

Bemerkenswert ist, dass Cordelia Koch als Juristin sich auf eine sozialwissenschaftliche Ergänzung ihrer Fragestellungen einlässt. Dabei räumt die Verfasserin selbst ein, dass die Interviews nicht genügend Varianz aufzeigen, um wie beabsichtigt, konfessionelle Positionen herausarbeiten oder ablehnen zu können. Doch ist Koch beizupflichten, dass die durchgeführten Interviews für die Verfassungspraxis und die Umstände der Friedensverhandlungen in Taif von großem Wert sind. Sie geben dem hiesigen Verfassungsjuristen einen Einblick in die uns sonst verborgenen Zusammenhänge. Indem sie die Verfassungspraxis aufzeigen, helfen sie, das Fremde besser zu verstehen.

In Bezug auf die methodische Vorgehensweise ist hervorzuheben, wie sensibel Koch mit der von ihr ausgesuchten Materie umgeht. Sie selbst wirft in ihrem Methodenkapitel die Frage auf, ob eine deutsche Juristin die libanesisische Verfassung untersuchen kann. Diese Frage kann man mit einem begeisterten „Ja“ beantworten. Nicht nur, dass die Autorin aufgrund ihrer Sprachkenntnisse, insbesondere des Französischen, in der Lage war, sich wertvolle Informationen für ihren Untersuchungsgegenstand anzueignen. Es geht um mehr. Man merkt dem Buch an, dass die Verfasserin sich voll und ganz auf die libanesisische Kultur und auf das Staatsverständnis eingelassen hat. Inhaltlich ist dies insofern wertvoll, da die rar vorhandene Literatur zum Libanon die Verfassung des Landes am Maßstab der französischen Verfassung misst. Koch hat ihre Materie eben nicht durch die Brille einer deutschen Juristin und doch mit deutschem Verfassungsverständnis betrachtet. Dabei hat sie versucht, sich nicht nur inhaltlich auf den Untersuchungsgegenstand umfassend einzulassen, sondern neben der Außenperspektive als deutsche Juristin, die Binnenperspektive Libanons einzunehmen. Das ist ihr hervorragend gelungen. Dieser Aspekt verdient über die vorzüglichen Analysen der Studie hohe Anerkennung, die bei einer Übersetzung für den internationalen Buchmarkt der Studie sicher sein dürfte. Das Werk ist bedingt durch die Methodenauswahl mehr als eine Qualifikationsarbeit – sie ist ein Handbuch zum Libanon für Verfassungsjuristen und Politikwissenschaftler zugleich.

Insgesamt legt die Autorin eine fundierte interdisziplinäre Verfassungsanalyse vor und liefert hochinteressante Ergebnisse, die nicht nur für Libanon wertvoll sind.

*Parinas Parhisi, Frankfurt*

*Simon Chesterman / Angelina Fisher (eds.)*

**Private Security, Public Order. The Outsourcing of Public Services and Its Limits**

Oxford University Press, 2009, 262 S., £ 70.00, ISBN 978-0-19-957412-4

Der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Privatisierungsvorgängen liegt in den USA, wie *Daphne Barak-Erez* in ihrem Beitrag zum besprochenen Band treffend formuliert, traditionell die Annahme „verfassungsrechtlicher Neutralität“ (S. 75) zugrunde; lange Zeit wurde die Frage der Privatisierung als eine rein politische angesehen, die keinerlei verfassungsrechtliche Probleme mit sich bringt. Entgegen diesem traditionellen Verständnis

werden in den letzten Jahren immer mehr auch die mit Privatisierungsvorgängen verbundenen rechtlichen Besonderheiten untersucht und wird nun angesichts weitgehender Privatisierung in militärischen und sonstigen sicherheitsrelevanten Bereichen die pauschale Annahme verfassungsrechtlicher Zulässigkeit jedweder Privatisierung hinterfragt.

