingegrenztes Ereignis im August 2008“ allein schon im Vorwort bezeichnet (S 20; allerdings deutlich relativiert als „August-Tragödie“ und Südossetien-Krieg auf S 141 ff), bedeutet nichts Gutes für den weiteren Verlauf der Lektüre. Auch, dass die Mehrzahl der Osseten außerhalb Südossetiens im Gebiet unter georgischer Kontrolle leben, ist schlichtweg eine Fehlinformation (S 20 mit Berufung auf *Thomas Goltz*, dem offensichtlichen Urheber dieses Irrtums). Mein Lokalaugenschein im Auftrag der OSZE in den Jahren 1993- 1995 zeigte mir, dass die Häuser ehemaliger ossetischer Dörfer außerhalb Südossetiens, beispielsweise in der bergigen Gegend rund um Bakuriani menschenleer und die Fenster bestenfalls zugenagelt waren. Ihre ehemaligen Bewohner findet man heute als Flüchtlinge in Russland, zum überwiegenden Teil in Nordossetien-Alanien. Die Scherben des ersten georgischen Präsidenten nach der Ausrufung der Unabhängigkeit Georgiens am 9. April 1991, *Swiad Gamsachurdia*, waren bewaffnet mit Äxten, Sensen und Mistgabeln von ossetischem Dorf zu ossetischem Dorf gezogen und gaben den Bewohnern maximal wenige Stunden, um ihr nötigstes Hab und Gut zu nehmen und zu fliehen. Die Rückkehr der Bewohner – von wenigen Ausnahmen abgesehen –

fand nach meinem Informationsstand vor 2008 nicht statt und ist gerade nach den Ereignissen von 2008 ohne vorherige Lösung der Konflikte und Sicherheitsgarantien von dritter Seite undenkbar.

Den Bogen einer anti-russischen Grundhaltung, den das Vorwort eröffnet, schließt das Nachwort, in dem der Autor eine Parallelie zwischen dem Beitritt der Krim zur RF (vom Autor im Gegensatz zu meiner Ansicht, aber ohne weitere Begründung als „völkerrechtswidrige Annexion“ qualifiziert (S. 346)) und diesen Vorgang mit Ausnahme der „formelle(n) Annexierung“ auf eine Stufe mit der „Anerkennung der de facto Staatlichkeit Abchasiens“ stellt (S. 347). Abgesehen davon, dass Russland Abchasiens als Staat und nicht als de facto Staat anerkannt hat, reiht sich der Autor bedauerlicherweise in die Reihe derjenigen, die zur Wiedergeburt einer Kalte-Krieg-Rhetorik im Umgang mit Russland außerhalb Russlands beitragen. Wenn Russland als „parteischerischer Vermittler“ bezeichnet wird (S. 25), so wäre das gleiche Attribut den sogenannten „Freunden Georgiens“, darunter die USA, Deutschland und Frankreich, zuzuschreiben. Wie Russland versuchen sie Georgien auf ihre Seite zu ziehen, an die EU heranzuführen und in die NATO zu integrieren. Das Dilemma für Georgien, Abchasiens und Südossetien besteht darin, dass alle vermeintlichen Vermittler, sieht man von der OSZE und den Vereinten Nationen ab, in denen die betreffenden Staaten allerdings auch in entgegengesetzte Richtungen ziehen, eigene politische Interessen verfolgen und diesen die Konflikte, deren Ursachen und deren Lösung unterordnen. Es wäre schön, könnte sich eine Arbeit, die sich ein „normatives Ziel“ setzt (S. 25), diesen Einflüssen entziehen. Wenn aber dieses „normative Ziel“ heißt, „ein positives Transformationsszenario für diesen Kon-

flikt zu entwerfen“, dann begleiten den Leser von Beginn der Studie an Zweifel an ihrer Solidität als rechtswissenschaftliche Arbeit.

Russland ist nicht, wie der Autor meint, durch die Anerkennung Abchasiens „definitiv Konfliktpartei“ geworden (S. 33), sondern durch den Angriff Georgiens auf russische Truppen. Jedem, der wusste, wie nahe sich das Hauptquartier der (GUS), letztlich aber Russischen Friedensstiftenden Truppen zur Stadtmauer der südossetischen Hauptstadt Cchinvali (ins Englische als Tskhinvali transliteriert und so meist gebräuchlich) befindet, musste klar sein, dass ein Artilleriebeschuss dieser Stadt Opfer auf russischer Seite hervorrufen musste. Dass es daher seit 2008 nicht mehr nur darum geht, Konflikte zwischen Georgiern und Abchasen, beziehungsweise Georgiern und Südosseten unter Beteiligung mehr oder weniger interessierter oder involvierter Dritter zu lösen, sondern einen militärischen Konflikt zwischen Russland und Georgien ungeschehen zu machen, veränderte das Szenario und die Rolle aller unterschiedlich Beteiligten entscheidend. Kommt Georgien mit Russland nicht ins Reine, sind alle Überlegungen, von wem immer, das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben sind. Der direkte Konflikt zwischen Georgien und Russland ist im Wege von primär Südossetien (militärischer Angriff durch Georgien) und deutlich sekundär Abchasiens, nämlich durch militärische Besetzung des Kodori-Tales im Juli 2006 und anschließende unverhohlene Drohungen des georgischen Präsidenten Saakaschwili, das strategisch günstig gelegene Tal zum Ausgangspunkt der militärischen Rückeroberung von ganz Abchasiens zu machen, zustande gekommen. Diese Drohungen mit militärischer Gewalt bedeuteten eine Gefährdung der UN-Soldaten

