

I. Einleitung

Seit der Ölkrise des Jahres 1973 ist auch die rechtliche Diskussion über die Grundlagen der Weltwirtschaftsordnung in rasche Bewegung geraten. Fast alle internationalen Gremien, zu deren Aufgabenbereich wirtschaftliche Fragen gehören, haben sich in irgendeiner Form über die ihrer Meinung nach unabdingbaren Reformen geäußert. Die stärkste Aktivität haben dabei die Entwicklungsländer entfaltet, die seit dem Jahre 1967 ihre wirtschaftlichen Forderungen geeint als »Gruppe 77« verfechten. Weniger spektakulär in Erscheinung getreten ist die Gruppe der westlichen Industriestaaten. Sie vor allem ist zum Zielpunkt der Angriffe der geschlossenen Front der Entwicklungsländer geworden und hat außerordentliche Mühe, den eigenen Standpunkt klar zu definieren¹. Einerseits gilt es, die legitimen eigenen Interessen zu wahren, andererseits aber verschließt man sich auch im Westen nicht der Tatsache, daß in vielen Punkten eine Neuorientierung der internationalen Wirtschaftspolitik nottut. Wer freilich versucht, derart zu differenzieren und zwischen sachlich fundierten und exzessiven Forderungen der Entwicklungsländer zu unterscheiden, hat naturgemäß einen sehr viel schwierigeren Stand, als wenn eine Strategie des Alles oder Nichts befolgt würde. Überdies stellt »der Westen« keinen in sich homogenen Block dar, der wie die osteuropäischen Staaten von einer einzigen Hegemonialmacht auf eine bestimmte Linie eingeschworen würde. Selbst in der Europäischen Gemeinschaft gibt es sehr verschiedenartige Ansichten über das notwendige Maß an Zugeständnissen gegenüber den Entwicklungsländern. So zeigen sich beispielsweise die Niederlande in der Gegenwart zunehmend nachgiebiger, während die Bundesrepublik Deutschland keine Bedenken trägt, ihre wohlverstandenen Eigeninteressen auch öffentlich zur Geltung zu bringen.

Noch kurz vor der Ölkrise liegt die im September 1973 von der Vierten Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs der blockfreien Staaten verabschiedete Wirtschaftliche Erklärung², die sich im wesentlichen als eine Fortführung und Intensivierung der bereits früher in der Charta von Algier (1967)³ sowie der Deklaration und den Grundsätzen des Aktionsprogramms von Lima (1971)⁴ beschreiben läßt. Mochte noch im September 1973 dem Katalog der Forderungen etwas Utopisches und Irreales anhaften, so wurde durch die nachfolgenden Ereignisse mit nicht mehr auszulöschender Klarheit sichtbar, daß die Rollenverteilung im Kampf um die wirtschaftliche Macht keineswegs den bis dahin gängigen Vorstellungen entspricht. Das Grunddatum, welches alle der weltwirtschaftlichen Ordnung gewidmeten Überlegungen seitdem zu berücksichtigen haben, ist die vitale Abhängigkeit der westlichen Industriestaaten von den Energiezufuhren vor allem aus den OPEC-Staaten. Ob eine gleiche Abhängigkeit auch hinsichtlich der übrigen Rohstofflieferungen besteht, ist eine offene Frage, die von den Entwicklungsländern — in manchmal vielleicht zu günstiger Einschätzung ihrer Lage — durchweg bejaht wird, bei den Abnahmeländern hingegen ohne klare Antwort bleibt. Jedenfalls erzwingt die krisenhafte Zuspitzung der Situation die VI. Außerordentliche Tagung der UN-Generalversammlung (im folgenden: Generalversammlung), auf der die Deklaration über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung⁵ (im folgenden: Deklaration) und das Aktionsprogramm für die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung⁶ (im folgenden: Aktionsprogramm) verabschiedet wurden. Der Abstimmungsmodus war in beiden Fällen ein Konsensus, d. h., es wurde nicht im förmlichen Sinne durch Aufruf der einzelnen Staaten (roll-call) abgestimmt, sondern man begnügte sich mit der Feststellung, daß kein

Staat Einwände gegen die Verabschiedung der beiden Resolutionen habe. Die Vertreter der USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Japans und Großbritanniens gaben indes bei der Erklärung ihres Votums förmliche Vorbehalte ab⁷ gegen eine ganze Reihe der Bestimmungen der beiden Resolutionen — zwar kein Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen⁸, immerhin aber doch ein seltenes Ereignis, welches vor allem auch zeigt, wie ernst heute der Wert von Resolutionen der Generalversammlung eingeschätzt wird. Es ist nicht weiter verwunderlich, daß kurze Zeit später der Wirtschafts- und Sozialrat sich auf seiner 57. Tagung für die Verwirklichung der Neuen Weltwirtschaftsordnung stark machte und alle Staaten aufforderte, zügig die notwendigen Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen⁹. Diesmal gaben die USA eine Gegenstimme ab; Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Italien und Frankreich enthielten sich der Stimme¹⁰. Auch die Weltbevölkerungskonferenz vom August 1974 und die Welternährungskonferenz vom November 1974 wurden von den Entwicklungsländern dazu benutzt, ihren Standpunkt noch einmal mit aller nur wünschenswerten Deutlichkeit zu artikulieren.