Nachdem freilich zuvor bereits einige in diese Richtung gehende Beiträge zu finden waren,<sup>1</sup> sind im letzten Jahr zwei umfassende Werke erschienen, die sich intensiv mit verfassungsrechtlichen Problemen der Privatisierung auseinandersetzen: Aus einer Konferenz an der Harvard Law School ist der von den dortigen Professorinnen Jody Freeman und Martha Minow herausgegebene Band „Government by Contract. Outsourcing and American Democracy“<sup>2</sup> hervorgegangen, dessen Beiträge mit besonderem Augenmerk auf innerstaatliche Privatisierungsvorgänge auf unterschiedlichem Wege deren verfassungs- und verwaltungsrechtliche Einbettung unternehmen. Der zweite, hier besprochene Band ist im Rahmen desjenigen Forschungsprojekts am Institute for International Law and Justice der New York University School of Law entstanden, das bereits den von Simon Chesterman mit Chia Lehnardt herausgegebenen Band „From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies“<sup>3</sup> hervorgebracht hat, und fokussiert über innerstaatliche Fragestellungen hinaus insbesondere auch internationale und völkerrechtliche Zusammenhänge.

„Private Security, Public Order. The Outsourcing of Public Services and Its Limits“ ist wie sein Vorgänger in einen eindrucksvollen Ausschnitt aus Picassos „Guernica“ eingebunden und vereint wiederum Beiträge internationaler Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln der Privatisierung von Sicherheit und deren rechtlicher Bewertung annehmen. Aus dem Titel nicht gleich ersichtlich, wird zunächst erneut ausgegangen von den Aktivitäten privater Militärunternehmen, zu denen sich einige den vorigen Band unmittelbar ergänzende Beiträge finden. Insofern stellt die Einleitung der Herausgeber, die den zwischenzeitlich erhöhte mediale Aufmerksamkeit genießenden Markt privater Militärunternehmen im Irak passend als „the tip of the privatization iceberg“ (S. 1) bezeichnen, eine gelungene Überleitung sowohl zu den ergänzenden als auch zu den neuen Fragen des besprochenen Bandes dar. In dessen erstem Abschnitt (Accountability gaps) werden in Anknüpfung an den vorigen Band Defizite in der Verantwortlichkeit für Tätigkeiten privater Militärunternehmen herausgestellt. Im zweiten Abschnitt (Lessons from other sectors) wird sodann der Blick erweitert, indem Erkenntnisse aus anderen privatisierten Bereichen fruchtbar gemacht werden sollen für die Diskussion

<sup>1</sup> Etwa Clayton P. Gillette/Paul B. Stephan III, Constitutional Limits on Privatization, 46 Am. J. Comp. L. 481 (1998); zur Privatisierung des Strafvollzugs Ira P. Robbins, Privatisation of Corrections: A Violation of U.S. Domestic Law, International Human Rights, and Good Sense, in: Koen De Feyter/Felipe Gómez Isa (Eds.), Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation, Antwerpen/Oxford 2005, S. 57 ff.

<sup>2</sup> Harvard University Press, 2009.

<sup>3</sup> Oxford University Press, 2007, besprochen in VRÜ 41 [2008], S. 106–112.

über private Militärunternehmen. Schließlich wird im dritten Abschnitt (Limits) mit besonderem Augenmerk auf ihre Grenzen die Privatisierung in bestimmten sicherheitsrelevanten Bereichen beleuchtet.