in Abchasien (UNOMIG), darunter auch russischer Soldaten und Polizisten und zugleich der (GUS), letztlich aber Russischen Friedensstiftenden Truppen in Abchasien, die dort parallel zu UNOMIG tätig waren (zu UNOMIG und Russischen Friedensstiftenden Truppen: S. 102 f. zur militärischen Besetzung des Kodori-Tales: S. 133 f.). Dazu gesellten sich in der Folge weitere direkte Drohungen gegen russische Staatsbürger (S. 137).

Dem Autor ist zugute zu halten, dass er die Rolle, die Russland im Abchasiengang 1992/1993 selbst spielte, durchaus treffend darstellt (S. 76-80). Auch an der Darstellung des Kriegsverlaufs selbst (S. 65-76) ist, vorbehaltlich den Ergebnissen einer unabhängigen Historikerkommission, die schon lange hätte arbeiten sollen, nach dem derzeitigen Wissensstand nichts auszusetzen. Die fatale Rolle, die Präsident *Gamsachurdia* und seine nationalistische Bewegung auch in Bezug auf Abchasien spielte, kommt in den Seiten davor allerdings deutlich zu kurz (S. 53-56). Zur rechtlichen Einordnung des Krieges ist *Harzls* Schlussfolgerungen auf dem Boden des Nicaraguaurteils des IGH zuzustimmen. Russland hatte keine effektive Kontrolle über die Abchasen (S. 84). Die Aussagekraft der *Tadic*-Entscheidung des Jugoslawientribunals wird allerdings deutlich überhöht, wenngleich die Berufung auf dieses Urteil in der Argumentation zur Rolle Russlands den Autor – und insoweit ist ihm zuzustimmen – auch nicht zu einer Verantwortlichkeit Russlands für die Vertreibung georgischer Bewohner durch die Abchasen führt (S. 87).

Dass sich die zaghafte Annäherung der Konfliktparteien zur Akzeptanz eines gemeinsamen „Unionsstaates“ – das war der gemeinsame Nenner, auf den man sich für die Konzeption eines gemeinsamen Staates in den Grenzen der Georgi-

schen SSR in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gesprächsweise verständigen konnte (S. 98-105, S. 217 f., so auch noch ansatzweise erkenntlich in den Basic Principles of the Division of Competences between Tbilisi and Sukhumi vom Juli 2002 auf UN Seite, S. 116), abrupt abriss, lag nicht am Auftauchen Putins als russischer Präsident 1999 (S. 107 und 113 f.), sondern am Paradigmenwechsel, den EU und NATO sowie deren Mitglieder hervorriefen. Sie traten an der Seite der georgischen Regierung auf den Plan (vom Autor auf S. 127 Ursache und Wirkung verkehrt; zum Einstieg und Wirken der EU: S. 306-338) und verschoben damit das Gewicht der Konfliktparteien und verringerten die Bereitschaft der georgischen Staatsführung, Kompromisse einzugehen. Bis dahin mussten die Konflikte gelöst werden, bevor Investitionen vom Ausland in die Wirtschaft Georgiens flossen. Die rapide voranschreitende Verarmung Georgiens, Abchasiens und Südossetiens erzeugte einen Verhandlungsdruck auf allen Seiten. Ab dann wurde in Georgien im Gegenzug zur Annäherung an die EU und NATO investiert, ohne dass die Konflikte gelöst worden waren. Dies verringerte den Verhandlungsdruck auf georgischer Regierungsseite markant und die Perspektive, in den Schutzschild der NATO zu geraten, beziehungsweise die Fehleinschätzung, sich dort schon zu befinden, verleitete die georgische Seite – auch vom Autor so gesehen – zu den militärischen Abenteuern der Jahre 2006 und 2008 (S. 133).

