

jemals einen derart hohen Grad an Übereinstimmung gegeben habe und wie viele Normen des Völkerrechts ohne einen solchen Nachweis auskommen. Die Bereitschaft der Staaten, rechtliche Handlungsmöglichkeiten in einer ganzen Reihe von Fällen dem gemeinsamen Interesse der internationalen Gemeinschaft unterzuordnen, ist schon viel zu lange allgemeine Praxis, als daß sie bei der Begründung neuer und veränderter Völkerrechtsnormen kraft Gewohnheit ignoriert werden könnte. Die beiden Vereinbarungen von Lomé zugunsten der AKP-Staaten, die Anstrengungen für eine Stabilisierung der Rohstoffexportpreise, das Zollpräferenzsystem zugunsten der Entwicklungsländer, die Bevorzugung der ärmsten Staaten durch den OPEC-Special-Fund und bei der geplanten Neuordnung der Meere durch die UN-Seerechtskonferenz – all dies und noch mehr sind nicht nur Anzeichen für einen Wandel in den Rechtsauffassungen, sondern bereits Ausdruck für eine veränderte Normwirklichkeit. Hier wäre es auch notwendig gewesen, auf die veränderte Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes einzugehen, der insbesondere im deutsch/britisch-isländischen Fischereistreit deutliche Zeichen in Richtung auf ein sozial gebundenes Völkerrecht gesetzt hat. Wenn Ria Kemper von der „faktischen Solidarität im Bereich der allgemeinen Entwicklungshilfe“ spricht (S. 120), ist die These von der absoluten Nichtbindung im Bereich der NWWO nicht sehr überzeugend. So ist die Schrift in dem, was vor dem Leser an Material ausgebreitet wird, informativ und lesenswert, in den Folgerungen jedoch nährt sie Illusionen, von denen es gilt, Abschied zu nehmen.

Hermann Weber

MARTIN K. RUGE

Der Beitrag von UNCTAD zur Herausbildung des Entwicklungsvölkerrechts.

Haag und Herchen Verlag, Frankfurt/M., 1976, LXVII, und 262 S. sowie 59 S. Anhang., DM 42,-

Die Vereinten Nationen haben bei Gründung der Organisation dem Problem der Neuordnung der grundlegenden Mechanismen des Welthandels und der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung der abhängigen Gebiete durch Einfügung des Kapitals IX (Internationale wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit) in die UN-Charta und durch die Errichtung eines eigenen für diese Fragen zuständigen Hauptorgans, des ECOSOC, nur bedingt und halbherzig Rechnung getragen. Von Anfang an gelang es auch nicht – weder im Weltmaßstab noch in regionaler Beziehung –, die Disparitäten, die der Prozeß der Dekolonialisierung ins Bewußtsein der Weltöffentlichkeit rückte, im Rahmen der dafür geschaffenen Organe und auf dere Grundlage der Ziele und Grundsätze, zu denen sich die Mitglieder der UNO bekennen, aufzulösen oder auszugleichen. Allzu ausgeprägt war das Interesse der vom status quo begünstigten Industriestaaten, als daß von ihnen, die sich durch überproportionale Stimmenteile in den maßgebenden Beschußgremien den bestimmenden Einfluß gesichert hatten, Impulse in Richtung auf eine Korrektur der bestehenden Weltwirtschaftsbeziehungen ausgehen konnten.

So war es nur eine Frage der Zeit, bis sich die vom Welthandelssystem benachteiligten Staaten der Dritten Welt solidarisierten und in einer eigenen Institution und unter Entwicklung neuer Verfahren der Entscheidungsfindung eine Legitimationsbasis schufen, von der aus sie die „ordnungspolitischen Frontalangriffe auf bislang sakrosankte Grundsätze“ der westlichen wie der östlichen Industriestaaten führen beziehungsweise syndikalistisch vertreten konnten, wie Martin Ruge treffend erklärt. Der Verfasser entwirft auf diesem Hintergrund von UNCTAD ein Bild, das diese Organisation der Vereinten Nationen – die sie im rechtlichen Sinne nicht ist – in ihrer Aufgabenstellung wie in ihren Wirkungen von vergleichbaren

internationalen Einrichtungen, sei es innerhalb oder außerhalb der UNO, erheblich unterscheidet. Obgleich – oder besser gesagt: gerade weil UNCTAD nicht den Status eines UN-Organs oder einer mit der UNO verbundenen „special agency“ besitzt, erscheint sie heute als ein höchst effektives Sprachrohr und pressure group-Organ der Entwicklungsländer, ein „Phänomen der Umwertung und Fortbildung bisher anerkannter Rechtskategorien und Ordnungsmodelle vor dem Hintergrund der Suche einer am Aufbau des ‚IUS PUBLICUM EUROPÆUM‘ unbeteiligten Mehrheit von insoweit durchweg ‚Neuen‘ Staaten der Dritten Welt nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung“, wie Ruge in seinem Vorwort etwas umständlich, in der Sache aber richtig bemerkt.

