

G. JAENICKE, H.-J. MERTENS, E. REHBINDER (Hrsg.)

Rohstofferschließungsvorhaben in Entwicklungsländern.

Teil 1: Studien zum internationalen Rohstoffrecht, Band 1, Frankfurt/M. und Deventer 1977, English Summary, 412 S.

Die vorliegende Arbeit verdient in mehrfacher Hinsicht Aufmerksamkeit: Zum einen ist hier zum ersten Mal, soweit dies übersehen werden kann, von deutschen Rechtswissenschaftlern der Versuch gewagt und glücklich zu Ende geführt worden, Rechtsfragen aus der völkerrechtlichen Entwicklungsländerproblematik interdisziplinär zu erörtern, d. h. unter Einbeziehung des sozialen, politischen und ökonomischen Hintergrunds und der relevanten sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Kategorien und Erkenntnisse. Dies ist um so bedeutsamer, als Defizite dieser Art von Völkerrechtlern auf Fachtagungen regelmäßig nur beklagt wurden, ohne daß ernsthafte Versuche unternommen wurden, an diesem Zustand etwas zu ändern. Zum andern zeichnet sich diese Arbeit durch ihr – unter Rechtswissenschaftlern mutiges, wie man wohl sagen muß – Vorgehen aus, weil sie keine normative Fragestellung zum Ausgangspunkt wählt, sondern „ein Akteurenmodell, in dem die Interessen der an Rohstoffprojektverträgen Beteiligten skizziert und ihre Aktionsspielräume und Aktivitäten vorgestellt werden können“ (so das Vorwort der Autoren). Darüber hinaus gibt die Arbeit eine instruktive Einführung in entscheidende Fragen der Entwicklungsproblematik und der ihr im weiteren und engeren Sinne zugrunde liegenden Teilfragen, die immer wieder die Szene beherrschen, wie Marktmacht und Preisbestimmung, Begrenztheit der Rohstoffe, Substitutionsfähigkeit, Ökologische Bedrohung durch Entwicklung, politische Instabilität der Rohstoffstaaten, Dualismus der Rechtssysteme etc. Die Arbeit versteht sich deshalb zu Recht als Grundlagenband für ein längerfristig angelegtes Forschungsvorhaben und skizziert die Bestimmungsfaktoren, die auf lange Sicht die Vertragsgestaltung bei Rohstoffprojekten in Entwicklungsländern beeinflussen werden: Interessenrahmen, Verhandlungsprozeß und rechtliche Konzeptionen. Von dieser Dreiteilung gehen auch die sieben Autoren aus, die ihre Ausbildung ganz überwiegend in den Vereinigten Staaten vervollkommen haben und auf diese Weise Erfahrungen sammeln konnten, die es ihnen erleichterten, ihre Einzelbeiträge in ein geschlossenes Konzept zu integrieren.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf den Bereich der metallischen Rohstofferschließung, grenzt also den ganzen Komplex der sich mit den Erdölkonzessionen stellenden Rechtsprobleme aus. Auch agrarische Rohstoffe sind ausgenommen. Die Autoren begründen die Eingrenzung mit der unterschiedlich fortgeschrittenen Dokumentation und wissenschaftlichen Erarbeitung der einzelnen Rohstoffkomplexe, aber auch mit Unterscheidungsmerkmalen in den Ausgangsbedingungen, Märkten, Interessenträgern und ihren Organisationsformen, Größenordnungen des Startkapitals und der Zeitintervalle zwischen Investition und Ertrag etc. Die Studie beginnt Ch. Kirchner nach einer kurzen methodischen, thematischen und begrifflichen Einführung mit zwei Beispielen der Vertragsgestaltung, in denen durch Vergleich das Zusammenspiel ganz unterschiedlicher, aber relevanter ökonomischer und politischer Akteuren aufgezeigt und der Rohstofferschließungsvertrag als prozeduraler Rahmen begreifbar gemacht wird, wo die mannigfachen Kompetenzen und Interessen Berücksichtigung finden. „Die formell am Vertrag beteiligten Akteuren übernehmen und verarbeiten während des Verhandlungsprozesses die einzelnen Positionen der weiteren einflußnehmenden Akteuren“ (S. 17), ohne daß es dadurch schon zu einem Gleichklang nationaler Interessen der jeweiligen Verhandlungspartner kommt, wie Kirchner zu Recht betont. Entscheidend ist das, was auch die Essenz des dynamischen Prozesses in jeder anderen Form von „peaceful change“ ausmacht: „Was sich zunächst als Verhandlungsnachteil wegen

mangelnder Interessenkoordination der einen Vertragsseite darzustellen scheint, kann sich später als institutioneller Anknüpfungspunkt bei Verhandlungsschwierigkeiten erweisen, als gemeinsame Plattform für neue Lösungsansätze“ (a. a. O.).