Advokatorisch im Sinne einer gegen Russland Partei ergreifenden EU müssen leider die Ausführungen des Autors zu den rechtlichen Verantwortlichkeiten der Akteure genannt werden (S. 153-164). Harter Kern wäre: Georgien hat seine Verpflichtung aus dem Abkommen von Sotschi 1992, den Konflikt mit Südosse-

ten ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen, verletzt. Georgien hat im Zuge dessen Russische Friedensstiftende Soldaten getötet und verletzt und dabei Gewalt in einem Ausmaß angewendet, dass von einem international bewaffneten Konflikt zu sprechen ist. Inwieweit Russlands militärische Gegenmaßnahmen überschließend waren, ist anhand der maßgeblichen Genfer Konventionen 1949 und des 1. Zusatzprotokolls 1977 zu beurteilen. Diese Analyse unterbleibt beim Autor. Anstatt dessen wird über Interventionsverbot, Völkermord, Ausübung des Selbstverteidigungsrechts und die Responsibility to Protect räsonniert. Auf das völkerrechtliche Konfliktrecht besinnt sich der Autor nur in anderem Kontext, insbesondere bei der Behandlung der Frage, ob Russland als Besatzungsmacht qualifiziert werden kann (S. 230-232).

Mit deutlich weniger Worten, als vom Autor gewählt, und ohne Primordialismus, Konstruktivismus und Instrumentalismus so breit zu diskutieren (S. 165-202), kann man *Harzls* Schlussfolgerung zustimmen, dass es sich bei der gerade aus der Sowjetunion unabhängig gewordenen ehemaligen Georgischen SSR um eine state-nation und nicht um einen nation-state handelte (S. 202). Im Grunde entstand aber überhaupt kein Staat Georgien, sondern scheiterte eine sich in Tiflis etablierende neue Elite daran, ihre effektive Regierung und Staatsgewalt auf das gesamte Territorium der ehemaligen Sowjetrepublik auszudehnen. Als sie dies gewaltsam in Bezug auf Abchasien und Südossetien versuchte, traten ihr die dort herrschenden Eliten effektiv entgegen. Ein Georgien in den Grenzen der früheren Georgischen Sowjetrepublik hat es effektiv seit 1991 nicht gegeben. In den ersten Jahren gab es auch keine georgische Staatsgewalt über Adzharien (im Gang der Untersuchung viel zu spät und nicht umfassend diskutiert auf

S. 223-229). *Harzl* spricht einen entscheidenden Faktor nicht an, dass nämlich die unterschwellig seit Einordnung Abchasiens und Südossetiens in die Georgische SSR schlummernde Rivalität dieser Völker über die lingua franca der russischen Sprache und über das Leitprinzip des demokratischen Zentralismus der KPdSU überdeckt wurde. Mit dem Ende der Sowjetunion und der Einführung der georgischen Staatssprache fielen beide Klammer weg (erst auf S. 244 sieht der Autor, dass immer noch nur ein Drittel der Angehörigen ethnischer Minderheiten in Georgien die georgische Sprache beherrschen, und die daraus resultierenden Probleme, beispielsweise im Bildungswesen). Die neue politische Elite in Georgien definierte sich nationalistisch und musste damit dort auf Widerstand stoßen, wo die russische Staatssprache und die Macht der KPdSU Völker zusammen gehalten hatte, deren Sprachen wechselseitig unverständlich und deren Eliten nach Moskau und nicht nach Tiflis orientiert waren. Anstatt Kompromisse einzugehen und behutsam ein neues multinationales Zentrum Tiflis zu bilden, wurden Tiflis und die georgische Staatssprache mit Gewalt oktroyiert. *Harzl* hat zwar Recht, dass es sich beim georgisch-abchasischen – und dasselbe könnte man für den georgisch-südossetischen Konflikt sagen – nur bedingt um einen ethnischen Konflikt handelt (S. 211). Seine elitentheoretischen Aussagen bedürften jedoch deutlicher Verfeinerung.

Bedenkt man die Verhandlungen der 1990er Jahre, so wäre auch ohne den militärischen Georgisch-Russischen Konflikt 2008 die Initiative des damaligen deutschen Außenministers *Steinmeier* (S. 212 f.) zum Scheitern verurteilt gewesen. Seit dem 12. August 2008 besteht ein Waffenstillstandsabkommen zwischen der RF und Georgien, ergänzt um ein Nachfolgeabkommen von September