Ruge gliedert sein Thema in drei Abschnitte, deren erster die Vorgeschichte und den Problemhintergrund der Einberufung der 1. Welthandelskonferenz und Gründung der UNCTAD 1964 schildert, deren zweiter die Institution der UNCTAD unter den spezifischen entwicklungsvölkerrechtlichen Gesichtspunkten beschreibt, während der dritte die Wirkungen zusammenfaßt, die von der Gründung der UNCTAD und von ihrer Arbeitsweise ausgegangen sind und Stellung und Tätigkeit zahlreicher direkt oder peripher mit Entwicklungsproblemen befaßter internationaler Organisationen und politischer Gruppierungen beeinflußt haben. So geht die Anerkennung der Binnen- und Inselstaaten als ‚partielle Mangeländer‘ ebenso auf UNCTAD-Aktivitäten zurück wie die OPEC-Politik ihre Legimation erst durch die UNCTAD-Forderungen nach Verbesserung der ‚terms of trade‘ der Entwicklungsländer gewann. Der Verfasser leistet mit seiner Darstellung einen hervorragenden Beitrag zum Verständnis der wichtigsten im Bereich der Entwicklungspolitik tätigen internationalen Institution, der sich zwar weitgehend auf Rechtstatsachen beschränkt, indessen genug Aufschluß darüber gibt, wie Gründungsmotive, Satzungsziele, Organisationsbestimmungen (Mitgliedschaft und Stimmrecht) und die Auswertung formeller Entscheidungen das Staatenystem verändert und neuen Kategorien in der Staatenpraxis Platz gemacht haben. In dem neu entstehenden Entwicklungsvölkerrecht, zu dem UNCTAD entscheidende Elemente beigesteuert hat, sieht Ruge daher zu Recht „das rechtliche Substrat der Neuen Weltwirtschaftsordnung“, die, anders als die gescheiterten ‚One world‘-Initiativen des Völkerbunds und später des ECOSOC, höheren Lebensstandard, Vollbeschäftigung und andere technische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklungsziele auch über Einrichtungen zu realisieren sucht, in denen die Interessenpolarisierung ein legitimes Strukturlement ist. Die Schwäche des Entwicklungsbegriffs der UN-Charta ist, daß sie nicht über das Ziel der Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit hinausgreift. Sie konnte, wie der Verfasser überzeugend darstellt, erst überwunden werden, als UNCTAD, abweichend vom Gleichheitssatz und allen davon abgeleiteten und im Welthandel dominierenden Prinzipien, aber auch in mutiger ausdehnender Interpretation des Art. 55 Satz 1 der UN-Charta, die tatsächliche Entwicklungsschwäche eines Staates als Anknüpfungspunkt für Sonderrechte desselben beziehungsweise für besondere Pflichten der übrigen Staaten nahm.

Um das materielle Gerechtigkeitsprinzip zugunsten des Südens zu etablieren, galt es allerdings zunächst, das beherrschende Prinzip der Korrelation von Stimmkraft und Beitragsaufkommen, das die konsequente Interessenvertretung der Entwicklungsländer bis dahin behindert hatte, durch ein Prinzip zu ersetzen, das den Instrumentalcharakter von UNCTAD als einer Selbsthilfeeinrichtung der Staaten der Dritten Welt garantierte, ohne die Industriestaaten von der Mitarbeit in dieser Einrichtung auszuschließen. UNCTAD fand dieses Prinzip im Guppensystem, das indes die Verteilung von Sitzen nicht nach geopolitischen Kriterien, wie dies für den Sicherheitsrat seit 1946 und zahlreiche andere UN-Organe ständige Praxis ist, sondern nach ordnungs- und Entwicklungspolitischen Kriterien vornahm, wobei die Vorteile der numerischen Überlegenheit der Entwicklungsländer in den Be-