Die weittragendste Entscheidung wurde von der Generalversammlung am 12. Dezember 1974 mit der Verabschiedung der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten¹¹ (im folgenden: Charta) getroffen. Während die beiden Resolutionen der Sondertagung vom April/Mai 1974 auch von der sie tragenden Mehrheit als Akte mit lediglich politischer Relevanz begriffen wurden¹², ist die Charta als Rechtsakt mit völkerrechtlichen Grundsätzen konzipiert. Ihre Ausarbeitung war von der III. UNCTAD-Konferenz im Mai 1972 auf Grund einer Initiative des mexikanischen Präsidenten Luis Echeverria beschlossen worden¹³. Eine Arbeitsgruppe aus 40 Staaten hatte in den Jahren 1973 und 1974 vier jeweils recht kurz bemessene Sitzungsperioden (eineinhalb bis zweieinhalb Wochen) abgehalten und vor allem während ihrer letzten Tagung im Juni 1974 in Mexiko ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den einzelnen Staatengruppen erreichen können. Allerdings waren wesentliche Divergenzen offengeblieben, die auch nicht ausgeräumt werden konnten, nachdem die Arbeitsergebnisse Ende September 1974 dem Zweiten Hauptausschuß der Generalversammlung vorgelegt worden waren. Der Wunsch der westlichen Industriestaaten, noch eine neue Verhandlungsrunde anzusetzen, wurde von der Gruppe 77 brüsk abgelehnt. Mexiko als ihr Sprecher erklärte, man habe das denkbare Höchstmaß an Konzessionen bereits gewährt und sei nicht bereit, noch weiteres Entgegenkommen zu zeigen; soweit die westlichen Industriestaaten mit einzelnen Vorschriften nicht einverstanden seien, könnten sie ja einen Vorbehalt ausbringen¹⁴.

Womit man aber auf Seiten der Gruppe 77 offenbar nicht gerechnet hatte, trat nun auf Grund dieser Zurückweisung des Vertagungsantrages ein: sechs Staaten (USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg, Dänemark) lehnten den Entwurf der Charta ab, zehn weitere Staaten, die sämtlich der westlichen Staatengruppe angehören, übten Stimmenthaltung. Zwar mag die Liste der positiven Voten mit 120 noch eindrucksvoll genug sein, doch findet sich die Charta durch das von den Hauptadressaten der vielfältigen Forderungen ausgebrachte klare Nein in entscheidender Weise geschwächt.

Im Februar 1975 stellten die Entwicklungsländer auf einer in Dakar abgehaltenen Konferenz ein detailliertes Programm für eine künftige globale Rohstoffpolitik auf¹⁵, und einen weiteren Höhepunkt, was jedenfalls den verbalen Aufwand angeht, erfuhr die Entwicklung mit der Verabschiedung der De-

klaration und des Aktionsplans über industrielle Entwicklung und Zusammenarbeit von Lima, die von der II. UNIDO-Konferenz am 26. März 1975 angenommen wurden¹⁶. Auch diesmal wieder kam eine Einigkeit nicht zustande. Die USA stimmten gegen die Resolution, 7 Staaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Israel, Italien, Japan und Kanada) enthielten sich der Stimme und markierten bei der Erklärung ihres Votums noch einmal sehr deutlich den Dissens mit den von ihnen abgelehnten Einzelpunkten. Die Neue Weltwirtschaftsordnung, auf die auch das Dokument von Lima immer wieder Bezug nimmt, ist also, so lehren schon diese Zahlenangaben, keine allgemein akzeptierte Formel, die es nur zu konkretisieren gälte, sondern ein eher polemischer Begriff, der seine Spitze gegen Verhältnisse richtet, die durchaus noch immer ihre Befürworter haben.