An die Einführung schließt sich ein Abschnitt an, in den sich Ch. Kirchner und F. G. von Schlabrendorff als Autoren teilen und in dem profunde Informationen zu den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen des Rohstoffmarktes gegeben werden. Hier wird der Leser über die Stellung der Entwicklungsländer auf den einzelnen Metallmärkten, über Rohstoffreserven, über internationale Zusammenschlüsse auf Anbieter- und Abnehmerseite, über kartellähnliche Marktregulierungen und Trends im Rohstoffverbrauch unterrichtet. Ökologische Aspekte, wie Fragen der Umweltbelastung und Standortwahl bei Lagerstätten, Aufbereitungsanlagen und Verhüttungswerken, werden ebenso angesprochen wie die mit dem Rohstoffabbau einhergehenden Gefahren der Arbeitsumwelt oder die Auswirkungen auf territoriale Ökosysteme, Hydro- und Atmosphäre. Spezifische negative Erscheinungen, die der Bergbau mit sich bringt, werden beschrieben: Gettoisierung, Zuwanderung, Volksgruppenrivalitäten, Abbruch traditioneller Bindungen, ferner die Auswirkungen auf das Umland von Bergbausiedlungen durch Inanspruchnahme großer Landflächen, hohe Entschädigungszahlungen, Bevölkerungsmigration, gelenkte Umsiedlungen etc. Kritisch wäre anzumerken, daß Schlabrendorff die Beschreibung des entwicklungspolitischen Steuerungs- und Kontrollinstrumentariums (S. 102 ff.) allzusehr durch die Brille umweltbewußter Industriegesellschaften sieht. In Entwicklungsländern spielen diese Gesichtspunkte eine eher untergeordnete Rolle, so daß es zwischen Investor und Rohstoffstaat selten zu einer Interessenpolarisierung aus Gründen des Umweltschutzes kommt (vgl. z. B. das Assuan-Staudammprojekt, das Amazonas-Exploarationsprojekt u. a.). Allenfalls internationale Geldvergabeinstitutionen, wie die Weltbank, haben die Möglichkeit, umweltbelastende Abbauprojekte zu steuern und zu kontrollieren, worauf Schlabrendorff ausdrücklich hinweist (S. 108 f.).

Der Hauptteil des Buches ist den Akteuren auf dem Rohstoffsektor, ihren Interessen sowie der Frage der Institutionalisierung und Kodifizierung von Interessen gewidmet. An diesem Abschnitt haben fünf der sieben Autoren geschrieben: Th. W. Wälde, M. Fritzsche, A. Stockmayer, Ch. Kirchner und R. Patzina. Hier wird der Interessespekt als treibende Kraft bei rohstoffrelevanten Entscheidungsprozessen deutlich herausgestellt. Th. Wälde setzt sich differenziert mit dem Begriff „nationales Interesse“, mit dem politischen Vorverständnis dieses Begriffs, insbesondere mit den entwicklungspolitischen Zielsetzungen, und mit den hinter dem Staatsinteresse sich verborgenden gesellschaftlichen Einflußgruppen auseinander (S. 133 ff., 140 ff.). Auch stellt er die Interessenkonflikte der Akteuren untereinander, z. B. der Unternehmen einerseits (Autonomie, Gewinn, staatliche Unterstützung u. a.), des Heimatstaates des Investors andererseits (Kontrolle, entwicklungspolitische Ziele, langfristige Kooperation, Versorgung u. a.) als entscheidungsrelevante Faktoren heraus (S. 147). Bei der Darstellung der ganz anders gearteten Interessenträger im Rohstoffstaat (S. 150 ff.) durch M. Fritzsche erfährt der Leser, daß sich in Entwicklungsländern Interessen- und Kompetenzverteilungen häufig verwischen, weil autonome Verwaltungseinheiten unter einer Autorität geführt werden, die bei politischen Veränderungen labile Kompetenzlagen mit neuen faktischen Zuständigkeiten entstehen lassen (S. 150 f.). A. Stockmayer zeigt anschaulich, daß nicht nur das Spektrum der Investorinteressen durch das „financial engineering“ der Kreditgeber, der traditionellen Mittler zwischen Kapitalmarkt und Investor, erweitert wird, sondern ebenso die Interessen des Rohstoffstaates, wenn die Kreditgeber selbständig entwicklungspolitische Ziele verfolgen und damit zwischen Investor und Rohstoffstaat vermitteln (S. 172 f.).