2008 (S. 147 f.). Abchasien und Südossetien sind damit zu einer Randfrage geworden, entscheidend ist das Verhältnis Russlands zu Georgien. In den Mittelpunkt ist die Frage der NATO-Mitgliedschaft Georgiens gerückt. Wird Georgien in die NATO aufgenommen, ändert sich das militärische Kräfteverhältnis zweier Staaten, die sich miteinander immer noch im Kriegszustand befinden. Allein aus militärischer Räson schon wird man nicht erwarten können, dass Russland dies tapferlos hinnehmen wird. Georgien hat sich selbst zuzuschreiben, dass alles, was Harzl ab S 217 überlegt, den Grund- und die beiden Nebenkonflikte nicht mehr lösen kann. Heute geht es um eine völkerrechtliche Garantie der NATO und Georgiens gegenüber Russland, dass Georgien der NATO nicht beitreten und die NATO Georgien nicht aufnehmen wird. Ist dies gegeben, rückt ein Friedensvertrag in Reichweite. Erfolgt dies nicht oder entscheidet man sich für das Gegenteil, belässt man Russland im Grunde keine andere als eine militärische Option (So vor kurzem in klaren Worten vom russischen Ministerpräsidenten auch angesprochen). Sollte sich die EU zu einem „engagement without recognition“ in Abchasien und Südossetien entschließen, wie vom Autor empfohlen (S. 338-345), so mag dies einige Aspekte mildern und im besten Fall unter Präsident Saakaschwili abgebrochene Brücken wieder aufbauen helfen. Lösen lassen sich die Konflikte so nicht. Der EU steht ihre inhärente Verbindung mit der NATO im Wege.

Michael Geistlinger

**Lennart Bültermann, Das Völkerrecht als Mittel zur Lösung ethnischer Konflikte: Eine Untersuchung anhand von Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien, Nomos, Baden-Baden 2017, 206 Seiten, ISBN 978-3-8487-3772-7**

Es ist als ein äußerst ermutigendes Zeichen zu werten, dass die diversen Probleme der politisch bewegten sowie kulturell hochspannenden und zugleich heterogenen Region des (Süd-)Kaukasus mehr und mehr von der Rechtswissenschaft entdeckt werden. Das zunehmende Reklamieren dieser Region durch die Rechtswissenschaft ist nicht nur vor dem Hintergrund seiner vielfältigen regionalen Problemstellungen völker-, staats- sowie europarechtlicher Natur zu erklären und zu begrüßen; diese verstärkte Aufmerksamkeit schließt auch Schritt für Schritt jene Lücken, welche im Verhältnis zur wissenschaftlichen Beachtung einer geopolitisch vergleichbaren europäischen Nachbarschaftsregion – dem Westbalkan – entstanden sind.<sup>1</sup>

Und auch ein weiterer Gesichtspunkt darf in diesem Kontext nicht vernachlässigt werden: Bislang ist die Region des (Süd-)Kaukasus meistens von den Poli-

1 Gerade die staats- und völkerrechtliche bzw. rechtsvergleichende Erfassung der diversen sich aus den Jugoslawien-Kriegen der 1990er Jahre ergebenen Fragestellungen hat eine verhältnismäßig frühe wissenschaftliche Bearbeitung erfahren. Pionierarbeit leisteten hier u. a. Joseph Marko (siehe z. B. Joseph Marko (Hrsg.), *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durschlagen oder Entwirren? Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt*, Baden-Baden 1999, oder Peter Radan (siehe z. B. Peter Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, London/New York 2002).

tik- bzw. Regionalwissenschaften (vulgo „area studies“) im deutsch- und englischsprachigen Raum beherrscht worden.<sup>2</sup> Dies hat – zumindest manchmal – auch eine durchwachsene wissenschaftliche Blütenlese hervorgebracht, der der Vorwurf des Methodensynkretismus oder einer politisierten Meinungsveröffentlichung nicht immer erspart werden kann.<sup>3</sup> Schon alleine in diesem konkreten Zusammenhang ist die Monographie „Das Völkerrecht als Mittel zur Lösung ethnischer Konflikte“, in welchem der Autor *Lennart Bültermann* auf die von Georgien abgespaltenen *de facto* Staaten eingeht, eine willkommene Bereicherung für den rechtswissenschaftlich interessierten Leserkreis.

Doch geht dieses Buch über den Bereich der völkerrechtlichen Verortung der Territorialkonflikte um Abchasien und Südossetien hinaus: Der Autor übernimmt in seinem Grundansatz zur Untersuchung der gegenständlichen Problematik einen expliziten und auch so explizit benannten Zugang, der hermeneutische Analyse mit empirischer Forschung verknüpft (S. 17). So wird der Leser – und das ist ausdrücklich zu begrüßen – gleich von Beginn der Lektüre darauf aufmerk-

sam gemacht, dass er ein Ticket für eine wissenschaftliche Reise gelöst hat, in der verschiedene Perspektiven auf eine Fragestellung hin diskutiert werden, bei der insbesondere die Untersuchung der Effektivität normativer Quellen des Völkerrechts im Vordergrund steht. Diese Untersuchungsmethode bereitet schon alleine insoweit einen Erkenntniswert, da die verschiedensten Repositorien des Völkerrechts – seien es völkertragliche Diskriminierungsverbote oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker – rein abstrakt und ohne Blick auf Erkenntnisse der Konfliktforschung bzw. ohne (selbst-)kritische Innenansicht auf ihre Wirkungsweise der ihnen innewohnenden Logik kaum gänzlich bzw. befriedigend einer Ermittlung zugeführt werden können.