II. Grundprinzipien der Neuen Weltwirtschaftsordnung

Der Grundtenor aller Kritik an der gegebenen Weltwirtschaftsordnung ist die Unzufriedenheit mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien, wie sie für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen überwiegend noch maßgebend sind. Die Entwicklungsländer meinen, daß die ökonomischen Vorteile der Marktwirtschaft im wesentlichen den entwickelten Staaten zugeflossen seien, und sie können darauf verweisen, daß ihr Prokopfeinkommen trotz gewisser Steigerungen im allgemeinen doch noch außerordentlich niedrig liegt. Freilich kann bei ihnen von einer einheitlichen Interessenposition kaum mehr die Rede sein. Eine ganze Reihe vor allem von lateinamerikanischen Staaten hat einen recht akzeptablen ökonomischen Standard erreicht, der sie in die ›Mittelklasse‹ einfügt. Auf der anderen Seite gibt es die Gruppe der am wenigsten entwickelten Staaten, vor allem viele landumschlossene Staaten, in denen der Kampf um den wirtschaftlichen Fortschritt geradezu hoffnungslos zu sein scheint. Seit der Ölkrise hat sich noch die Gruppe der ›am schwerwiegendsten betroffenen‹ Staaten (MSA-Länder, most seriously affected countries) herausgebildet, die nunmehr für die notwendigen Importe an Rohöl Summen aufzubringen haben, die alle ihre Entwicklungspläne zunichte machen. Trotz dieser Interessengegensätze haben die Entwicklungsländer jedenfalls gegenüber den entwickelten Staaten, zu denen teilweise auch die sozialistischen Staaten gehören, bisher einen einheitlichen Standpunkt eingenommen. Jeder von ihnen meint, im Falle der Realisierung der Forderungen, wie sie in den genannten Rechtsakten ihren Niederschlag gefunden haben, einen Vorteil erlangen zu können, so daß die objektiv gegebenen Interessengegensätze bisher nach außen hin weniger zum Vorschein gekommen sind¹⁷.

1. Die Wunschkataloge sind so umfassend, daß es schwerfällt, einige von ihnen als ›grundlegend‹ herauszugreifen und ihnen insoweit einen besonders prominenten Platz anzuweisen. Immerhin kann aber wohl gesagt werden, daß das *Enteignungsrecht* eine Zentralstellung einnimmt. Schon in der Deklaration war unter Nr. 4 Buchst. e die volle dauernde Souveränität jedes Staates über seine natürlichen Ressourcen und jede wirtschaftliche Tätigkeit als Prinzip genannt und daraus die Folgerung gezogen worden, daß die Souveränität das Verstaatlichungsrecht einschließe. In der Tat kann die volle Verfügungsmacht eines jeden Staates über seine natürlichen Ressourcen heute als ein Rechtsgrundsatz angesehen werden, der — nicht zuletzt wegen seiner ständig wiederholten Bekräftigung durch die Generalversammlung — gewohnheitsrechtlichen Rang erlangt hat¹⁸. Streitig war aber von Anbeginn an die Frage gewesen, ob bei Enteignungsmaßnahmen eine Entschädigung zu leisten ist, wie dies den hergebrachten Regeln des Völkerrechts entsprechen würde. In der Resolution 1803 (XVII) von 1962¹⁹ waren die gegensätzlichen Standpunkte einen Kompromiß eingegangen. Mit der gleichzeitigen Erwähnung des nationalen Rechts des enteignenden Staates sowie

des Völkerrechts hatte die Generalversammlung gleichsam beiden Parteien recht gegeben, und in der Tat hatte jede der beiden Gruppierungen — die kapitalexportierenden Staaten auf der einen, die kapitalimportierenden Staaten auf der anderen Seite — in der Folgezeit jeweils den Akzent auf die Formulierung gelegt, die in ihr politisches Konzept paßten. Während nun die Deklaration noch eine präzise Stellungnahme vermissen ließ, machte die Charta endgültig Schluß mit irgendwelchen Formelkompromissen. Sie stellt lediglich fest, daß für die Entziehung von Eigentum eine Entschädigung geleistet werden »sollte«, und erklärt überdies allein das nationale Recht für maßgebend (Art. 2 Abs. 2 Buchst. c). Weiter heißt es, daß alle eventuell daraus entstehenden Rechtsstreitigkeiten nach dem Recht eben dieses Staates und durch dessen Gerichte zu entscheiden seien. Damit hat man sich endgültig auf eine Linie begeben, die vom UNCTAD-Rat bereits in einer Resolution vom 19. Oktober 1972²⁰ vorgezeichnet und von der Generalversammlung wohl bereits in der Resolution 3171 (XXVIII)²¹ gutgeheißen worden war. Es ist selbstverständlich, daß die Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Buchst. c der Charta während der Beratungen in der Arbeitsgruppe und auch im Zweiten Hauptausschuß lebhaft umstritten war. Offenbar war selbst in den Reihen der Entwicklungsländer die Vermutung laut geworden, daß die Bestimmung künftig sogar dazu benutzt werden könnte, förmliche Kapitalschutzabkommen zu unterlaufen, und zwar mit dem Argument, daß es sich bei der Regelung der Entschädigungsbefugnis um eine zwingende Rechtsnorm handele, die vertraglich überhaupt nicht abbedungen werden könne. Denn in der Generalversammlung gab nach der Schlußabstimmung eine ganze Reihe von Entwicklungsländern die förmliche Erklärung ab, daß man selbstverständlich auch künftig solche Abkommen einhalten werde²². Dessen ungeachtet wurde Art. 2 Abs. 2 Buchstabe c der Charta von der breiten Mehrheit der Entwicklungsländer gebilligt, und in der UNIDO-Deklaration (Art. 32) ist die alleinige Maßgeblichkeit des nationalen Rechts für Enteignungsmaßnahmen erst vor kurzem wieder bekräftigt worden.