Das von Th. Wälde geschriebene Kapitel über die Internationalen Organisationen fällt insofern etwas aus dem Modellrahmen „Beteiligte Akteure und deren Interessen“, als jene zwar unter der spezifischen Fragestellung der Rohstofferschließung auch als beteiligte Interessenträger in Betracht kommen, aber mehr noch ihre Rolle darin zu sehen ist, daß sie Wertvorstellungen prägen, Minimalstandards schaffen und überhaupt Minimalkonsens ihrer Mitglieder widerspiegeln, was nur in Grenzen eine eigenständige Interessenwahrnehmung erlaubt. Wälde kann sicher zugestimmt werden, wenn er auf dem Gebiet der Dienstleistungen für Entwicklungsländer bei der Rohstofferschließung, -verarbeitung und -vermarktung für die Vereinten Nationen eine immer stärker werdende Rolle voraussagt (S. 175). Noch nehmen aber die Vereinten Nationen und die mit ihnen verbundenen internationalen Organisationen die Rohstoffinteressen überwiegend zugunsten aller Beteiligten und Akteure aus Gründen des Gemeinwohls wahr. Daß sich Interessenwahrnehmung und Gemeinwohl nicht voll zur Deckung bringen lassen, zeigen die internationalen Produzentenkartelle. Ch. Kirchner interpretiert sie als Stärkung der Verhandlungsposition durch koordiniertes Vorgehen, macht aber zugleich deutlich, daß die strenge Ausrichtung der Produzentenkartelle auf die einzelnen Mitgliederinteressen eine Koordination auch der Investitionspolitik nicht zuläßt (S. 184).

Das wichtige Kapitel von Kirchner über die Produzentenkartelle und über die Rohstoffabkommen ist etwas knapp ausgefallen. Über ein reichhaltiges, aber nicht immer einschlägiges Literaturverzeichnis hinaus werden einige der z. Zt. ungelösten Fragen kurz gestreift. An anderer Stelle werden zur Frage der Wirkungsweise des Zinnabkommens, das schon auf eine lange Staatenpraxis zurückblicken kann, nur ganz allgemeine Feststellungen getroffen (S. 276). Die Darstellung beschränkt sich im wesentlichen auf die Präsentation einiger Begriffe (S. 188–193). Auch das Thema Kartelle (S. 272–281), – es werden drei Kartelle, nämlich Kupfer, Bauxit und Eisenerz vorgestellt – wird mehr von der institutionellen und weniger von der Wirkungsseite her dargestellt. Hier hätte man sich etwas mehr „case studies“ gewünscht, auch unter der Vorgabe, daß hier nur in die Grundlagen eingeführt werden soll. Im übrigen wird der Konkretisierung der Interessen von Heimat- und Rohstoffstaaten in Institutionen und durch Kodifikation viel Raum eingeräumt (S. 194–300). Auf der Seite des Heimatstaates, am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland illustriert, ist alles zusammengetragen, was Förderung und Schutz hervorgebracht haben. Die Sachinformationen sind ausgewogen und unter Einbeziehung der problematischen Aspekte vorgestellt, z. B. Rohstoffsicherung und entwicklungspolitische Motivation (S. 200 f.), Garantievergabe bei anderen als Kapitalbeteiligungsformen (S. 204). Auf der anderen Seite sind es die Investitionsgesetzgebung, die Genehmigungsverfahren, die Investitionsanreize und -beschränkungen und die Fragen der Verfügungsberechtigung, die die Interessenposition der Rohstoffstaaten markieren.

In der zentralen Frage des Investitionsschutzes (S. 282 ff.) ist hervorzuheben, daß R. Patzina die Sicherung von Kapitalinvestitionen von Ausländern gegen Verstaatlichung im Rohstoffstaat nicht allein als eine Kategorie des völkerrechtlichen Mindeststandards sieht, sondern auch als solche des Verfassungs- und Kollisionsrechts und der Investitionsversicherung, die in praxi ebenso wirksame, wenn nicht wirksamere Instrumente zur Minderung politischer Risiken darstellen. Berechtigt ist auch die Kritik Patzinas an der westlichen Völkerrechtslehre, die sich in der Entschädigungsfrage vorwiegend an der älteren Spruchpraxis orientiert und die neueren Rechtsentwicklungen, insbesondere im Bereich der Internationalen Organisationen, nicht berücksichtigt. Als Beispiel nennt er die 1974 erschienene Arbeit von Böckstiegel und Koppensieper: Enteignungs- oder Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften (S. 285, Anm. 16). Ob die Kritik Patzinas allerdings soweit ge-