Und genau dieser Aufgabe stellt sich der Autor mit Bravour. So erläutert er in wirklich gelungen strukturierter Art und Weise die verschiedenen völkerrechtlichen Dimensionen einer möglichen Lösung ethnischer Konflikte, die sich sowohl innerhalb als auch außerhalb der jeweiligen Staatsordnung vollziehen können(t). Folglich werden Lösungsmöglichkeiten bezüglich der Bereitstellung innerstaatlicher Partizipationsrechte sowie „außerstaatlicher“ Instrumentarien wie jenem der Sezession einer kritischen völkerrechtlichen Würdigung zugeführt (z. B. S. 32). Auch die rigorose Reflektion über die jeweiligen rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten bereichert nicht nur den grundsätzlichen Erkenntniswert, sondern verdeutlicht die überzeugende Struktur der Arbeit. Zugleich geht hierbei Bültermann über die Grenze des rechtsdogmatischen Bereichs hinaus und vergleicht sozialpsychologische Theorien über ethnische Konflikte und untersucht dazu spiegelbildlich jeweilige Lösungsstrategien (S. 37-61).

2 Auch hier sind wichtige Ausnahmen zu nennen. Siehe z. B.: *Tim Potier*, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia: A Legal Appraisal*, The Hague/London/Boston 2001. Oder auch: *Heiko Krüger*, *Kosovo, Abchasien, Südossetien und das internationale Sezessionsrecht*, Berlin 2009.

3 Siehe als zu kritisierendes Beispiel in diesem Kontext das Buch „A Little War“ von *Ronald D. Asmus*, dem nicht nur ein verantwortungslos vereinfachender Zugang, sondern ein schier manichäisches Weltbild von „Gut vs. Böse“ zugrunde liegt. Siehe: *Ronald D. Asmus*, *A Little War that shook the world. Georgia, Russia, and the future of the West*, New York 2010.

Dabei entsteht aber kein buntes bzw. zusammenhangloses oder gar zusammen gewürfeltes Willkürkonglomerat von Recht und politischer Theorie. Diese Diskussion führt zu konkreten Erkenntnissen, die die rechtswissenschaftliche Diskussion bereichern und der sich die rechtswissenschaftliche Praxis nicht verschließen darf. Spannend für den Leser ist daher, dass Bültermann beide Dimensionen – jene des ethnischen Konflikts und jene des Völkerrechts – zusammenführt und zum wahrscheinlich bedauerlichen Ergebnis kommt, dass sowohl die Natur ethnischer Konflikte als auch die Natur des Völkerrechts und der konkreten Ausgestaltung von Völkerrechtsnormen und der Erkenntnis selbiger, das Völkerrecht als Abhilfe in seiner Effektivität entscheidend begrenzt (S. 189).

Der Autor macht aber zugleich klar, dass dies nicht als eine die normative Kraft des Völkerrechts relativierende Apologie verstanden werden darf: So werden auch nicht rechtsdogmatisch festgelegte Anreize zur Beachtung des Völkerrechts wie jene der Reputation (S. 82) ins Treffen geführt, was gerade im Fall Georgien relevant erscheint: Hat ja dieses Land wie kaum eine andere postsowjetische Republik – die baltischen Republiken freilich ausgenommen – lautstark um Europäisierung gerungen, sei es hinsichtlich einer möglichen EU- oder gar einer weniger möglichen NATO-Mitgliedschaft. Bültermann verortet auch in der Kritik des strukturellen Realismus der internationalen Beziehungen an der vermeintlichen „Schwäche“<sup>4</sup> des Völkerrechts insoweit etwas positives, da dies

dazu geführt habe, dass sich auch in der Völkerrechtswissenschaft ein Perspektivenwechsel vollzogen hat, der stärker Recht als Prozess denn als Summe statischer Normen sieht (S. 140).

Im zweiten Teil der Monographie zeichnet der Autor die historischen und politischen Hintergründe der Territorialkonflikte in Georgien nach, wobei ein tiefer Einblick in die Konfliktintensität und die diametral entgegen gesetzten kollektiven Narrative von Georgiern, Abchasen und Osseten dem Leser eröffnet werden. Dies geschieht aber nicht als Selbstzweck: Bültermann diskutiert diese für das Grundverständnis der Konflikte notwendigen Fragestellungen mit Augenmerk auf das sowjetische Nationalitätenrecht, das wiederum selbige Narrative angefeuert hat und zu einem Großteil mitzuverantworten hatte, warum ausschließlich das Mittel der Sezession offenbar eine derartige Faszination für Abchasen und Osseten ausübte. Und auch dies hat – so der Autor zu Recht – zur Folge gehabt, dass das georgische Minderheitenrecht – Georgien ist selbst nach dem Verlust dieser beiden Regionen ein ethnisch heterogener Staat – von der Angst der Mehrheitsbevölkerung vor den politischen Forderungen der vielen Minderheiten geprägt ist (S. 186).