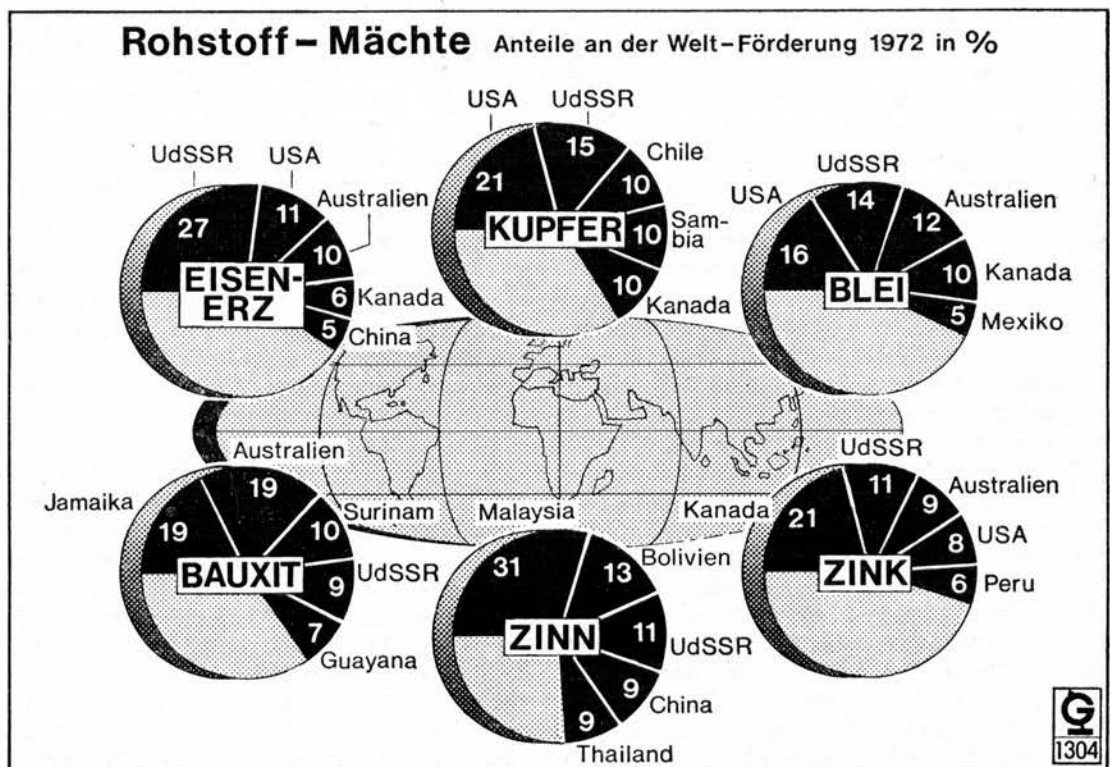
Man wird dieses Beharren der Entwicklungsländer auf dem Recht, fremdes Eigentum gegebenenfalls auch entschädigungslos zu entziehen und jedes internationale Streitschlichtungsverfahren abzulehnen, als eine schwere Gefahr für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ansehen müssen²³. In der Charta ist das Enteignungsrecht auch keineswegs mehr beschränkt auf die bloße Kategorie der natürlichen Ressourcen, sondern ist umfassend ausgebildet und soll sich auf alle wirtschaftlichen Güter beziehen. Die Basis des internationalen Wirtschaftsverkehrs ist aber ein gewisses Vertrauen. Erfährt dieses Vertrauen zu starke Erschütterungen, so werden Kapitalinvestitionen im Ausland ein Risiko, das kein Unternehmer mehr vertreten kann, selbst wenn er einen gewissen Versicherungsschutz genießt. Letzten Endes werden also diejenigen Entwicklungsländer, die Kapitalinvestitionen zur Ankurbelung ihrer Volkswirtschaft benötigen, selbst den größten Schaden davontragen, weil nämlich der Kapitalfluß ins Stocken geraten kann. Bezeichnend ist im übrigen, daß die Konferenz der Herrscher und Staatsoberhäupter der Mitgliedsländer der OPEC in ihrer Algier-Erklärung vom 6. März 1975²⁴ eine angemessene »Garantie der Sicherheit ihrer Investitionen in den entwickelten Ländern« (Nr. 11 Abs. 2 Anstrich 6) gefordert hat. Die Sorge der OPEC-Staaten ist verständlich, daß ihnen die hohen Überschüsse aus den Ölverkäufen, für die sie nun eine Anlage suchen müssen, nicht als stabiler Wert für dauernd erhalten bleiben, sondern wieder genommen werden könnten. Konsequenterweise müßte man eine gleiche Sicherheit auch den traditionellen kapitalexportierenden Ländern zugestehen. Die Widersprüchlichkeit läßt sich wohl nur von der Grundposition erklären, daß die Auslandsstöcher von Unternehmen aus den ›kapitalistischen‹