schlußgremien voll erhalten blieben. Der informelle Zusammenschluß von zunächst 77 Entwicklungsländern auf der 1. Welthandelskonferenz zu einer ‚pressure group‘ mit gemeinsamer Meinungsbildung, Taktik, Konfrontation, Vermittlung, Abstimmung und gemeinsamem Sprecher sicherte den Entwicklungsländern bei allen Bemühungen um eine Neuordnung der Wirtschaftsbeziehungen die Initiative. Der Erfolg zwang die anderen Teilnehmerstaaten, sich ihrerseits in Interessengruppen zusammenzufinden – Gruppe B für die marktwirtschaftlich orientierten westlichen Industriestaaten und Gruppe D für die nach planwirtschaftlich-zentralistischen Kategorien operierenden sozialistischen Staaten –, so daß sich das Gruppensystem als konstitutives Strukturprinzip der UNCTAD durchsetzte. Ruge zeigt in sehr anschaulicher Weise, wie es die Entwicklungsländer verstanden, trotz heterogener Detailinteressen zu einer Aktionseinheit zu finden, die bis zum heutigen Tag hält, die Industriestaaten in Ost und West aber gespalten zu halten.

Das Gruppenprinzip als Voraussetzung für materielle Innovationen im Welthandel zugunsten der Entwicklungsländer entschied alle Fragen der festen Institutionalisierung der UNCTAD wie: Kompetenzabgrenzung, Finanzierung und Abstimmungsverfahren. Insbesondere die im Abstimmungsverfahren eingeführten Modalitäten haben die UNCTAD-Praxis zum Vorbild für andere Organisationen werden lassen, in denen eine ausgeprägte Interessenpolarisierung die Szene bestimmte. In der UNCTAD haben die Entwicklungsländer der Forderung der Industrieländer nach einem qualifizierten Abstimmungsverfahren zur Vermeidung automatischer Entwicklungsländermehrheiten erfolgreich widerstanden. Sie akzeptierten dafür ein gegenständlich beschränktes, formelles ‚Versöhnungsverfahren‘, das die Interessen der Industrieländer in wichtigen Fragen sichern sollte, zugleich aber die Legitimität des UNCTAD-Abstimmungsverfahrens bestätigte. Das Bemerkenswerte ist nun, daß vom Versöhnungsverfahren in keinem Fall Gebrauch gemacht wurde. Dieses für eine kurzfristige Abklärung kontroverser ‚important questions‘ vorgesehene Verfahren konnte die in solchen Fragen notwendige jahrelange Verhandlung nicht ersetzen. Andererseits ist das Versöhnungsverfahren nicht nur eine theoretische Möglichkeit geblieben. Denn die Themen, für die die Industriestaaten Vorbehalte angedeutet hatten (im Hinblick auf ein eventuelles Versöhnungsverfahren), sind weitgehend identisch mit denen, über die letztlich auch formell nicht abgestimmt, der Knüppel automatischer Mehrheiten also nicht angewandt wurde.

Die Entwicklungsländer haben im Rahmen der UNCTAD andere Möglichkeiten gefunden, die Dinge in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Anfertigung von Studien und Untersuchungen in Arbeitsgruppen, die Bildung neuer Unter- und Hilfsorgane und die Aufstellung von Grundsätzen für die entwicklungsbezogene Neuordnung der Weltwirtschaftsbeziehungen – in diesem Bereich wurde allerdings auf förmliche Abstimmungen nicht verzichtet – sowie die Anwendung herkömmlicher ‚persuasion practices‘ und des ‚collective bargaining‘ haben in vielen Fällen eine grundsätzliche Einigung herbeiführen helfen in Fragen, die über Jahre hinweg im Streit standen. Dies gilt für die Einführung des Allgemeinen Präferenzsystems und des Verhaltenscodex für die Schiffahrtskonferenzen. Nach diesen Regeln werden auch die anderen noch offenen Fragen, zum Beispiel die Beratungen über einen Verhaltenscodex ‚on technology transfer‘, entschieden werden.

