

## BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

*Niels-Jakob W. Küttner*

**Zur Zukunft des Mercosur. Sechs Typen rechtlicher Staatenintegration.**

Nomos-Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2013. 44 €.

ISBN 978-3-8329-7447-3 (Düsseldorfer Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht, 11)

Dieses Buch, eine Düsseldorfer Dissertation aus dem Jahre 2011, besteht aus drei Teilen. Die beiden ersten sind vom Umfang und Inhalt her etwa gleichgewichtig. Der erste Teil versucht auf einer recht hohen Abstraktionsebene sozusagen a priori mögliche Typen regionaler Integration unter rechtlichen Gesichtspunkten zu beschreiben. Nur gelegentlich wird dabei auf das Beispiel der Europäischen Union in ihren verschiedenen Entwicklungsstadien hingewiesen, das dazu verfasste Schriftum aber durchgehend herangezogen. Der zweite Teil ist dann dem Mercosur gewidmet, der nach einer Bestandsaufnahme in das zuvor entworfene Schema eingeordnet und sodann in einem abschließenden dritten Teil auf seine Zukunftsperspektiven hin untersucht wird.

I. Nach einer methodischen Grundlegung und Rechtfertigung der eigenen Vorgehensweise erarbeitet der Verf. zunächst eine Definition der rechtlichen Integration, die er als „durch das Recht ausgeübte Dienstleistungs- und Komplementärfunktionen an einem Integrationsprojekt“ beschreibt. Die Ursache und Legitimation regionaler Staatenintegration sieht er – nach einer ausführlichen Diskussion völkerrechtlicher Rechtfertigungsmodelle, den spezifischen Motiven der europäischen Integration und den Herausforderungen der Globalisierung – in dem Wunsch nach Friedenssicherung und Konfliktvermeidung, Bündelung der Wirtschaftskraft und Selbstbehauptung gegenüber Weltmächten sowie Fragen des Marktzugangs und internationalen Verhandlungsgewichts. Davon zu unterscheiden ist die Frage nach der Zielbestimmung, die letztlich für jedes Integrationsvorhaben anhand seiner spezifischen Charakteristika zu identifizieren ist. Als Idealtypus rechtlicher Integration schwebt dem Verf. dabei ein solcher vor, „der Barrieren minimalisiert und Mehrwerte schafft und hierbei eine Struktur bewahrt, die demokratische Teilhabe garantieren kann“.

Die folgende Übersicht über die zahlreichen politologischen und soziologischen Integrationstheorien vom *foedus pacificum* Immanuel Kants über den Pluralismus und Funktionalismus (einschließlich des Neo- und Neo-Neo-Funktionalismus) bis hin zu „modernen Ansätzen“ wie der kritischen Theorie, dem Feminismus (!) oder dem Sozialkonstruktivismus sowie über die einschlägigen makroökonomischen Integrationsmodelle dient lediglich der Abgrenzung zur rechtlichen Integrationstheorie und wird daher nicht weiter vertieft. Für die rechtliche Integrationstheorie stützt sich der Verf. auf die von Peter Behrens (RabelsZ 1981, 8 ff.) herausgearbeitete Trias der Integrationsinstrumente: Institutionalisierung von Organisationen, Organisation des Integrationsverfahrens und Kodifizierung eines gemeinsamen Wertekanons. Für die Institutionalisierung ergeben sich dabei sechs graduell ansteigende

Modelle von der rein intergouvernementalen Struktur bis hin zur Schaffung von eigenen Exekutiv-, Legislativ- und Judikativorganen. Ebenso lässt die Organisation des Entscheidungsverfahrens in Integrationssystemen verschiedene Möglichkeiten zu von der Einstimmigkeit über verschiedene Formen der Mehrheitsbildung bis zur Übertragung auf ein gewähltes Gremium mit eigener Entscheidungskompetenz. Als maßgebende Werte der Integration nennt der Verf. neben den traditionellen Marktfreiheiten, dem Gleichheitsprinzip und der Solidarität weitere Werte wie Demokratie und Menschenrechte, ferner spezifische Interessen der Mitgliedstaaten, der Wirtschaft sowie natürlicher und juristischer Personen.