Staaten eine ausbeuterische Geschäftspolitik betreiben würden und deswegen keinen Vermögensschutz verdienen. Gerade wenn aber die Forderungen der Charta erfüllt werden, kann keine Rede mehr davon sein, daß Vorteile und Lasten ungleich verteilt wären und die Gewinne zum Schaden des Staates der Niederlassung durchweg in den Heimatstaat abwanderten. Insgesamt betrachtet beruht also Art. 2 Abs. 2 Buchst. c der Charta auf einem äußerst kurzatmigen Interessenkalkül und vermag daher schon als politisches Postulat nicht zu überzeugen²⁵.

2. An zweiter Stelle sei das Problem der *Rohstofforganisationen* genannt. Bekanntlich sind die Rohstoffabkommen für einige der Grundprodukte (Kaffee, Weizen, Zucker, Zinn, Kakao) seit langem ein integrierender Bestandteil der Weltwirtschaftsordnung²⁶. Das Ziel aller dieser Abkommen war und ist es, die Erlöse zu stabilisieren und den Entwicklungsländern auf diese Weise verlässliche Grundlagen für ihre Wirtschaftsplanung zu sichern. Freilich hat jedes der — immer nur für eine bestimmte Zeit abgeschlossenen und daher regelmäßig zu erneuernden — Abkommen eine wechselvolle Geschichte gehabt, weil wichtige Welthandelsländer sich einer Beteiligung entzogen haben. Vor allem die USA haben sich nie recht mit dem Gedanken anfreunden können, derartige dirigistische Elemente in den internationalen Wirtschaftsverkehr einzuführen; ihre Beteiligung blieb demgemäß auf die beiden Kaffee-Abkommen von 1963 und 1968 beschränkt. So haben alle Rohstoffabkommen in der Nachkriegszeit mehr schlecht als recht funktioniert. Vor allem wenn es galt, finanzielle Beiträge zu leisten für die Finanzierung eines Pufferstocks (Ausgleichslager)²⁷, legten die Abnehmerländer stets äußerste Zurückhaltung an den Tag²⁸. Es ist nur allzu verständlich, daß die Entwicklungsländer auf Grund dieser enttäuschenden Erfahrungen mit der Kooperationsbereitschaft der Industriestaaten nach neuen Wegen suchten und jetzt überwiegend der Meinung sind, die geeignete Strategie in der Bildung von Erzeugerkartellen gefunden zu haben, in denen sich jeweils die Erzeugerländer für ein bestimmtes Produkt zusammenschließen. Als großes Vorbild dient dabei die im Jahre 1960 gegründete OPEC, die im Jahre 1967 eine erste

Nachfolge in der CIPEC, der Organisation der kupferexportierenden Länder, gefunden hat. Die Gegenwart wird beherrscht von einer Fülle von Versuchen, auch auf anderen Gebieten ein gewünschtes Preisniveau durch strenge Absprachen zu sichern²⁹, doch zeigt sich schon heute, daß — mit Ausnahme vielleicht von Bauxit — kaum ein Produkt eine so geringe Substitutionskonkurrenz besitzt wie das Erdöl. Seit der Deklaration der blockfreien Staaten von Algier gehört die Forderung nach der Bildung von Erzeugerkartellen zum ständigen Repertoire der einschlägigen Rechtsakte. Insbesondere auch Art. 5 der Charta erkennt förmlich das Recht aller Staaten an, sich in Organisationen von Grundstoffproduzenten zusammenzuschließen³⁰. Weniger aber diese Grundsatzaussage verdient Beachtung, als die dem Art. 5 der Charta in Satz 2 beigefügte Ergänzung, daß alle Staaten die Pflicht hätten, »jenes Recht zu achten und sich der Anwendung aller es beschränkenden wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen zu enthalten«. Mit diesem Satz könnte bei restriktiver Auslegung nur gemeint sein, daß kein Staat sich der Gründung einer Rohstofforganisation als solcher durch andere Staaten widersetzen darf. Mit dieser Deutung würde man aber gewiß Art. 5 S. 2 der Charta zur Bedeutungslosigkeit reduzieren, da Gegenmaßnahmen schon in der bisherigen Praxis immer nur gegen die Preis- und Absatzpolitik eines Erzeugerkartells durchgeführt oder erwogen worden sind. Es liegt also zumindest nahe, die mit der Statuierung dieser Vorschrift verfolgte Absicht dahin zu deuten, daß die Abnehmerländer mehr oder weniger reaktionslos alle Beschlüsse und Maßnahmen der Erzeugerländer hinnehmen müßten. Es würde sich also um den Versuch handeln, nachträglich die Ölstrategie des Jahres 1973 zu rechtfertigen und alle Zweifel, ob nicht das gezielte Embargo gegen einzelne Länder gegen das Verbot der Intervention in der Form ökonomischen Drucks verstoßen hat³¹, zu zerstreuen, gleichzeitig aber auch Abwehrstrategien der westlichen Staaten zu illegalisieren. In der Tat liegt auf dieser Linie die Algier-Erklärung der OPEC-Länder vom März 1975 (Nr. 3 Abs. 1) sowie die Resolution 1 der Rohstoffkonferenz der Entwicklungsländer von Dakar, wo es heißt, daß man die im Handelsgesetz der USA enthaltenen »Elemente wirtschaftlichen Drucks und Zwangs« verurteile,

