

# AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

## Strengthening the World Order: Universalism v. Regionalism, Risks and Opportunities of a Regionalisation

Völkerrechtssymposium des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel vom 18. - 20. Mai 1989

Von *Ursula E. Heinz*

In der Reihe der üblicherweise im Zweijahresabstand vom Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität veranstalteten Fachtagung trafen dieses Mal ca. 40 Völkerrechtler des In- und Auslandes zusammen. Die Besonderheit des diesjährigen Symposiums lag darin, daß es im Zusammenhang mit dem Festakt anlässlich des 75-jährigen Bestehens des Kieler Institutes und der Gründung eines wissenschaftlichen Beirates stattfand. Die Festansprache hielt der Untergeneralsekretär für Menschenrechte und Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf, Jan Martenson, zum Thema "Strengthening Human Rights: New Trends in Standard Setting, Enforcement and Education". Als intimer Kenner der Materie wies er hierbei auf die zahllosen Aktivitäten der Vereinten Nationen hin, die die Entwicklung eines umfassenden Menschenrechtsschutzsystems vorangetrieben hätten: Von der Allgemeinen Menschenrechtserklärung bis zur jüngst entworfenen Konvention über den Rechtsschutz von Wanderarbeitnehmern reichten die Kodifikationen, die ergänzt würden durch zahlreiche Implementierungsmechanismen wie insbesondere den quasi als Menschenrechtsgerichtshof fungierenden Menschenrechtsausschuß, dessen Entscheidungen trotz fehlender Bindungswirkung von den Staaten weitgehend akzeptiert und befolgt würden. Eine neue Tendenz sei auf Seiten der Ostblockländer auszumachen, wo teilweise die Frage des Individualrechtsschutzes offensichtlich nicht mehr als ausschließlich innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werde.

Die Thematik des Symposiums, die die im Rahmen regionaler Integrationsbestrebungen immer aktueller werdende Frage beleuchten sollte, ob sich Regionalismus als gefährlich oder nützlich für die Weltordnung darstellt, wurde in den Bereichen Friedenssicherung, wirtschaftliche Entwicklung, fortschreitende Völkerrechtsentwicklung und Menschenrechtsschutz untersucht. Prof. Dr. Otto Kimminich aus Regensburg widmete sich als erster

Referent dem Thema "Peacekeeping on an Universal or Regional Level", wobei er zunächst betont, daß die grundlegenden Elemente des Völkerrechts global seien und die Bewahrung des Friedens das wichtigste Ziel der internationalen Gemeinschaft sei. Die Verpflichtung auf den - positiven - Frieden sei daher universell und gelte erga omnes. Das bedeute aber nicht zugleich, daß auch alle Anstrengungen zur Friedenssicherung universell organisiert werden müßten. Auf den Regionalismus übergehend betonte Kimminich, daß eine Region nicht allein durch räumliche Nähe bestimmt sei, sondern auch durch Elemente wie Homogenität, ähnliche Politiken, institutionelle Verknüpfungen und Wirtschaftsbeziehungen. Unter dieser Voraussetzung könne Regionalismus zur Friedenssicherung beitragen, müsse allerdings den universalistischen Ansatzpunkt bei der Anwendung und Auslegung aller den Frieden betreffenden Rechtsnormen verfolgen. In der anschließenden Diskussion wurde die begriffliche Klärung des Regionalismus in Abgrenzung zu Hegemonie und Staatenintegration weitergeführt und das Verhältnis zwischen dem in der Charta der Vereinten Nationen geregelten kollektiven Sicherheitssystems und den real vorfindbaren Systemen kollektiver Selbstverteidigung - teilweise kontrovers - angesprochen.