Im ersten Beitrag versucht *Michael Likosky* von der New York University unter dem vielversprechenden Titel „The privatization of violence“ eine Einordnung der jüngeren Privatisierungsphänomene im militärischen Sektor in die ältere und breitere Entwicklung der Privatisierung in sonstigen sicherheitsrelevanten bzw. gewaltbezogenen Bereichen. Die hierfür herangezogene Ausweitung der beiden im Mittelpunkt stehenden Begriffe „privatization“ und „violence“, die auf verwandte Entwicklungsstränge und größere Zusammenhänge hinweisen soll, birgt freilich die Gefahr mit sich, dass genuin unterschiedliche Phänomene vermischt und ihre spezifischen Unterschiede nicht hinreichend herausgestellt werden. In einem historischen Aufriss geht Likosky zunächst auf die Ausübung von Hoheitsgewalt durch koloniale Handelskompagnien ein und nennt als weiteres Beispiel gemeinsamer Gewaltausübung von staatlicher und privater Seite die Vertreibung indigener Bevölkerung in Mexiko durch US-amerikanische Eisenbahngesellschaften. Dass es dem Autor, wie er auch darlegt, nicht um eine Privatisierung im Sinne der Verlagerung staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf den privaten Sektor geht, sondern um jegliche Kooperation staatlicher und privater Akteure, wird besonders deutlich, wenn er die militärisch-industrielle Zusammenarbeit im Zweiten Weltkrieg als „Massenprivatisierung“ (S. 15) bezeichnet. Diese sieht Likosky dann auch für die weitere Entwicklung als das entscheidende Ereignis im 20. Jahrhundert an, nicht etwa den späteren Thatcherismus oder die Privatisierungswellen unter Reagan und Clinton. Mit der erwähnten Ausweitung des Privatisierungsbegriffs einhergehend, stehen im Mittelpunkt des Beitrags zwei anschauliche Beispiele für die Entstehung von Gewaltphänomenen bei Gelegenheit staatlich-privater Kooperation im zivilen, insbesondere logistischen Bereich. Es drängt sich allerdings die Frage auf, ob diese Beispiele tatsächlich aufschlussreich sind für die anders geartete Privatisierung im engeren Sinne der Aufgabenübertragung und im militärischen Bereich. Ohne Zweifel besteht die von Likosky aufgezeigte Notwendigkeit, immer auch die Auswirkungen staatlich-privater Kooperation auf das jeweilige soziale Umfeld zu beachten und die Verantwortlichkeit der handelnden Akteure sicherzustellen, beides nicht nur innerstaatlich, sondern vor allem auch grenzüberschreitend, transnational. Dass allerdings jegliche wirtschaftliche Aktivität sowohl von privater als auch von staatlicher Seite genuin politisch und daher zur Verfolgung öffentlicher Interessen stets gerechtfertigt sei (S. 23), darf gerade für die rein wirtschaftliche Betätigung privater Unternehmen durch Dienstleistungen auf dem Gebiet militärischer Gewaltausübung hinterfragt werden. Der Beitrag bleibt daher insoweit hinter den im Titel geweckten Erwartungen zurück, als er zwar gekonnt aufzeigt, wie sich staatlich-private Kooperationen auch im Wege privater Gewaltausübung auf die betroffene Bevölkerung auswirken können, sich jedoch nicht mit darüber hinausgehenden, virulenten Besonderheiten der – auch im Fokus des besprochenen Bandes stehenden – Konstellation beschäftigt, in der Private vom Staat gezielt damit beauftragt werden, (militärische) Gewalt auszuüben.

Der zweite Beitrag des Bandes („The responsibility of states“) ist Fragen des Völkerrechts gewidmet: *Olivier De Schutter*, Professor an der Universität Löwen, untersucht, wiederum in signifikanter Einschränkung des Titels, die Verantwortlichkeit lediglich der Sitzstaaten privater Militärunternehmen für deren Fehlverhalten.<sup>4</sup> Überzeugend ist dabei insbesondere die dogmatisch sichere Trennung der verschiedenen gewohnheitsrechtlichen Zurechnungstatbestände; es unterbleibt allerdings die (schwierige) Subsumtion anhand konkreter Beispielkonstellationen. Mit Blick auf den Menschenrechtsschutz kommt De Schutter im Ergebnis zu einer Art Auffangverantwortung des Sitzstaates, die dann eintreten soll, wenn der Staat, in dem die privaten Militärunternehmen handeln, seiner (primären) Verantwortung nicht nachkommen kann oder will (S. 44). Ob dieses konkrete – deutlich an die für anders gelagerte Konstellationen entwickelte responsibility to protect erinnernde – Konzept trägt, sei dahingestellt; in jedem Fall dürfte die Verantwortlichkeit der Sitzstaaten in der Praxis, wenn überhaupt, noch deutlich schwieriger durchzusetzen sein als diejenige der beauftragenden Staaten.

