

balen Maßstab, aber auch die leicht resignativ anmutende Bewertung der Aussichten auf solchen Fortschritt, der letztlich im Vertragswege gelingen muß, angesichts inakzeptabler Alternativen wie einer gewaltsamen Austragung von Ressourcenkonflikten oder einem „*ecological divide*“ zwischen wenigen Staaten, die sich Umweltschutz „leisten“ können, und dem „Rest der Welt“. Beyerlin und Epiney/Scheyli zeigen auf, wie Lösungen gefunden werden könnten und welche Widerstände überwunden werden müssen – ein nicht geringes Verdienst.

Ende 2000 zeichneten sich freilich divergierende Entwicklungen ab: Einerseits kam nach dem Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit; (s. bereits Epiney/Scheyli, S. 296 ff.; Buck, ZUR 2000, S. 319 ff.) das Übereinkommen betr. das Verbot besonders giftiger Chemikalien (*Persistent Organic Pollutants*) zustande, andererseits endete die Klimakonferenz in Den Haag ohne Erfolg. Das zehnte Jubiläum der UNCED (Rio 1992) böte eine gute Gelegenheit, die überfällige Aufwertung nachhaltiger Umweltpolitik im UN-Rahmen durch eine Modernisierung des Systems herbeizuführen und – fünf vor zwölf? – eine kraftvolle Steuerung des „Raumschiffs Erde“ zu ermöglichen. Armer Blauer Planet!

Ludwig Gramlich, Münster

Brad R. Roth

Government Illegitimacy in International Law

Oxford University Press, Oxford / New York, 1999, 439 S., £ 65.00 (Paperback: 2000, £ 22.00)

Die vorwiegend unter US-amerikanischen Völkerrechtlern begonnene Diskussion um einen völkerrechtlichen Anspruch darauf, demokratisch regiert zu werden, also ein sog. „*democratic entitlement*“, zeichnet sich durch ein hohes Niveau der Debatte ebenso aus wie dadurch, dass die Teilnehmer von vermeintlich erwartbaren Positionierungen Abstand nehmen (vgl. die Rezension des einschlägigen, die Debatte dokumentierenden Sammelbandes „*Democratic Governance and International Law*“, den Gregory H. Fox und Brad R. Roth herausgegeben haben, in VRÜ 33 [2000], S. 391-394). Unter den Debattenbeiträgen zeichneten sich wiederum die von Brad Roth durch ihre breite und tiefe Fundierung aus, die bis in den Bereich der politischen Philosophie reicht. Das kommt nun auch in seiner zu Recht von der American Society of International Law mit dem Certificate of Merit für 1999 ausgezeichneten Monographie zum Thema Regierungs-Illegitimität im Völkerrecht zum Tragen, die hier vorgestellt und einschlägig Interessierten wärmstens empfohlen werden soll.

Unmittelbares Anliegen der Arbeit ist es, „to specify the international law of collective non-recognition of governments“ (S. 1), wobei Roth zu einer Interpretation der Staatenpraxis gelangt „at odds both with the traditional conception of state sovereignty and with the ‚democratic entitlement‘ school. That interpretation acknowledges the increased significance of empirical manifestations of popular will in *ad hoc* evaluations of governmental legitimacy, but denies that this development entails the emergence of a liberal-democratic ‚legitimism““. (S. 4) Dieses Ergebnis, stellt Roth rückblickend im Schlusswort fest, „promises to disappoint both the adherents of traditional sovereign prerogative and the proclaimers of a new liberal internationalism“ (S. 413), aber gerade deshalb halte ich die Lektüre nicht nur nicht für enttäuschend, sondern für in hohem Maße anregend. Dazu trägt auch, wie erwähnt, die breite Fundierung der Arbeit bei, welche „lies at the intersection of international law, political theory, and comparative constitutionalism“ (S. 4), wobei jedoch, wie Roth fast entschuldigend hinzufügt, „(t)hese theoretical and comparative components (...) are not intended to transform the project into an exercise in normative political theorizing, on the one hand, nor into a general study of comparative political behavior, on the other“ (ebd.). Und in der Tat bildet den Kern der Arbeit eine strikt völkerrechtlich, ja geradezu positivistisch vorgehende Darlegung der kollektiven Staatenpraxis im Hinblick auf die Beurteilung von Regierungs(il)legitimität: „International law, to the extent that it constitutes a political fact rather than moralistic wishful thinking, must embody norms that comport with the long-term interests of actually-existing states, so that these actors‘ self-interested calculations favor the preservation of the international system over the short-term benefits of lawless conduct“ (S. 9), schreibt Roth realistisch. Doch gerade aufgrund dieses Realismus‘ erweist sich Roth als Wahrer und wahrer Freund des Völkerrechts gegenüber seinen Verächtern, worin nicht das geringste Verdienst seiner Arbeit besteht: „International legal rules derive from a combination of overlapping consensus and compromise, and where their derivation is not properly understood, reasonable interpretations of these rules are often misperceived as cynical“ (S. 8), wobei dieser auf einen „widespread skepticism about the role of – or even the existence of – international law (of peace and security; ML)“ (S. 5) gestützte Zynismus „is often taken as a badge of sophistication.“ (ebd.)