Wie stark Europa auf Rohstoffzufuhren aus anderen Erdteilen angewiesen ist, zeigt das Schaubild. Unter den fünf größten Erzeugern wichtiger Metallerze befindet sich Europa nicht ein einziges Mal. Die Wirtschaftsgroßmächte Vereinigte Staaten und Sowjetunion haben es besser: die Sowjetunion ist stets dabei, die USA sind es mit Ausnahme von Bauxit und Zinn. Sie sind aber andererseits selbst die größten Verbraucher. Auf den Weltmarkt kommen also vor allem Rohstoffe aus Ländern der Dritten Welt, denn sie fördern mehr als sie selbst verbrauchen. Wohin die Rohstoffabhängigkeit führen kann, hat die Ölkrise gezeigt. Es ist deshalb durchaus richtig, und zwar allein richtig, daß die europäischen hochentwickelten Industriestaaten auf Kooperation und nicht auf Konfrontation den Rohstoffländern gegenüber eingestellt sind. (S. S. 93 ff und Schaubilder S. 99 und 101).



weil sie gegen zahlreiche internationale Regelungen verstießen, insbesondere gegen die Art. 2 und 5 der Charta³².

Auch in diesem Punkt wird man die Regelung der Charta nicht als Widerspiegelung eines angemessenen Interessenausgleichs anerkennen können. Zwar ist es richtig, daß niemand den Staaten, die einen bestimmten Rohstoff erzeugen, das Recht streitig machen kann, eine Rohstofforganisation zu errichten und ihre Politik aufeinander abzustimmen. Das Recht, Verträge abzuschließen, insbesondere auch Verträge über die Gründung internationaler Organisationen, wurzelt im Prinzip der nationalen Souveränität. Auch ist es eine Selbstverständlichkeit, daß eine solche Organisation darauf bedacht sein kann, in erster Linie die Interessen der in ihr zusammengeschlossenen Länder zu fördern. In einen Grenzbereich, wo ernsthaft die Frage nach der völkerrechtlichen Legalität einer solchen Politik aufgeworfen werden muß, gelangt man nur in Extremfällen, wenn etwa langjährige feste Handelsbeziehungen von einem Tag zum andern unterbrochen werden. Gleich wie aber die Erzeugerländer zur Verfolgung ihrer spezifischen Interessen berechtigt sind, steht diese Befugnis auch den Abnehmerländern zu. Daß sie noch nicht einmal mit politischen Mitteln sollten reagieren dürfen, ist eine Aussage, die auf allzu luftigem Grund gesetzt ist. Zwar kann gewiß kein Klima der vertrauensvollen internationalen Zusammenarbeit aufkommen, wenn die Rohstoffprobleme durch einseitige Entscheidungen der beiden beteiligten Seiten gestaltet werden. Das ist aber der Preis, den die Konfrontationsstrategie fordert, welche die Entwicklungsländer nunmehr — wie bereits hervorgehoben, nicht ohne Verschulden der Abnehmerländer — eingeschlagen haben. Die Zukunft wird zeigen, ob man nicht nach einer Übergangsphase wieder zu Kooperationsformen zusammenfindet, wie sie in Art. 6 der Charta ebenfalls vorgesehen sind.