Mitherausgeberin *Angelina Fisher* von der New York University beschließt den ersten Abschnitt mit einer „Accountability to whom?“ überschriebenen Untersuchung direkter Verantwortlichkeit privater Militärunternehmen nach nationalem und internationalem Recht. Neben einer sorgfältigen und stets auch die betroffene Bevölkerung in den Blick nehmenden Auseinandersetzung mit den einschlägigen rechtlichen Vorgaben bietet der Beitrag zudem einen gelungenen Überblick über verschiedene mögliche Mechanismen der Rechtsdurchsetzung.

Der bereits erwähnte Beitrag „The privatization continuum“ von Daphne Barak-Erez von der Universität Tel Aviv, den man sich auch gut als Eröffnung des dritten Abschnitts (Limits) hätte vorstellen können, fungiert als Einleitung für den Blick auf andere Sektoren der Privatisierung im zweiten Abschnitt des besprochenen Bandes. Nach einem Überblick über verschiedene Formen der Privatisierung leistet die Autorin in einer vom Rezensenten weitgehend geteilten Einschätzung eine präzise Einführung in die juristische Privatisierungsdiskussion in den USA. Von der vermeintlichen „verfassungsrechtlichen Neutralität“ der Privatisierung ausgehend, werden nunmehr mögliche Grenzen der Privatisierung in den Blick genommen, die sich sowohl aus bestimmten Kernfunktionen (als Beispiel dient auf S. 78 unter anderem Art. 87a GG) als auch aus dem Gebot effektiver Aufgabenwahrnehmung und Rechtsdurchsetzung ergeben können. Nach einer Betrachtung des Entscheidungsfindungsprozesses etwaiger Privatisierung und deren möglicher Regulierung kommt Barak-Erez zu dem Ergebnis, dass ein besonderes (verfassungs- und verwaltungsrechtliches) Rechtsregime der Privatisierung vonnöten ist, das die aufgeworfenen Facetten (Grenzen, Entscheidungsfindung und Regulierung) berücksichtigt und dabei auch die Besonderheiten der Privatisierung militärischer und sonstiger sicherheitsrelevanter Aufgaben in den allgemeineren Kontext einordnet.

<sup>4</sup> Die Verantwortlichkeit insbesondere beauftragender Staaten hatte *Chia Lehnardt* bereits im ersten Band (From Mercenaries to Market, s.o.) untersucht.

Ein Verwaltungsrechtsregime der Privatisierung im Sicherheitsbereich zu entwickeln, hat sich *Alfred C. Aman, Jr.* von der Indiana University zur Aufgabe gemacht, der im folgenden Beitrag „Private prisons and the democratic deficit“ seine anderen Arbeiten dazu<sup>5</sup> ganz erfreulicherweise substantiell ergänzt. Sich insbesondere mit verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung des Strafvollzugs beschäftigend, hält er fest, dass diese verhältnismäßig leicht gewahrt werden können, und betont die Notwendigkeit demokratischer, transparenter und verantwortungsvoller Ausgestaltung der Privatisierung.

*Mariana Mota Prado* von der University of Toronto gelingt es in ihrem langen Beitrag „Regulatory choices in the privatization of infrastructure“, von der Privatisierung im infrastrukturellen Bereich ausgehend die Aufgabenübertragung auf private Militärunternehmen ansehnlich unter verschiedenen strukturellen Gesichtspunkten zu beleuchten. Ausführlich werden zunächst die Gründe für Privatisierungsphänomene dargelegt und die Modalitäten von Privatisierungsvorgängen analysiert. Sodann diskutiert die Autorin, sorgfältig Für und Wider abwägend, ob militärische Aufgaben privatisiert sowie ob (und wie) private Militärunternehmen reguliert werden sollten. Der Beitrag berücksichtigt dabei nicht nur zahlreiche relevante Einzelfragen, die mit der Privatisierung insbesondere militärischer Aufgaben verbunden sind, sondern behält darüber hinaus stets den größeren, Auswirkungen auf den Markt und bestimmte Sicherheitsinteressen beinhaltenden Zusammenhang im Blick und ist dadurch für den einen Einblick in das facettenreiche Phänomen der Privatisierung erlangenden Leser umso ertragreicher.

