

Werner Meng / Ulrich Magnus / Sabine Schlemmer-Schulte / Thomas Cottier /
Peter-Tobias Stoll / Astrid Epiney

Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis

Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 41

C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005, 436 S., EUR 98,00, ISBN 3-8114-5351-3

I. Spätestens mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Staatenwelt Osteuropas 1989/90 und den daraus resultierenden weit reichenden Transformationsprozessen hat sich das völkerrechtliche Koordinatensystem grundlegend verschoben. Die vormalige Bipolarität zwischen den Supermächten USA und UdSSR ist in der komplex vernetzten Welt des 21. Jahrhunderts einer unübersichtlichen Multipolarität gewichen. Das erschwert einerseits die Analyse der internationalen Beziehungen, die jenseits vertrauter Denkkategorien neuen Konfliktkonstellationen gerecht werden muss, erleichtert andererseits aber den analytischen Zugriff auf jene Verflechtungen und Antagonismen, die der Kalte Krieg allzu lange überdeckt hatte. Dazu gehören gewiss das Nord-Süd-Verhältnis und all die entwicklungspolitischen und entwicklungsvölkerrechtlichen Fragestellungen, die es immer neu aufwirft. Zu denken ist in diesem Kontext etwa an die Millenniumserklärung der UN-Generalversammlung, die G 8-Erklärung von Glenn Eagles (2005) oder jüngst den G 8-Gipfel in Heiligendamm (2007). Auf ihrer 28. Zweijahrestagung in Freiburg (2003) hatte sich denn auch die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht des Themas angenommen und es Dank vorzüglicher Referate facettenreich entfaltet.

Dass „Entwicklung“ in ihrer ganzen Bandbreite aus *normativer* Perspektive analysiert wird, mag zunächst überraschen, scheint es bei der Thematik vorderhand doch um tatsächlich *Mögliches* und politisch *Gewolltes*, nicht rechtlich *Gesolltes* zu gehen. Doch die Bilanz der Entwicklungspolitik während der letzten 40 Jahre fällt mehr als ernüchternd aus. „Die Schere zwischen Arm und Reich“, so *M. Ruffert* in einem Diskussionsbeitrag, „hat sich geöffnet, die Probleme haben sich perpetuiert.“ Von der Verrechtlichung der Entwicklungspolitik wird daher ein Effizienzschub erwartet; rechtliche Ordnungsbildung soll leisten, wovon „nachhaltige Entwicklung“ abhängt („good governance“ „capacity building“, „nation“, „state“ and „constitution building“, demokratische Mindeststandards, rechtsstaatliche Mindestgarantien). Die Chancen und Grenzen rechtlicher Steuerungsfähigkeit auszuloten, das Ordnungsbildungspotential des Rechts in einer Welt jenseits des Staates kritisch auszuschöpfen, ist somit das gemeinsame Leitmotiv, das die einzelnen Referate verklammert. Im Titel des Einleitungsbeitrages von *M. Meng* findet dieses Ansinnen denn auch programmatischen Ausdruck: „Völkerrecht als wirtschaftlicher Ordnungsfaktor und entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument“. Für das IPR fragt *U. Magnus* nach „Anwendbarem Recht, Schutz und Freiheitsinteressen im Nord-Süd-Verhältnis“. Institutionell-rechtlich angelegt ist die Untersuchung von *S. Schlemmer-Schulte* zur „Rolle der internationalen Finanzinstitutionen im Nord-Süd-Konflikt“. Drei weitere Referate gelten Themen des besonderen Völkerrechts, die freilich zugleich als Referenz für allgemeine Grundsatzfragestellungen systembildend wirken: „Geistiges Eigentum, Handel und nachhaltige Ent-

wicklung. Erfahrungen und Perspektiven im Nord-Süd-Verhältnis“ (*Th. Cottier*), ferner „Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis. Der Technologietransfer“ (*P.-T. Stoll*), und schließlich „Umweltvölkerrechtliche Rahmenbedingungen für Entwicklungsprojekte“ (*A. Epiney*).

Auch wenn zentrale Menschenrechtsfragen von den einzelnen Referenten intensiv mitbehandelt werden, bleibt das Fehlen eines eigenständigen Vortrags zur menschenrechtlichen Dimension der Entwicklung ein Defizit (so auch *R. Hofmann*). Das gilt erst recht, wenn der wiederholte Rekurs auf *S. Huntingtons* „Clash of Civilizations“ die Frage nach Universalität und kultureller Partikularität der Menschenrechte evoziert, wenn überdies das „Recht auf Entwicklung“ selbstverständlich thematisiert wird. Reizvoll wäre es gewiss auch gewesen, die „soziale Gerechtigkeit“ als möglichen (neuen) Topos des Völkerrechts grundsätzlich zu behandeln, verbunden allerdings mit dem Risiko allzu abstrakter Theoriehöhe. Letztlich erweist sich die größere Praxisnähe bei der Themenwahl als kluger Kunstgriff, zumal Gerechtigkeitsbezüge oft implizit anklingen und Diskussionsanstöße liefern (so etwa *Ch. Tietje* mit Blick auf *J. Rawls* und die „Gerechtigkeit als Fairness“).