3. Seit langem wird von den Entwicklungsländern darüber Klage geführt, daß sich die *Terms of Trade*, d. h. das Verhältnis des Preisniveaus der exportierten zu denjenigen der importierten Waren, laufend zu ihren Ungunsten verschlechtert habe. Während die Preise für Industriewaren ständig angestiegen seien, habe es für Roherzeugnisse permanente Preisschwankungen gegeben, und der Preisindex sei im wesentlichen konstant geblieben oder sogar gefallen. Der Boom der Jahre 1972—1974 schien alle diese Aussagen zu widerlegen. Rohstoffe erreichten ein Preisniveau, wie man es bisher niemals für möglich gehalten hatte. Die 1974 einsetzende Rezession hat aber wiederum zu einem scharfen Rückgang für viele der traditionellen Exportprodukte der Entwicklungsländer geführt. Auf dem Hintergrund dieser bitteren Erfahrungen wurde sehr früh schon von der UNCTAD die Forderung aufgestellt, daß ein Indexierungsverfahren gefunden werden müßte, d. h., das durchschnittliche Preisniveau für die Exportprodukte der Entwicklungsländer müsse an das Preisniveau für die Waren der Industrieländer angebunden werden. Auch die Charta enthält in Art. 28 eine solche Verpflichtung³³, die natürlich nicht aus sich allein heraus wirken kann, sondern einen institutionell-organisatorischen Rahmen braucht. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die Staaten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Abkommens von Lomé mit den sog. AKP-Staaten³⁴ einen vielversprechenden Anfang gemacht haben. Das Abkommen sieht in der Tat eine Stabilisierung der Erlöse vor, wenn auch nur innerhalb eines begrenzten finanziellen Rahmens. Sinken bei einem Produkt die Erlöse unter eine bestimmte Referenzgröße, so kann das betroffene Land einen Antrag auf Ausgleichszahlungen stellen. Im weltweiten Rahmen gibt es bisher einen derartigen Ausgleichsmechanismus nicht. Vor allem die vielfältigen programmatischen Äußerungen, wie sie in den Abschlußdokumenten der Rohstoffkonferenz der Entwicklungsländer von Dakar niedergelegt sind, stehen bisher lediglich auf dem Papier. Verschreckt durch die im Rahmen

der EWG-Agrarpolitik entstandenen Produktenberge mit ihren unabsehbaren finanziellen Konsequenzen, lehnt auch die Bundesregierung allzu perfektionistische universale Marktordnungen mit indexgebundenen Preisgarantien ab³⁵.

4. Die klassische *Arbeitsteilung* zwischen den europäischen Staaten und den Kolonialgebieten wies den letzteren die bloße Funktion des Rohstofflieferanten zu. Diese einseitige Strukturierung ihres Wirtschaftssystems ist von den Entwicklungsländern zwar teilweise überwunden worden, ganz beseitigt ist sie immer noch nicht³⁶. Vor allem die afrikanischen Staaten haben bisher noch keine nennenswerten eigenen Industrien aufbauen können. Der technologische Wissensstand ist niedrig. Zu Recht erheben daher die Entwicklungsländer die Forderung, daß ihnen ein verbesserter Zugang zu der modernen Technologie gewährt werden müsse. Grundsatzforderungen stellen insoweit die Deklaration (Nr. 4 Buchst. p), das Aktionsprogramm (IV.) sowie die Charta (Art. 13) auf; im einzelnen werden diese Forderungen näher spezifiziert und in Teilschritte zerlegt in der UNIDO-Erklärung. Dort ist namentlich vorgesehen (Art. 28), daß der Prozentsatz der Entwicklungsländer an der Weltindustrieproduktion bis zum Jahre 2000 von gegenwärtig 7 vH auf künftig 25 vH ansteigen solle. Ob diese Zielgröße erreicht werden kann, wird nicht zuletzt von den Bemühungen der Entwicklungsländer selbst abhängen. Ein Erfolg wäre um so begrüßenswerter, als die rasche Bevölkerungsentwicklung dazu zwingt, Jahr für Jahr eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze zu schaffen. Die Landwirtschaft kann gewiß intensiviert werden und mag auch noch im begrenzten Umfang Arbeitskräfte aufnehmen können, doch muß wohl durchweg die Mehrzahl der Arbeitssuchenden auf den Industriebereich verwiesen werden. Damit diese weitreichenden Planungen realisiert werden können, muß der Technologietransfer intensiviert werden³⁷.

5. Eher auf klassischem Boden bewegen sich die Forderungen nach einer Verstärkung der *Kapitalhilfe* (Charta, Art. 22) und nach der Gewährung von nichtgegenseitigen *Handelspräferenzen* (Charta, Art. 18). Mit diesen beiden Instrumenten ist bis in die Gegenwart hinein die Politik der Entwicklungshilfe im wesentlichen bestritten worden. Eine gewisse Berühmtheit erlangt hat der Teil IV des GATT (1965), auf Grund dessen zugunsten der Entwicklungsländer von dem für das Vertragswerk sonst konstituierenden Grundsatz der Gegenseitigkeit im Handelsverkehr abgewichen wurde. Bemerkenswert ist auch, daß die Europäische Gemeinschaft in ihrem Abkommen mit den AKP-Staaten jetzt förmlich auf die Gegenseitigkeit Verzicht geleistet hat. Handelszugeständnisse und Entwicklungshilfeleistungen in der Form von Kapitalmitteln reichen zwar nicht aus, um den Rückstand der Entwicklungsländer zu beseitigen, sie sind aber nach wie vor eine wesentliche Stütze einer jeden Entwicklungspolitik.