Eine wiederum andere Herangehensweise verfolgt *Rebecca DeWinter-Schmitt* von der American University, die unter anderem vier Jahre für Amnesty International gearbeitet hat und in ihrem Beitrag „Human rights and self-regulation in the apparel industry“ demnach auch die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen bei der Regulierung internationaler Märkte betont. Zu recht kritisch steht die Autorin der (alleinigen) Selbstregulierung des Marktes privater Militärunternehmen gegenüber, deren mangelnde Wirksamkeit sie überzeugend darlegt.

Der dritte Abschnitt des besprochenen Bandes beginnt mit einer ausführlichen Untersuchung insbesondere des deutschen Umgangs mit „Police informants“ von *Jacqueline Ross*, University of Illinois, und wird fortgeführt durch den Beitrag „Intelligence services“ von *Simon Chesterman*, New York University. Letzterer Beitrag ist nicht nur aufschlussreich im Hinblick auf die weitreichenden privatisierten Aufgaben im geheimdienstlichen Bereich, sondern bietet darüber hinaus eine wertvolle Annäherung an den im US-amerikanischen Verwaltungsrecht Grenzen der Privatisierung markierenden Begriff der inherently governmental functions.<sup>6</sup> Während Chesterman die historische Entwicklung des Begriffs und

<sup>5</sup> Etwa: Privatization and Democracy, in: Jody Freeman/Martha Minow (Eds.), Government by Contract. Outsourcing and American Democracy, Cambridge/London 2009, S. 261 ff.

<sup>6</sup> Nachzulesen auch bei *Simon Chesterman*, ‘We Can’t Spy ... If We Can’t Buy!’: The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing ‘Inherently Governmental Functions’, EJIL 19 (2008), 1055.

dessen innerstaatliche normative Grundlagen aufzeigt, verfolgt Barak-Erez in ihrem Beitrag einen internationalen und völkerrechtlichen Ansatz der Begriffsbestimmung. Die Herangehensweise von Aman, Jr. ist demgegenüber mehr ergebnisorientiert; zwar legt er verschiedene Anhaltspunkte zur Bestimmung von inherently governmental functions dar, letztlich kommt es ihm aber bei der Privatisierung auf die Wahrung von Demokratie, Transparenz und Verantwortlichkeit an. Prado wiederum berücksichtigt zur Festlegung der Grenzen der Privatisierung zahlreiche Erwägungen rechtlicher wie sozialwissenschaftlicher Natur. Bereits diese höchst unterschiedlichen Ansätze zeigen, dass es in den USA keine einheitliche Dogmatik zu etwaigen Kernfunktionen des Staates gibt; die vorgenommenen Annäherungen an den Begriff der inherently governmental functions können aber Anhaltspunkte dafür bieten, wo in dieser Hinsicht die Grenzen der Privatisierung zu ziehen sind.

*Chia Lehnardt* von der Humboldt-Universität zu Berlin nimmt sich im letzten Beitrag („Peacekeeping“) der Privatisierung durch die Vereinten Nationen im Rahmen von internationalen Friedensmissionen an. Dieser bei der meist vor allem auf den Irak gerichteten Aufmerksamkeit wenig beachtete Bereich<sup>7</sup> ist von herausragender Bedeutung, da Staaten nicht nur ihre den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellten Truppen durch private Militärdienstleister anreichern können, sondern derartige Unternehmen die Vereinten Nationen auch öffentlich dazu drängen, in Krisengebieten, in denen ein allzu notwendiges internationales Engagement nicht zustandekommt, direkt beauftragt zu werden und selbstständig einzugreifen. Den Schwerpunkt der Untersuchung von Chia Lehnardt bildet die internationale Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen für das Verhalten beauftragter privater Militärunternehmen, dies zum einen durch Zurechnung und zum anderen aufgrund der Verletzung von Sorgfaltspflichten (due diligence). Die Autorin beschließt ihren Beitrag mit einem kritischen Blick auf die vermeintlich naheliegende Möglichkeit, private Militärunternehmen nicht lediglich zu logistischen Zwecken einzusetzen, und die damit verbundenen Risiken sowie auf die möglichen Gefahren für die internationale Ordnung.