Aus der Kombination dieser verschiedenen Parameter leitet der Verf. sodann die möglichen Typen regionaler Integrationssysteme ab. Nun lassen sich die im Vorstehenden aufgeführten Kriterien allerdings in vielfältiger Weise miteinander kombinieren. Wollte man alle diese Kombinationen durchführen, würde sich daraus eine kaum überschaubare Zahl von Typen ergeben. Der Verf. versteht seine Typologie denn auch nur als „exemplarische Skizzierung“, was aber eine gewisse Beliebigkeit einschließt. Es verwundert daher nicht, dass statt der im Untertitel der Arbeit versprochenen sechs Typen im Ergebnis nur fünf Typen vorgestellt und beschrieben werden, nämlich: die klassisch-multilaterale Integration (Typ I), die qualifiziert-multilaterale Integration (Typ II), die mitgliedstaatlich-delegierte Integration (Typ III), die souverän-delegierte Integration (Typ IV) und die partizipatorische Vollintegration (Typ V). Jeder dieser Typen wird gekennzeichnet durch eine spezifische Kombination der verschiedenen Parameter (oder einer Bandbreite von Parametern), wobei die Kriterien der Institutionalisierung und der Entscheidungsfindung im Vordergrund stehen. Damit ist der Boden bereitet für eine rechtliche Analyse des Mercosur unter diesen typologischen Gesichtspunkten.

II. Der zweite Teil beginnt zunächst deskriptiv mit einer eingehenden Darstellung des Mercosur: Rechtsquellen, Institutionen, Entscheidungs- und Streitbeilegungsverfahren werden übersichtlich und weitgehend zutreffend beschrieben. Hier sind allenfalls kleinere Korrekturen und Ergänzungen angebracht. So ist der Gründungsvertrag des Mercosur, der Vertrag von Asunción (1991), nicht selbst als *Acuerdo de Complementación Económica* (ACE) im Sinne der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung (ALADI) anzusehen (so S. 127), vielmehr bedurfte es dazu eines eigenen Abkommens (ACE Nr. 18), in dem z.B. die mit der ALADI unvereinbare Sperrfrist für die Aufnahme neuer Mitglieder gestrichen wurde. Andere Staatsverträge zwischen den Mercosur-Staaten werden in der Regel durch eine Entscheidung des Mercosur-Rates vorbereitet, ein Verfahren, das zeitweise auch in der Europäischen Union praktiziert wurde (Art. 34 Nr. 2 lit. d EUV idF von 1997, seit 1.12.2009 entfallen). Sie werden dadurch aber nicht selbst zu einem Organakt und verlieren nicht ihre Qualität als Staatsvertrag (so aber S. 128, 132, richtig dagegen S. 119, 190). Das Streitbeilegungsverfahren im Mercosur findet heute seine Grundlage im Protokoll von Olivos (2002), durch welches auch das Ständige Revisionsgericht in Asunción geschaffen wurde. Die in diesem Protokoll vorgesehene Möglichkeit für Private, sich im Beschwerdeverfahren an die jeweilige Nationale Sektion der Mercosur-Gruppe zu wenden, wurde dabei aus dem früheren Mercosur-Recht übernommen und kann deshalb nicht als „besondere Neuerung“ bezeichnet werden (siehe einerseits S. 154,

anderseits S. 168). Die Tätigkeit des Gerichtshofs als ad-hoc-Schiedsgericht sowie als Revisionsgericht wird vom Verf. anhand der einschlägigen Spruchpraxis dargestellt; unberücksichtigt bleibt dagegen das 2007 eingeführte Vorlageverfahren und die vom Gericht in diesem Verfahren abgegebenen gutachtlichen Stellungnahmen (*opiniones consultivas* 1/2007, 1/2008, 1/2009). Ebenso fehlt ein Hinweis auf das 2007 geschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Änderungsprotokoll zum Protokoll von Olivos, durch das die Besetzung des Ständigen Revisionsgerichts sowie das Beschwerdeverfahren neu geregelt werden soll. Die Liste solcher Unstimmigkeiten ließe sich verlängern, was aber der eigentlichen Zielsetzung des Verfassers keinen Abbruch tut, den Mercosur als Ganzes in das oben beschriebene System einzuordnen.