*Quid multa?* In einer abschließenden argumentativen Zusammenführung sämtlicher Diskussionspunkte urteilt der Autor, dass die Natur des Völkerrechts und die oftmals nicht zu leugnende Ambivalenz gegenständlicher normativer Inhalte sowie der Mangel an konkreten Anreizen für Staaten zur Beachtung dieser Normen die Lösungskapazität des Metarepositoriums „Völkerrecht“ entscheidend begrenzt. So schließt auch dieses Buch mit

4 Eine wunderbare weil vor allem kritische Diskussion zu dieser Thematik kann nachgelesen werden bei: *Paul Schiff Berman*, „Review Essay: ‚Seeing Beyond the Limits of International Law‘, Jack L. Goldsmith and Eric A. Posner, ‚The Limits of Internatio-

nal Law‘“, in: *Texas Law Review* 84|2006, S. 1265-1306.

einem Desideratum: *Bültermann* argumentiert eindringlich, dass das Forschungsfeld der Rechtswissenschaft – und insbesondere jenes der Völkerrechtswissenschaft – breiter gesehen und interpretiert werden soll. Der Autor nennt in diesem Kontext insbesondere den Bereich der teleologischen Interpretation, die dabei zu einem für den Rechtsanwender angemessenen Verständnis völkerrechtlicher Normen führen kann (S. 193).

Und vielleicht kann in diesem Kontext aus Rezensionsperspektive ein etwas kritisches Moment eingebracht werden: Völkerrecht basiert im Wesentlichen auf Konsens zwischen den Völkerrechtssubjekten, die nach wie vor im Wesentlichen von Staaten verkörpert werden. Das trifft sowohl auf das Völkergewohnheitsrecht wie auch auf das Völkervertragsrecht zu, so sehr dies auch in einer rechtspolitischen Betrachtungsweise in konkreten problematischen Fällen wenig erfreulich erscheinen mag. Dies erklärt auch, dass es – auch wenn dies in den Fällen von Kosovo über Abchasien bis zu Tschechien oder gar Katalonien für einzelne Betrachter unbefriedigend erscheint – kein Recht auf Sezession gibt, welches dem geltenden Völkerrecht entnommen werden kann.

Die Schaffung eines Sezessionsrechts und der rechtlichen Modellierung eines solchen Prozesses über das Auslagern auf Fragen der interdisziplinären Gerechtigkeitsforschung (siehe S. 143) hilft dabei insoweit nicht, da sämtliche Konturen der Gerechtigkeitsdefinition immer auf metaphysischen Prämissen beruhen. Wenn mit dem „angemessenen Verständnis“ eine solche außernormative Kraft gemeint ist, geht eine Identifizierung des Sezessionsrechts nur dann reibungslos, solange alle Teilnehmer eine identische Definition von Gerechtigkeit unterstützen. Schert nur einer aus der Reihe, knirscht es erheblich

in diesem außernormativen Gerüst. Und gerade die ethnisch motivierten Territorialkonflikte im Kaukasus sind von tief sitzenden diametral entgegengesetzten kollektiven Narrativen über Gerechtigkeit/Ungerechtigkeit getragen. Dies konnte ja der Autor selbst eindrucksvoll in seiner Monographie nachweisen. So muss – unabhängig davon wie unbefriedigend dies in einem konkreten Fall auch gesehen wird – eine vielleicht weniger ambitionierte Funktion von Völkerrecht genügen und die Ambivalenz völkerrechtlicher Normen als Quelle ihrer Akzeptabilität angesehen werden.<sup>5</sup>

Dieser kleinen kritischen Note zum Trotz: Bei *Lennart Bültermanns* Monographie „Das Völkerrecht als Mittel zur Lösung ethnischer Konflikte“ handelt es sich um ein äußerst empfehlenswerter Werk zur völkerrechtlichen Verortung von Territorialkonflikten, welches in vielfacher Weise die Völkerrechtswissenschaft zu weiterer kritischer Reflektion einlädt und zugleich eine spannende aber sonst oft vernachlässigte Region in den Fokus der deutschsprachigen Rechtswissenschaft bringt.

Benedikt Harzl

**B.V. Rossinskij / Ju.N. Starilov: Administrativnoe pravo (Verwaltungsrecht), 5. Auflage, Verlag Norma, Moskau 2018, 576 Seiten, ISBN 978-5-91768-599-1**

Das russische Verwaltungsrecht ist – vor allem im Vergleich zum Verfassungsrecht, aber etwa auch zum Zivilrecht – eine im deutschen Sprachraum wissenschaftlich krass unterbelichtete Materie. Nichtsdestoweniger ist es auch in Russ-