Eine kurze Zusammenfassung der Herausgeber greift erneut die Erkenntnis des ersten Bandes auf, dass die rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit privaten Militärunternehmen bestenfalls lückenhaft sind (S. 223), und bezieht darüber hinaus die Ereignisse vom 16. September 2007, als Mitarbeiter Blackwaters auf dem Nisour-Platz in Bagdad durch wahllose Schüsse in die Menge 17 Zivilisten töteten, in die Bewertung der derzeitigen Sach- und Rechtslage mit ein. Wie die Herausgeber feststellen, hat sich Blackwater aufgrund der negativen medialen Berichterstattung im Februar 2009 in Xe umbenannt und ist aus der Branchenvereinigung International Peace Operations Association ausgetreten, um deren angekündigte Untersuchung des Vorfalls zu verhindern. Kurz nach Erscheinen des besprochenen Bandes wurde darüber hinaus das Strafverfahren gegen fünf angeklagte

<sup>7</sup> S. zuvor *Chia Lehnardt*, *Privatisierter Frieden? Die Rolle privater Militärfirmen in UN-Friedensmissionen*, Vereinte Nationen 2008, 60.

Mitarbeiter Blackwaters aufgrund einer Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte eingestellt.<sup>8</sup>

Auch um derartige Vorfälle von vornherein zu verhindern und gegebenenfalls juristisch verfolgen zu können, lohnt weiterhin die Auseinandersetzung mit dem Handeln privater Militärunternehmen zugrundeliegenden und dieses begrenzenden rechtlichen Vorgaben. „Private Security, Public Order“ bereichert die internationale Diskussion um einige wertvolle Beiträge, die von einer Bestandsaufnahme vorhandener Phänomene und deren rechtlicher Bewertung übergehen in eine Einbettung in größere Zusammenhänge, durch die die Herausbildung eines umfassenden Rechtsregimes in Bezug auf private Militärunternehmen vorangetrieben wird. Bemerkenswert ist dabei nicht nur der auch entfernter liegende Bereiche mit einbeziehende breite Ansatz, sondern auch die stetige Frage nach möglichen Grenzen der Privatisierung, durch die zwar eine verlässliche Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Privatisierung mangels einheitlicher Vorgaben nicht geleistet, jedoch Sensibilität für die Tatsache geschaffen werden kann, dass sowohl die internationale als auch nationale Rechtsordnungen jedenfalls nicht von der Ausübung militärischer Gewalt durch private Militärunternehmen ausgehen. Die eingangs erwähnte pauschale Annahme „verfassungsrechtlicher Neutralität“ der Privatisierung weiter zu erschüttern, darin liegt – über die detaillierte rechtliche Auseinandersetzung mit der Privatisierung im militärischen Bereich hinaus – ein großer Verdienst aktueller Diskussionen, zu denen der besprochene Band einen substantiellen Beitrag leistet.

*Daniel Heck, Berlin*

*Matthias von Kummer* (Hrsg.)

**Deutsche Präsenz am Bosphorus – Bogaziçi'ndeki Almanya**

130 Jahre Kaiserliches Botschaftspalais, 120 Jahre historische Sommerresidenz des deutschen Botschafters in Tarabya

Generalkonsulat der Bundesrepublik Deutschland Istanbul, Zero Prod. Ltd. Şti. Istanbul, 2009, 316 S., € 50,00, ISBN 978-975-807-235-4

Ein im wörtlichen wie im übertragenen Sinne gewichtiges Werk gilt es hier vorzustellen, das womöglich einem Millionen-Fernsehpublikum optisch vertraut sein dürfte: Eine im März 2010 ausgestrahlte Istanbul-Dokumentation enthielt eine Szene, in der die jetzige Generalkonsulin Brita Wagener (Nachfolgerin des Herausgebers) dem Kamerateam ein Exemplar des Buches überreicht. Ganz wörtlich bringen 316 großformatige Kunstdruckpapier-Seiten, die eine exzellente Bildwiedergabe garantieren, im künstlerisch gestalteten Kunstledereinband mit Schuber schon einiges auf die Waage, und inhaltlich bringen die 16 durchweg zweisprachig gebotenen Beiträge neben manchem Überlieferten auch zahlreiche neue Erkenntnisse.

<sup>8</sup> *United States v. Slough et. al.*, 2009 U.S. Dist. LEXIS 121809 (D.D.C.).