Zieht man nach 15 Jahren UNCTAD-Praxis Bilanz, so wird man Zweifel hegen, ob sich die UNCTAD-Philosophie ‚Entwicklung ist das neue Wort für Frieden‘ (entsprechend einer Formulierung der päpstlichen Enzyklika ‚Populorum progressio‘ von 1967) bewahrheitet hat. UNCTAD hat jedoch unbestritten Anerkennung gefunden, weil sie am glaubhaftesten dem Entwicklungsauftrag der UN-Charta in den Artikeln 55 und 56 gerecht wird. Diese Anerkennung hat sich UNCTAD zu Recht erworben, weil sie von Anfang an sich nicht al-

lein als Forum für das Aushandeln von Kompromissen verstand, sondern die Lücken im Gründungsstatut und die nicht exakte Fixierung ihrer Zuständigkeiten als Chance begriff und für eigene Initiativen im Bereich der materiellen Besserstellung der Entwicklungsländer innerhalb des bestehenden Weltwirtschaftssystems nutzte. Dies überzeugend, zuverlässig und stilistisch einwandfrei dargestellt und durch eine Auswahl von Dokumenten und Tabellen belegt zu haben, ist eine Leistung, die Ruges Buch zur Pflichtlektüre für jedermann macht, der sich mit Problemen der Entwicklungsstrategien, der Politik und des Völkerrechts im Bereich der jungen Staaten befaßt.

Hermann Weber

DAVID N. SMITH, LOUIS T. WELLS, Jr.

Negotiating Third World Mineral Agreements:

Promises as Prologue. Cambridge/Mass. 1975, 266 S.

Die Autoren Smith und Wells, Jr., Professoren an der Harvard Law School resp. an der Harvard Graduate School of Business Administration, legen in diesem Buch das Konzentrat ihrer Erfahrungen vor, die sie als Ratgeber von Regierungen in Entwicklungsländern bei der Gestaltung und Auffassung von Rohstofferschließungsverträgen sammeln konnten. Insbesondere die Dienste, die sie für die Papua-Neuguinesische Regierung bei der Schließung des „Bougainville Copper Agreement“ leisteten, haben Thema und Akzentuierung dieser Arbeit bestimmt.

Smith und Wells, Jr., sind Fachleute auf ihrem Gebiet. Sie bleiben sich deshalb bewußt, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt verbindliche Aussagen zur rechtlichen Gestaltung von Rohstofferschließungsverträgen nicht gemacht werden können. Zu sehr sind die traditionellen Kriterien mit Anspruch auf Allgemeingültigkeit im Fluß und die politischen Prinzipien und Strategien zur Entwicklungspolitik umstritten, als daß schon jetzt eine fest angenommene Staatenpraxis behauptet werden könnte. Auf diesen Umstand weisen die Autoren in ihrem Untertitel „Promises as Prologue“ zu Recht hin.

Die beiden Autoren erörtern nicht komplizierte Rechtsfragen der Vertragsgestaltung losgelöst vom Problemzusammenhang. Sie reduzieren nicht, wie dies so häufig der Fall ist, die Entwicklungsproblematik auf eine bloße Auseinandersetzung miteinander konkurrierender und strittiger Rechtsprinzipien, wie des Satzes „*pacta sunt servanda*“ und der „*clausula rebus sic stantibus*“ (Vorbehalt des Wegfalls der Geschäftsgrundlage). Vielmehr ist es ihr Anliegen, die dynamischen Elemente des Investment-Vertrages herauszustellen, die sie in den Bergbaukonzessionsverträgen im besonderen Maße repräsentiert finden. Den Vorgang des Verhandelns, des Vertragsschlusses und der Vertragsdurchführung betrachten sie als einen einheitlichen Vorgang, nicht als separate, in sich abgeschlossene Lebensausschnitte, deren rechtlicher Ausdruck als rechtlich selbständige Vorgaben zu werten wären. Bei Smith und Wells, Jr., erscheint die Konzession für den Abbau mineralischer Rohstoffe als Teil eines sich von der ersten Kontaktaufnahme der Parteien bis zur Vertragsbeendigung erstreckenden Kontinuums, in dessen Verlauf sich die beiderseitige Vorteils- und Interessenlage wandeln kann. Ein statisches Planungsmodell hätte demgegenüber keine Chance, vertragliche Beziehungen im Bereich des Rohstoffabbaus auf längere Sicht und damit in einer ökonomisch vertretbaren Weise zu garantieren. Dies gilt sowohl für das in den traditionellen Konzessionsverhandlungen üblicherweise betriebene „Nullsummenspiel“, das viele Verhandlungen gar nicht erst zu einem Vertragsschluß kommen läßt, als auch für die Vertragsdurchführung, weil sie es dem auf den geschriebenen Buchstaben fixierten Partner ungleich schwerer macht, auf politische und soziale Veränderungen elastisch zu reagieren. Auch wer-