trieben werden kann, daß selbst „angemessene“ Entschädigungen, die ja in der Regel weniger als die „volle“ Entschädigung ausmachen, keine Stütze mehr im Völkerrecht finden (S. 286), ist fraglich. Wenn auch die volle Entschädigungspflicht (nach traditionellem Völkergewohnheitsrecht) heute nicht mehr anerkannt ist, so ist damit doch noch nicht gesagt, daß ein „Weniger“ keine Zustimmung der westlichen Investorstaaten findet. Zumindest die Entwicklungsländer haben in den Vereinten Nationen die Begrenzung der Entschädigungsleistungen gefordert und damit dem Entschädigungsgrundsatz prinzipiell zugestimmt. Th. Wälde's Kapital „Verhandlungsprozeß und Vertragsfunktion“ (S. 302 ff.) nimmt das Thema des Buches wieder auf, Interessen und Handlungsparameter der an Rohstofferschließungsverhandlungen beteiligten Akteure im Verhandlungsprozeß zu bestimmen, wo, eingegrenzt von den Minimumpositionen beider Seiten, vertragliche Lösungen angesteuert werden, die gegenseitige Erwartungen fixieren. Dies ist, wie Wälde betont, insofern von Gewicht, als Rohstoffinvestitionsverträge dem Primat der Macht tendenziell mehr Raum gewähren als der rechtlich fixierten Vorteilsausgleichung. Diese Unausgewogenheit wird nur partiell dadurch ausgeglichen, daß der Vertrag das relative Machtverhältnis phasenweise für eine Zeitspanne festschreibt und damit die für Planung notwendige größere Verlässlichkeit schafft (S. 305). Wälde bedient sich in seiner Untersuchung der Spieltheorie, obgleich sie, wie er selbst betont, die Dynamik von Verhandlungsprozessen nicht erfaßt (S. 310). Er sieht jedoch in dieser Methode das geeignetste Mittel, das für Rohstofferschließungsverhandlungen typische „gemischte“ Verhandeln, das Elemente der reinen Vor- und Nachteilsverteilung mit Elementen der Kooperation verbindet, zu bestimmen. Er gebraucht dafür das Bild von einem Kuchen, den es nicht nur zu verteilen, sondern durch gemeinsame Anstrengungen erst zu schaffen gilt (S. 308). Ausführlich wird die Verhandlungsmacht der an Rohstofferschließungsverhandlungen beteiligten Akteure und ihre Dynamik während des Projektverlaufs, also auch nach Vertragsschluß, erörtert. Sie wird von Wälde als eines der entscheidenden Elemente für die Vertragsgestaltung auch in ihrer Problematik der ständigen Revisionsbedürftigkeit des Vertrages infolge des hohen Kostenrisikos in der Prospektions- und Explorationsphase untersucht (S. 322 ff.). Weniger gelungen ist der Abschnitt „Vorbereitung der Verhandlungen“ (S. 337), wo die Darstellung stellenweise zu einem „Ratgeber für Investoren und Rohstoffländer“ ausufert. Hier wäre eine schlichte Beschreibung der Staatenpraxis instruktiver gewesen als eine Präsentation von Handlungsanweisungen (S. 337–341). Dieses Manko wird durch E. Schanze ausgeglichen, der in seinem Kapitel „Formen der Vertragsgestaltung“ alle Varianten der auf Konzessionsbasis und auf kooperativer Grundlage gestalteten Verträge skizziert und damit auf den zweiten Band, der den Einzelproblemen der Vertragsgestaltung gewidmet ist, überleitet.

Hermann Weber

ENGELHARD, HELMUT

Satellitendirektfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluß?

Die völkerrechtliche Kontroverse zwischen Informationsfreiheit und Staatssouveränität
Europäische Hochschulschriften, Bd. 207, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main/Bern/Las Vegas, 1978, 214 Seiten, sFr. 40,-

Die neue Technik des Satellitenfernsehens ermöglicht mit Hilfe einfacher Parabolantennen den Empfang von Fernsehsendungen aus dem Weltraum an jeder beliebigen Stelle der Erde. Das hat im wesentlichen zwei Konsequenzen: Einmal wird die flächendeckende Versorgung mit Fernsehsendungen möglich, ohne daß es wie bisher der teuren Installation vieler einzel-