5 Siehe: *Martti Koskenniemi*, From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument, Cambridge 2005.

land das quantitativ umfangreichste Rechtsgebiet, dies zumal es in dem Riesenland nicht nur die Rechtsakte der Zentralverwaltung, sondern etwa auch der 85 Subjekte der Russländischen Föderation (d. h. der Teilstaaten) und der vielen Tausenden Gemeinden umfasst. Eine wissenschaftliche Systematisierung dieses Rechtsmassivs ist daher schon rein umfangmäßig eine noch größere Herkulesaufgabe als in kleineren Staaten, von Fragen des Systemumbruchs in den letzten Jahrzehnten und der immer noch mangelnden Rechtskultur ganz abgesehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es lohnenswert, ein aktuelles russisches Lehrwerk in die Hand zu nehmen und auf den Stand der Dogmatik „abzuklopfen“. Das anzuseigende Werk von *Rossinskij* und *Starilov* erscheint dafür in besonderem Maße geeignet, ist es doch bereits in fünfter Auflage erschienen und insofern Standardwerk und zählte es schon zu Zeiten des früheren Erstautors *D. N. Bachrach* zu den führenden Lehrbüchern des Verwaltungsrechts in Russland. Ausweislich des Vorwortes (S. 17 Fn. 1) ist die Erstauflage bereits 2004 erschienen, seit der 4. Auflage 2009 wird es ausschließlich von den oben genannten Autoren betreut. In Wirklichkeit reicht die Historie wohl weiter zurück; jedenfalls besitzt der Rezessor ein Exemplar eines Lehrbuches „*Administrativnoe pravo*“ (Moskau 1996) ausschließlich aus der Feder von *Bachrach*. Im Vergleich zu diesem, noch schmäleren Kompendium ist das zu besprechende Werk freilich komplett umgearbeitet.

Auch in der russischen Rechtswissenschaft ist die Unterscheidung zwischen Allgemeinem und Besonderem Verwaltungsrecht („*Obščaja čast*“, „*Osobenna-ja čast*“) geläufig (vgl. nur S. 17, 71 ff.). Gemessen daran erweist sich das zu besprechende Werk entgegen seinem weit-

läufigeren Titel als Lehrbuch des „Allgemeinen Verwaltungsrechts“; auf einzelne Rechtsgebiete des „Besonderen Verwaltungsrechts“ wird nur illustrierend hingewiesen, wenn man von der systematischen Darstellung des öffentlichen Dienstrechts, das auch in deutschen und österreichischen Lehrwerken des „Allgemeinen Verwaltungsrechts“ mitunter integraler Bestandteil ist, auf S. 212 ff. abseht.

Der – es sei nochmals gesagt – Riesenstoff wird in sieben Abschnitten, unterteilt in 28 Kapitel, dargeboten. Der 1. Abschnitt (S. 18-116) – Staatliche Leitung („*Gosudarstvennoe upravlenie*“), vollziehende Gewalt („*ispolnitel'naja vlast*“), Verwaltungsrecht („*administrativnoe pravo*“) – stellt das Grundlagenkapitel dar, in dem sich die Autoren in allerlei Klassifizierungen versuchen; erfreulicherweise erfolgt dies – entgegen der Tradition der sowjetischen Begriffsspielerei – auf nicht gänzlich abgehobenem Abstraktionsgrad und nicht ohne Rückbindung auf positivrechtliche Grundlagen (z. B. S. 31, 34 f., 42 ff., 63 f.). Dass eine deutliche Straffung dieses Kapitels trotzdem nicht dazu führen würde, dass dem Studierenden der Rechtswissenschaften wichtige Erkenntnisse vorenthalten würden, darf dennoch angemerkt werden.

Der umfangreiche 2. Abschnitt (S. 117-276) ist den Subjekten des Verwaltungsrechts („*Sub''-ekty administrativnogo prava*“) gewidmet. Im Kern handelt es sich in unserer Terminologie um das Organisationsrecht der Verwaltung (uzw. – kompakt gearbeitet – S. 155-212), aber nicht nur. Vorgeschaltet ist insbesondere ein Kapitel über die Stellung des Einzelnen im Verwaltungsrecht (S. 123-154), in dem der Schwerpunkt auf den unterschiedlichen Rechtsstatus von Staatsbürgern und Fremden gelegt wird, allerdings daneben auch solche hetero-

gene Dinge wie Fragen der Klagemöglichkeiten im Verwaltungsprozess (S. 152-154) abgehandelt werden. Schon erwähnt wurde das Kapitel über das Dienstrecht i. w. S. (S. 212-262).

Der 3. Abschnitt (S. 277-330) – „*Formy upravlenčeskich dejstvij*“ – umgreift die Handlungsformenlehre. Auch hier finden sich wieder viele Begriffsumschreibungen, kulminierend in der Definition des Verwaltungsakts (S. 286 ff.), der sowohl generelle als auch individuelle Akte umfasst; auch „gemischte“ (in unserer Sprache: janusköpfige) Verwaltungsakte sind bekannt (S. 300). Dies gilt ebenso für die Figur des Verwaltungsvertrags (S. 325-330).