II. Aus den inhaltsreichen, ein große Materialfülle verarbeitenden und durchweg „empiriesensiblen“ Referaten können hier nur höchst selektiv einige Akzente herausgegriffen werden. Mit großem Recht betont *Meng*, anknüpfend etwa an die Grundlagenarbeiten von *E.U. Petersmann*, die konstitutionelle Funktion des internationalen Wirtschaftsrechts. Gerade aufgrund dieser konstitutionellen Dimension wirkt es als ordnungsbildender Faktor auf internationaler Ebene, legitimatorisch rückgebunden an den nationalen (Verfassungs-) Staat, diesen zugleich aber transzendierend. Indes darf nicht die Eigengesetzlichkeit der Ökonomie übersehen werden, die sich rechtlicher Steuerungskraft entzieht. Armut und Hunger in den Entwicklungsländern und die daraus resultierenden Gefahren von Kriminalität, Terrorismus und ungesteuerter Migration lassen sich nicht – jedenfalls nicht ausschließlich normativ – bewältigen. Und doch kann gerade das Recht einen Ordnungsrahmen bereithalten, der den politischen und wirtschaftlichen Akteuren nicht nur den notwendigen Gestaltungsspielraum eröffnet, sondern sie auch an ihre gestalterische Verantwortung erinnert, mitunter sogar zur gestalterischen Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet. Internationale Regelungsregimes können auch dort steuernd eingreifen, wo nationale versagen. Pointiert zugespitzt wagt *Meng* die Überlegung, „inwieweit das Völkerrecht eine ausgleichende Kontrollfunktion als Ersatz für die unzureichende interne demokratische Legitimation übernehmen kann“. Auch die entwicklungspolitische Verantwortung der Zivilgesellschaft (Stichwort „Global Compact“) wird eingeblendet, die prozedurale Dimension effektiver Streitbeilegungsmechanismen im Rahmen der WTO mitberücksichtigt. Es darf nicht übersehen werden, dass gerade eindrucksvoll-komplex elaborierte Prozessmechanismen die am wenigsten entwickelten Länder mangels des nötigen „know how“ ausgrenzen.

An den letzten Punkt kann *Magnus* anknüpfen, wenn er fragt, wie das IPR mit solchen Kapazitätsdefiziten umgehen sollte. Seine Kernthese lautet: Das IPR kann zum Interessenausgleich im Nord-Süd-Gefälle durchaus einen kollisionsrechtlichen Beitrag leisten. Es hat

bei der Bildung eines globalen Rechtssystems strukturelle Asymmetrien zu berücksichtigen, was nicht heißen muss, dass einer Anknüpfung an das Recht der weniger entwickelten Länder – nur weil es ihnen vertrauter ist – als generelle Regelung der Vorzug zu geben wäre. Die Anknüpfungsfrage stellt sich vielmehr in den konkreten Teilgebieten (Vertragsrecht, Arbeitsrecht, Deliktsrecht, Sachenrecht, Wettbewerbsrecht, Immaterialgüterrecht, Enteignungsrecht) gesondert. Das Steuerungsinstrument der sog. Eingriffsnormen bedarf sehr vorsichtiger Behandlung. So kann etwa ein Zahlungsmoratorium wegen des Staatsnotstandes eines hoch verschuldeten Staates – Argentinien mag ein gutes Beispiel geben – den kurzfristigen Interessen des Entwicklungslandes dienen, langfristig aber kontraproduktiv wirken, da es Investoren abschreckt und Zweifel an der Rechtssicherheit des Standorts aufkommen lässt.

Schlemmer-Schulte vermag aus der Insider-Perspektive einer vormaligen Weltbank-Mitarbeiterin die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen differenziert zu beleuchten. Ihr Referat geht, den aus der europäischen Verfassungslehre vertrauten Ansatz des „multi-level constitutionalism“ reflektierend, ebenendifferenziert vor. Die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen auf der Ebene der Entwicklungsländer und deren Rolle auf globaler Ebene werden kontrastiert. Der internen, institutionellen Ebene entspricht nach außen eine kooperative Ebene, wenn die internationalen Finanzinstitutionen mit anderen Entwicklungshilfe Leistenden zusammenarbeiten (bis hin zu sog. public-private-partnerships). *Schlemmer-Schulte* zufolge ist der Internationale Währungsfonds, weit über seine ursprünglich monetäre Zielsetzung hinaus, de facto zu einer Entwicklungshilfeorganisation geworden. Paralleles kann Geltung auch für die Weltbank beanspruchen. Höchst informativ werden schließlich der „Washington Consus“, rule-of-law- und good-governance-Programme vorgestellt.