Diese Einordnung – oder „Verortung“ – wird in dem folgenden Abschnitt vorgenommen, wobei es sich erweist, dass der Mercosur keinem der Idealtypen genau entspricht. Schon bei den einzelnen Parametern zeigt sich, dass die abstrakt beschriebenen Modelle die Wirklichkeit nur unzureichend erfassen. So wird etwa von den sechs Modellen, die den Grad der Institutionalisierung anzeigen sollen, dem Mercosur hinsichtlich der Verwaltung eine Zwischenstufe zwischen 3 und 4, hinsichtlich der Entscheidungsträger und der Streitbeilegung eine Zwischenstufe zwischen 4 und 5 zuerkannt, insgesamt summiert auf den Grad 4, was wiederum dem Integrationstyp III entspricht. In ähnlicher Weise werden das Entscheidungsverfahren dem Typ I bis II, die Werte dem Typ III bis IV, die Finalität dem Typ V zugeordnet. Daraus ergibt sich ein Durchschnitt von 2,75, „der kaufmännisch auf den Typ III gerundet werden müsste“, aber wegen der verschiedenen Wertung der einzelnen Parameter letztlich auf einen „Typ II+“ fixiert wird. Es fragt sich nur, welcher Erkenntnisgewinn damit verbunden ist. Die vom Verf. beschriebenen fünf Idealtypen sind nach dem Praxistest auch als grobes Raster nicht geeignet, um konkrete Integrationssysteme annähernd abzubilden, sondern stellen lediglich abstrakte und letztlich willkürlich gewählte Orientierungspunkte für einen Vergleich dar – was aber den Sinn einer solchen Typologie in Frage stellt. Über den Mercosur selbst erfährt der Leser nichts Neues, auch ist mit dessen Analyse keine neue Sichtweise verbunden. Immerhin zwingt das beschriebene Verfahren dazu, sich über die einzelnen Elemente des Mercosur genaue Rechenschaft abzulegen.

III. Im kürzeren dritten Teil unternimmt der Verf. den vorsichtigen Versuch, eigene Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Mercosur zu entwickeln. Dass die Verfassungen der vier Mercosur-Gründerstaaten sowie des zum Vollmitglied gekorenen Venezuela eine solche Weiterentwicklung zulassen, wird in einem einleitenden Abschnitt begründet. Anschließend werden dann auf den verschiedenen Ebenen Handlungsoptionen vorgestellt, die eine solche Weiterentwicklung des Mercosur ermöglichen sollen. Für den Bereich der Institutionen empfiehlt der Verf. lediglich eine Konsolidierung, die sich auf Verbesserungen im Bereich der Setzung und Umsetzung des Mercosur-Rechts sowie bei der gemeinsamen Außenvertretung beschränkt. Dass die Rechtssetzung hier als Element der institutionellen Struktur behandelt wird (S. 216 f.), während sie zuvor stets dem Parameter der Entscheidungsverfahren zugeordnet war (S. 152, 183 f.), weckt Zweifel an der vom Verf. gewählten Systematik. Für die Entscheidungsverfahren begnügt sich der Verf. dementsprechend an dieser Stelle mit einer

partiellen Zurückdrängung des Einstimmigkeitserfordernisses. Im Bereich der Werte betont der Verf. den Stellenwert der Demokratieverpflichtung, wie sie im Protokoll von Ushuaia (1998) festgelegt ist. Dass dieses Protokoll im Jahre 2012 zur Suspendierung der Mitgliedschaft Paraguays und zur Inkraftsetzung der Vollmitgliedschaft Venezuelas führen würde, konnte der Verf. nicht mehr berücksichtigen. (Dass Venezuela durch das Protokoll von Ushuaia nicht gebunden ist, wie der Verf. mehrfach betont, trifft nicht zu; vielmehr ist das entsprechende Beitrittsabkommen für Venezuela seit dem 14. Februar 2007 in Kraft.) Auch für die Streitbeilegung werden konkrete Verbesserungen angeregt, was aber in das auf S. 224 ff. vorgestellte Ergebnis ebenso wenig eingeht wie die erst auf S. 233 empfohlene stärkere Einbeziehung des Mercosur-Parlaments. Vielmehr soll bereits die Summe der übrigen vom Verf. vorgeschlagenen Verbesserungen zu einer Einordnung des Mercosur in den Typus III führen (S. 225 f.), ohne dass dadurch die Möglichkeit der Entwicklung zu einem Integrationsmodell „sui generis“ ausgeschlossen wird (S. 231).

IV. Das vorliegende Buch hält für jeden, der sich mit Integrationsrecht beschäftigt, vielfältige Anregungen bereit. Die Typenlehre des Verf. und ihre Anwendung auf den Mercosur entbehrt freilich der notwendigen Stringenz und führt im Ergebnis nicht über die bekannten Elemente hinaus, aus denen sie sich zusammensetzt. Der Verf. sieht dagegen den Erkenntnisgewinn seiner Arbeit in der Klärung, „an welcher Stelle die rechtswissenschaftliche Arbeit an politischen Themen für die praktische Fortentwicklung ambitionierter politischer Projekte nützlich ist“. Inwieweit ihm diese Klärung gelungen ist, mag jeder Leser für sich selbst entscheiden.

Jürgen Samtleben, Hamburg