Im 4. Abschnitt (S. 331-388) – etwas sperrig mit „Methoden von Verwaltungshandlungen“ („*Metody upravlenčeskich dejstvij*“) übertitelt – geht es um Funktionsweisen der Verwaltung. Unterschieden werden das „Erlaubnissystem“ („*Razrešitel'naja sistema*“) – wobei (Nachwirkung sowjetisch-militärischen Denkens?) bizarreweise der Waffenumschlag („*Oborot oružija*“) und das Detektiv- und Bewachungsgewerbe als Beispiele ausgebreitet werden (S. 343 ff.), die „Verwaltungsaufsicht“ („*Administrativnyj nadzor*“) und die „*Administrativno-pravovye režimy*“; Letztere sollte man nicht mit „Verwaltungsrechtsverhältnissen“ übersetzen, geht es bei jenen doch um ganz andere Dinge, nämlich um besondere „Regimes“, unter denen die Verwaltung operiert, wie etwa den Kriegszustand oder den Ausnahmezustand (S. 362-388).

Der kurze 5. Abschnitt (S. 389-427) trägt einen langen Titel: „*Administrativnoe prinuždenie, administrativnoe pravonarušenie i administrativnaja otvetvennost*“ und macht einen inhomogenen Eindruck. Hier finden sich etwa in fast beliebiger Anordnung Ausführungen zum

Verwaltungszwang, darunter zum Schusswaffengebrauch durch Verwaltungsorgane (S. 399 f.), zu den Merkmalen von Verwaltungsstrafatbeständen und zu Verwaltungsstrafen.

Der 6. Abschnitt (S. 428-526) – „*Administrativno-processual'noe pravo. Proizvodstvo po delam ob administrativnych pravonarušenijach*“ – beschäftigt sich mit dem Verwaltungsverfahrensrecht und dem Verwaltungsstrafverfahrensrecht. Dies in bemerkenswerter Asymmetrie: Während dem erstgenannten Bereich gerade mal knapp über 20 Seiten gewidmet werden (S. 428-451), bekommt letztergenanntes Gebiet umfangmäßig den dreifachen Raum eingeräumt (S. 451-526). Die Erklärung liegt in Folgendem: Während es in Russland nach wie vor kein kodifiziertes Verwaltungsverfahrensgesetzbuch gibt (zu Recht beklagt S. 443) und die Lehre daher zum einen sich mit den beliebten Klassifizierungs- und Abgrenzungsspielereien beschäftigt (so auch das rezensierte Werk gleich ab Kapitelbeginn S. 428 ff.), zum anderen nur bestimmte „Prinzipien“ herausfiltern kann (vgl. S. 434 ff.), liegt für das Verwaltungsstrafverfahrensrecht in Gestalt des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches („*Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnych pravonarušenijach*“, „*KoAP*“) eine zentrale Regelung vor; dementsprechend zeichnet das Werk hier getreulich und relativ eingehend die positive Rechtslage nach.

Mit dem knappen 7. Abschnitt (S. 527-569) über die Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit in der staatlichen Verwaltung („*Obespečenie zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii*“) schließt das Buch ab. Behandelt werden zum einen (S. 527-556) verschiedene Formen der „Kontrolle“ (etwa durch den Staatspräsidenten, den Menschenrechtsbeauftragten oder die Staatsanwaltschaft), zum anderen

die Verwaltungsgerichtsbarkeit (557-569). Letzteres erfolgt leider nicht auf aktuellem Stand, wurde doch das am 8.3.2015 erlassene Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzbuch (in Kraft seit 15.9.2015) nicht verarbeitet.

Das Werk ist in einer angenehm einfachen, flüssigen und einprägsamen Sprache geschrieben und sollte dergestalt studentischen Wunschvorstellungen sehr nahe kommen. Wenig bietet es allerdings – für den Studierenden wie den Wissenschaftler – für die weitere Erschließung des Stoffes. Die Autoren haben auf Schrifttumsbelege in Fußnoten oder Literaturzitate im Fließtext gänzlich verzichtet. Ebenso gibt es keine Literaturleisten nach den Kapitel-

überschriften; das abschließende Literaturverzeichnis (S. 570-575) ist mager ausgefallen. Es fehlt auch ein Stichwortverzeichnis am Buchende. Bei der Darstellung von einfachem Gesetzesrecht werden – möglicherweise im Sinne der besseren Lesbarkeit – zumeist (anders nur bei der Darstellung des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches) keine Paragraphen- oder Artikelnummern zitiert, sodass mitunter unklar wird, aus welchen Quellen die Autoren ihr Wissen beziehen. Insgesamt liegt dennoch – mindestens für Ausbildungszwecke – ein brauchbarer Kompass durch die Weiten des russischen Verwaltungsrechts vor.

*Bernd Wieser*