Aus der Fülle von für die Entwicklungszusammenarbeit besonders signifikanten Bereichen stellt *Cottier* den des Geistigen Eigentums vor. Die Auswahl ist gut begründet, da das Immaterialgüterrecht schon heute weitgehend internationalisiert ist. Mit dem TRIPS-Abkommen verbunden bleibt ein nachhaltiger Paradigmenwechsel: Statt einer kontinuierlichen, schrittweisen Fortentwicklung des Schutzniveaus findet sich nun eine weithin ausdifferenzierte Rahmenordnung mit streng formalisierten Schutzstandards in materieller und in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Ein solches Regime kann den Interessen der Entwicklungsländer in hohem Maße zuwiderlaufen, gerade wenn im Bereich der Gesundheitspolitik der Urheberschutz die Herstellung preiswerter Alternativpräparate zur Aids-Prävention verhindert. Für *Stoll* ist der Technologietransfer ein rechtliches Konzept. Zu den auch für das Entwicklungsvölkerrecht zentralen Kernbereichen gehörte die Internationalisierung der Kernenergienutzung. Zahlreiche Überschneidungsfelder ergeben sich zwischen den Technologietransfer und dem Umweltvölkerrecht. Vor allem aber verweist der Technologietransfer auf die *kooperative* Dimension des Völkerrechts. Erforderlich wären Wettbewerbsregelungen, um die Gefahr eines „Missbrauchs der Verfügung über Technologien und die damit verbundenen Rechte und Marktstellung zu verhindern“. Das Fehlen eines entsprechend effektiven Regelungsregimes gehört zu den großen Defiziten des Kooperationsvöl-

kerrechts. Dichter gewirkt sind die Regeln des Umweltvölkerrechts. Sie machen der Durchführung von Entwicklungsprojekten mitunter sehr konkrete Vorgaben. *Epiney* stellte die umweltvölkerrechtlichen Prinzipien und Verpflichtungen detailliert vor. Ein Schwerpunkt ihrer Ausführungen gilt den Konsultationspflichten, der Umweltverträglichkeitsprüfung und möglichen Haftungsfolgen im Falle der Verletzung umweltrechtlicher Standards. Ein wichtiges Sonderproblem stellt die angemessene Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen dar. Die teilweise im Schrifttum angestellten Überlegungen, eine Koppelung von Finanzierungszusagen an die Erfüllung von Umweltstandards könne zu einer Verletzung des Interventionsverbotes führen, stoßen zu Recht auf Ablehnung.

III. Wie lassen sich die vorgestellten Stränge nun bündeln, Umwelt- und Wirtschaftsvölkerrecht, Technologietransfer und Finanzinstitutionen zusammenführen? Die gemeinsame menschenrechtliche Grundierung aller Teilthemen wurde schon eingangs betont, ihre jeweilige Gerechtigkeitsorientierung hervorgehoben. Alle Teilbereiche verbinden die Forderung nach einem materiellrechtlichen Ordnungsrahmen mit der nicht minder deutlichen Forderung nach effektiver prozedurale Ausgestaltung. Dazu können wirtschaftswissenschaftliche Kontrollinstrumente wie „Monitoring“ und „Compliance“ (*Cottier*) ihren eigenen Beitrag leisten. Ein zentraler Grundsatz, der alle drei Themen ebenfalls wie in einem Brennspiegel zusammenführt, blieb bislang noch unerwähnt: der Grundsatz der „nachhaltigen Entwicklung“, des „sustainable development“. Da wissenschaftlich schon intensiv bearbeitet und monographisch aufbereitet¹ lag es nahe, ihn nicht eigenständig zu einem Referatsthema zu machen. Dennoch finden hier die drei wesentlichen Komponenten des Entwicklungstopos zusammen: die umweltpolitische, die soziale und die wirtschaftliche Dimension. *Th. Marauhn* spricht von einem Drei-Säulen-Modell. Anders formuliert, könnte auch von einem *integrativen* Ansatz die Rede sein, den die Präambeln vieler völkerrechtlicher Verträge ohnehin schon zum Versprechen geben, nicht zuletzt auch die Präambel des WTO-Vertrages. Und auch das soziale Moment und das Ideal sozialer Gerechtigkeit sind im Völkerrecht vielfach präsent: in den völkerrechtlichen Texten, in Theorieentwürfen (etwa *J Rawls*), greifbar eher in Prinzipienstrukturen als in konkreten normativen Verpflichtungen, eher im *soft law* als im *hard law*. Die Frage nach der Letztbegründung der sozialen Gerechtigkeitsidee führt zurück auf die universelle Bedürfnisnatur des Menschen. Von diesen Bedürfnissen ausgehend, muss völkerrechtliche Theoriebildung realistisch bleiben, darf aber ein Stück weit Utopien wagen. Den innovativen Vorträgen, die vorliegender Band vereinigt, ist beides weithin gelungen.

Markus Kotzur, Leipzig

¹ Etwa *G. Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002; *A. Glaser*, Demokratie und nachhaltige Entwicklung, 2006.