Prof. Dr. Christoph Schreuer aus Salzburg behandelte nachfolgend das Thema "Promotion of Economic Development by International Law at the Universal or/and the Regional Level" und referierte über die Erfolge bzw. Mißerfolge regionaler und universeller Bestrebungen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Bereichen Handel, Rohstoffe, private Investitionen und Kapitalverkehr vor dem Hintergrund des Gefälles zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Auf dem Gebiete des Handels stellte Schreuer eine zunehmende Abkehr von den Prinzipien des freien Handels zugunsten von Präferenzsystemen für die Entwicklungsländer fest. Das Allgemeine, im Rahmen von UNCTAD ausgehandelte Präferenzsystem habe sich für die Entwicklungsländer gegenüber den in den EG-AKP-Verträgen festgelegten Handelsbedingungen als weniger erfolgreich erwiesen. Verstärkt habe sich die regionale Kooperation zwischen Entwicklungsländern, wobei allerdings die Errichtung von Freihandelszonen zu Problemen geführt hätte. Positiver urteilte er die Ansätze der Latin American Integration Association, der Southern African Development Coordination Conference und der South Asian Regional Cooperation. Nach wie vor seien die Entwicklungsländer beim Export im wesentlichen auf Rohstoffe und landwirtschaftliche Erzeugnisse beschränkt. Die auf globaler Ebene initiierten Rohstoffabkommen mit Ausgleichslagern zur Preisstabilisierung urteilte er ebenso wie ausgleichende Finanzierungsmöglichkeiten durch den IMF eher skeptisch. Regionale Systeme wie STABEX hätten demgegenüber Vor- und Nachteile, so daß sie sich mit den universellen Systemen gegenseitig ergänzen. Im übrigen werde der Ausbau einer exportorientierten Agrargüterindustrie seitens der Entwicklungsländer unter anderem durch die Landwirtschaftspolitik der EG gehindert. Nationalisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer hätten zu einem starken Rückgang der privaten Investitionsbereitschaft geführt. Diesem unsicheren Investitionsklima hätten weder Anstrengungen auf universeller Ebene, wie das ICSID und die MIGA, noch auf regionaler Ebene, wie innerhalb des Andenpaktes der

Kodex zum Schutz privater Investitionen, nachhaltig gegensteuern können. Beim Kapitaltransfer durch internationale öffentliche Institutionen dominiere die Rolle der Weltbankgruppe. Der mangelnde Einfluß der Entwicklungsländer auf deren Entscheidungen habe zur Errichtung von regionalen Entwicklungsbanken geführt, die in ihren Strukturen denen der Weltbankgruppe glichen und sich zur Gewinnung kapitalkräftiger Mitglieder auch nicht-regionalen Ländern geöffnet hätten. Bei der zwischenregionalen Finanzhilfe spielten die Europäischen Gemeinschaften im Gegensatz zum RGW eine bedeutende Rolle. Insgesamt sei für die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung weder der regionale noch der universelle Ansatz besser geeignet, vielmehr würden sich beide Strukturen gegenseitig ergänzen. Diese Ansicht dominierte in der nachfolgenden Diskussion. Erfolge und Mißerfolge einzelner Instrumentarien wurden allerdings teilweise unterschiedlich bewertet.

Prof.Dr. Eibe Riedel aus Marburg nahm sich der Frage des "Progressive Development of International Law at the Universal and the Regional Level" an. Er wies zunächst auf die verschiedenen Arten fortschreitender Völkerrechtsentwicklung auf globaler Ebene hin, die vor allem im Wege der Kodifizierung von Verträgen innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen stattfinde. Hervorzuheben sei dabei in erster Linie die Rolle der aus unabhängigen Rechtsexperten gebildeten International Law Commission mit ihrem mehr rechttechnischen Ansatz. Bereiche, die politisch stark umstritten seien, würden zunehmend von Staatenkonferenzen ausgehandelt, die um der Konsensfähigkeit willen häufig bewußt mehrdeutig gehalten Regelungen enthielten und damit einen zweifelhaften Beitrag zu einer Rechtsentwicklung leisteten. Anteil an einer fortschreitenden Rechtsentwicklung hätten auch Resolutionen und Deklarationen, die einen Kodifizierungsprozeß einleiteten. Fortschreitende Rechtsentwicklung durch den IGH beurteilte Riedel, jedenfalls für streitige Fälle, zurückhaltend, da hier ausschließlich bestehendes Recht interpretiert werde. Gewohnheitsrecht könne sich nur in beschränktem Maße "progressiv" entwickeln. Auf regionaler Ebene ließen sich ähnliche Muster und Prozesse der Rechtsentwicklung beobachten, wobei die Schaffung von Normen durch regionale Organisationen mit einem gewissen Grad von über räumliche Nähe hinausgehender Homogenität ihrer Mitglieder unkomplizierter sein könne als auf universeller Ebene. Fortschreitende Rechtsentwicklung durch supranationale regionale Organisationen sei, wie vor allem das Beispiel des Sekundärrechts der EG zeige, am effektivsten und müsse sich nicht der geschilderten Mechanismen bedienen. Im Gegensatz zum IGH könne der Europäische Gerichtshof mangels gutachterlicher Tätigkeit keinen Beitrag zur fortschreitenden Rechtentwicklung leisten, wenn auch seine Rechtsprechung als dynamisch zu bezeichnen sei. Insgesamt bestünden zwischen regionaler und universeller Völkerrechtsentwicklung gegenseitige Implikationen, die vielfach gleichlautende Regelungsinhalte hervorbringen würden. Regionalismus und Universalismus stünden zueinander in einem Verhältnis gegenseitiger Ergänzung. Eine lebhafte Debatte entzündete sich anschließend insbesondere an der Rolle der Gerichtshöfe und der Staatenkonferenzen bei der Rechtsentwicklung und der Frage, ob die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in den thematischen Komplex einzogen werden dürfte.