Roths Ausgangspunkt ist die durch einen Blick in die politische Philosophie in zwei einleitenden Kapiteln gewonnene Überlegung, dass Regieren bzw. Regierungen dem selbst deklarierten Anspruch nach eben doch mehr sein wollen als Augustinische Räuberbanden: „Governance is universally conceived in normative terms“, und deshalb „it is not unreasonable to assume that there is some overlapping consensus as to a normative *sine qua non* of governance, on which can be predicated an international law of humanitarian intervention that overrides state sovereignty.“ (S. 32) Ansonsten pocht Roth nämlich darauf, dass das völkerrechtliche Grundprinzip der souveränen Gleichheit, da es heute als „popular sovereignty“, also die Souveränität politischer Gemeinschaften (nicht mehr, wie etwa einst, von Dynastien) verstanden werden muss (und faktisch wird), selbst geradezu demokratischen Charakter hat und damit schlimmstenfalls auch das Recht schützt, von den eigenen „Schurken“ regiert zu werden bzw. diese selbst zu be- und ggf. zu verurteilen. Stellvertre-

tende Urteile von außen, auch ‚gut gemeinte‘, sind in sich immer problematisch. In der darin angelegten Bevormundung sieht Roth die Gefahr des neuen ‚demokratischen Legitimus‘ oder gar eines ‚liberal-democratic *jihad*‘ (S. 424).

Zu den *sine qua non*s, deren Verletzung eine kollektive Illegitimitätsklärung einer Regierung und damit ggf. auch eine Intervention von außen rechtfertigen würden, gehört aber nach Roths Ergebnissen bisher keine geteilte substantielle Vorstellung von Demokratie: „Nothing has yet happened to demonstrate that the international community posits democracy, however defined, as a *sine qua non* of governmental legitimacy.“ (S. 417)

Um dies zu begründen, geht Roth im Hauptteil sehr sorgfältig die einschlägige Staatenpraxis im Hinblick auf die kollektive Beurteilung von Regierungs(il)legitimität durch. Dazu sichtet er zunächst (Kap.5) den Stand der Doktrin zum Verhältnis von Legitimität und Anerkennung von Regierungen. Danach dominieren noch immer die Grundsätze der Nicht-Einmischung einerseits, der effektiven Kontrolle zum andern, wobei aber aus Roths Sicht letzterer eben nur der praktikabelste Indikator für den faktisch oft nicht zu ermittelnden „popular will“ ist. Probleme ergeben sich, wo die effektive Kontrolle stark umstritten ist oder gar die Opposition die faktische Oberhand gewonnen hat; wo externe Unterstützung der Regierung zum Sieg im Machtkampf verhilft; und schließlich dadurch, dass die „presumption of popular consent from effective control“ doch nicht immer unwiderlegbar (irrebuttable) ist, z.B. dann nicht, wenn der ‚Wille des Volkes‘ sich eben doch für die internationale Gemeinschaft klar erkennbar (und evtl. von ihr unterstützt: Wahlbeobachtung) manifestiert hat (wie etwa im Falle Haitis). Zu solchen Streitfällen über die Frage, wer die legitime Regierung darstellt, ist die internationale Gemeinschaft in unterschiedlichen Zusammenhängen gehalten, Stellung zu beziehen, und diese untersucht Roth im folgenden. Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker (Kap. 6) im Kontext der Dekolonialisierung ist ein solcher Zusammenhang. Hier ergibt sich: „The will of each people was, in the final analysis, consistently identified either with the efficacy of the struggle of those claiming to represent it or with its objective interest in overthrowing an exploitative elite. (...) (A) regime’s unrepresentative character (wie z.B. das Apartheid-Regime in Südafrika) can cause it to be illegitimate, but it has not generated clear indicia applicable to a broader range of cases.“ (S. 251)

Eine zweite Fallgruppe (Kap. 7) betrifft „recognition contests“ um die Vertretung in der UNO, deren Akkreditierungsverfahren „(n)otwithstanding the disclaimers rendered by its participants (...) serves necessarily as a process of collective legal recognition.“ (S. 253) Auch hier ergibt sich in der Summe: „The international community has generally adhered to the effective control doctrine, but not to the point of ruling out consideration of empirical manifestations of popular will.“ (S. 320)

Die in jüngster Zeit vermehrt unter internationaler Vermittlung und Beobachtung – aber auf Einladung der souveränen Staaten! – erfolgende politische Partizipation und Artikulation des ‚Volkswillen‘ ist Gegenstand der beiden letzten Kapitel. Ein zentrales Ergebnis: „Since effective control is a basis for recognition only insofar as it gives rise to a presumption of popular consent, and since arbitration elections (wie 1990 in Nicaragua, ML) constitute

superior evidence of popular will, the electoral outcome should prevail, *ceteris paribus*, over effective control where these conflict, i.e. in the case of a *coup d'état* that seeks to negate the electoral outcome.“ (S. 364)

Es zeigt sich also insgesamt – was hier aus Platzgründen jedoch nicht wirklich reproduziert werden konnte – dass die Urteile der internationalen Gemeinschaft über die (II)Legitimität von Regierungen „embody principles; they can be seen to vindicate clear manifestations of popular will, on the one hand, and natural duties of governance, on the other. The criteria for invoking these principles are still being worked out, but consensus has not been totally elusive.“ (S. 411) Aber eben auch: „So far, the evidence does not substantiate any equation of a lack of (liberal) democracy with governmental illegitimacy.“ (ebd.) Dieser durchaus differenzierte Befund ist einer Übergangsperiode in der Völkerrechtsentwicklung – und dass wir uns in einer solchen befinden, legen auch die Vertreter des democratic entitlement nahe, wenn sie vom „emerging right to democracy“ sprechen – wohl angemessen. Er wird von Roth mit großer Umsicht, Sorgfalt und darstellerischem Geschick für einen sehr umfassenden Bereich international-rechtlicher kollektiver Staatenpraxis erarbeitet und dargelegt. Mehr ist von einem einzelnen Autor kaum zu erwarten. Wenn er dies obendrein auch noch mit wohldosiertem Humor tut (so Roths ironische Feststellung zur kubanischen Praxis revolutionär-demokratischer Diktatur: „My own relentless inquiries on this subject in Cuba led me to the understanding that where one person disagrees, it is healthy discussion, but that where two persons coordinate an expression of disagreement, it is a subversive conspiracy“, S. 328, Anm. 13) und unter Offenlegung auch der politischen Hintergrundposition des Autors (die Roth als der prointerventionistischen Reaganschen Menschenrechts-Rhetorik eher skeptisch Gegenüberstehenden ausweist) entsteht ein Buch, das nicht nur preis-würdig, sondern durchaus lesens-wert ist. Dies vielen Studierenden zu ermöglichen, obliegt angesichts des hohen Preises leider auch noch der bereits erhältlichen Paperback-Ausgabe wieder einmal einschlägigen Bibliotheken.

Mathias List, Hagen

Heiko Ahlbrecht

Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit im 20. Jahrhundert

Unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Straftatbestände und der Bemühungen um einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 502 S., DM 148,--

“The establishment of the Court is (...) a gift of hope to future generations, and a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law. It is an achievement which, only a few years ago, nobody would have thought possible.” (UN-Press Release, SG/SM/6643, L/2891, 20. Juli 1998) Mit diesen Worten beglückwünschte UN-