Als letzter Referent befaßte sich Prof. Dr. Christian Tomuschat mit dem Thema "Universal and Regional Protection of Human Rights: Complementary or Conflicting Issues?" Hierbei verglich er die auf Universalität angelegten UN-Menschenrechtspakte mit den in Europa, Amerika und Afrika vorfindbaren Menschenrechtsschutzsystemen und betonte, daß es weder auf regionaler noch auf universeller Ebene ein dichteres Netz materieller Garantien gebe: So sehe einerseits lediglich die universelle Konvention einen Minderheitenschutz vor, während andererseits nur in den regionalen Konventionen Privateigentum garantiert werde bzw. nur die amerikanische Konvention ein Recht auf Staatsangehörigkeit enthalte. Wichtiger als der materielle Inhalt der Konventionen seien die Institutionen und Mechanismen zu ihrer Implementierung. In diesem Zusammenhang betonte Tomuschat, daß Menschenrechte am wirkungsvollsten geschützt würden, wenn sie als nationales Recht von allen nationalen Trägern staatlicher Gewalt angewendet würden. Leider gebe es im Völkerrecht jedoch noch keine Regel, derzufolge Staaten Menschenrechtspakte in ihr nationales Rechtssystem überführen müßten. Institutionell sei auf universeller Ebene eine Tendenz zu beobachten, Verfahren zum Schutze der Menschenrechte, die ursprünglich überwiegend in den Händen politischer Institutionen wie der Generalversammlung oder der Menschenrechtskommission gelegen hätten, verstärkt unabhängigen Expertengremien anzuvertrauen. Auch regionale Systeme konzentrierten sich auf derart zusammengesetzte Organe. Bei den Mechanismen untersuchte Tomuschat die universell und regional vorfindbaren Verfahren der Staatenberichte, der Tatsachenermittlung, der Individual- und der Staatenbeschwerde auf ihre Effizienz. Das Berichtsverfahren sei besonders auf universeller Ebene von Vorteil, da hier ein Solidaritätsdenken, das sich möglicherweise hemmend in regionalen Systemen auswirke, nicht in der Weise zum Tragen komme. Für "Fact-finding" seien in den universellen wie regionalen Systemen nur schwache bzw. wenige Rechtsgrundlagen zu finden. Sein Erfolg beruhe vor allem auf der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Staaten. Erstaunlich seien die detaillierten und soliden Dokumentationen der interamerikanischen Menschenrechtskommission. Gerade im Bereich der Tatsachenermittlung zeige sich, daß sich die verschiedenen Verfahren ergänzen, wenn sie unabhängig voneinander zu gleichen Ergebnissen kämen. Im Bereich der Individualbeschwerde stehe man auf universeller Ebene vor dem Problem, sich wegen der praktischen Unmöglichkeit von mündlichen Anhörungen und Zeugenvernehmungen mit schriftlichen Unterlagen zufriedengeben zu müssen. Hier sei auf regionaler Ebene das europäische System am weitesten entwickelt, das aber infolge erhöhter Inanspruchnahme unter immer länger dauernden Verfahren leide. Die interamerikanischen Menschenrechtsinstitutionen hätten demgegenüber erheblich weniger Gewicht. Staatenbeschwerden würden sowohl auf universeller wie auf regionaler Ebene eine nur untergeordnete Rolle spielen. Die Bemühungen um einen Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE seien bedeutsam, obgleich die Teilnehmer nicht vertraglich gebunden seien. Zusammenfassend stellte Tomuschat fest, daß die verschiedenen Systeme, deren jedes seine guten Seiten habe, sich gegenseitig ergänzen, nicht aber im Widerspruch zueinander stünden. Die Beobachtungen Tomuschats wurden in der Aussprache überwiegend ergänzt und weitergeführt. Unter anderem wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht ein

bestimmtes regionales Menschenrechtsverständnis, wie es z.B. im afrikanischen System mit seinen Gemeinschafts- bzw. Gruppenrechten, aber auch in regional auszumachenden Vorbehalten zu gewissen universellen Menschenrechtsverbürgungen zum Ausdruck komme, für die universelle Anerkennung eines bestimmten Menschenrechtsstandards eine Gefahr bedeute.

Einig waren sich die Teilnehmer, daß die Tagung eine gewinnbringende Grundlage für weitere Forschungen auf diesem Gebiete gebracht habe. Die Referate und Diskussionen werden in Kürze - traditionellem Brauche folgend - in der Veröffentlichungsreihe des Instituts publiziert.