6. Während bisher von den speziellen Problemen im Verhältnis zwischen den entwickelten Staaten zu den Entwicklungsländern die Rede war, sei noch kurz auf das besondere Anliegen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten hingewiesen, dem Grundsatz der *Meistbegünstigung* allgemeine Geltung zu verschaffen. Mit großem Nachdruck haben die sozialistischen Staaten während der Beratungen über die Charta versucht, die Meistbegünstigung als verbindlichen Rechtssatz auszuformulieren. Die Einwände vor allem der westlichen Industriestaaten gegen diesen Vorschlag gehen dahin, daß die Einräumung der Meistbegünstigung im Verhältnis zu einem sozialistischen Staat zwar dessen Industrien einen real faßbaren Exportvorteil verschaffe, daß aber auf der Gegenseite eine zentral geplante Wirtschaft es jederzeit in der Hand habe, ihre Importpolitik so zu steuern, daß die dem westlichen Vertragspartner eingeräumte Meistbegünstigung völlig leerlaufe. Bezeichnenderweise hat auch China während der Beratungen über die Charta das Drängen der sozialistischen Staaten wiederholt als Versuch gekennzeichnet, sich einseitige Vorteile

verschaffen zu wollen, ohne eine Gegenleistung dafür zu erbringen³⁸. Die Endfassung des einschlägigen Artikels 26 der Charta spricht nur eine blasse Empfehlung (should) aus.

III. Vom Egoismus zur Solidarität?

Das klassische Ordnungsprinzip der zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen ist die Selbstverantwortung, wie sie sich aus der nationalen Souveränität ergibt. Daß es eine Verantwortung der ökonomisch stärker fortgeschrittenen Staaten für die bisher zurückgebliebenen Länder geben könnte, ist eine dem traditionellen Völkerrecht völlig fremde Vorstellung. Demgemäß besteht das klassische Völkerrecht im wesentlichen in einem System von Unterlassungspflichten. Zwar liest man in den Darstellungen über die »Grundrechte und Grundpflichten der Staaten«, einem obligatorischen Bestandteil aller klassischen Lehrbücher des Völkerrechts, regelmäßig auch etwas von einer Verpflichtung zum völkerrechtlichen Verkehr³⁹, doch ist diese Verpflichtung nie ernsthaft auf ihren sachlichen Gehalt geprüft worden⁴⁰. Bis in die Gegenwart hinein machen die Unterlassungspflichten den Kern des Völkerrechts aus, und auch die mit der Resolution 2625 (XXV) der Generalversammlung angenommene Deklaration über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen den Staaten⁴¹ befaßt sich im wesentlichen mit den verbotenen Eingriffen in die Hoheitssphäre anderer Staaten und geht nur in äußerst knapper Form auf die Verpflichtung der Staaten zur gegenseitigen Zusammenarbeit ein. Soziale Leistungsrechte jedenfalls enthält die Deklaration über Freundschaft und Zusammenarbeit nicht. Eben dieses Vakuum wollte man durch die Charta ausfüllen. Gleich wie im nationalen Bereich und auch auf internationaler Ebene allgemein die liberalen Freiheitsrechte durch soziale Grundrechte ergänzt worden sind, so wollte man mit der Charta vor allem einen Katalog sozialer Grundrechte neben die klassischen Freiheiten stellen, wie sie in der Deklaration über Freundschaft und Zusammenarbeit ihren Niederschlag gefunden haben. In diesem Lichte betrachtet läßt sich die Charta als Ausfluß eines völkerrechtlichen Sozialstaatsprinzips deuten⁴². An die Stelle des individualistischen Egoismus, so mag man meinen, sei nunmehr das Prinzip der internationalen Solidarität getreten.

Leider enttäuscht die Charta bei einer gründlicheren Lektüre. Solidarität kann ohne echte Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten nicht gedacht werden. Die Charta aber versteht sich als ein Dokument, das grundsätzlich nur den Interessen der Entwicklungsländer zu dienen bestimmt ist. So heißt einer ihrer Kernbegriffe »kollektive wirtschaftliche Sicherheit« (Präambel, Abs. 7), doch wird diese kollektive Sicherheit lediglich »zur Entwicklung« gewährt, d. h. den Entwicklungsländern, nicht jedoch allen Staaten. Das Hauptinteresse, welches die westlichen Industriestaaten an der Charta hätten haben können, wäre die Garantie einer durch hoheitliche Eingriffe ungestörten Belieferung mit Rohstoffen gewesen. Während im allgemeinen aber die Charta sehr häufig von Verpflichtungen spricht, erwähnt sie in Art. 6 in verschwommener Weise lediglich eine »Verantwortung« aller Staaten für einen regelmäßigen Fluß aller Handelsgüter⁴³. Auf die Absage an eine Gewährleistung von Auslandsinvestitionen wurde bereits hingewiesen. Im übrigen enthält die Charta im wesentlichen Aufforderungen an die entwickelten Staaten, den Entwicklungsländern Beistand und Hilfe zu leisten. Bezeichnend ist ferner, daß die nachfolgende UNIDO-Erklärung in ihren Bestimmungen betreffend die Verfügungsgewalt über natürliche Ressourcen als Berechtigte lediglich die Entwicklungsländer nennt (Art. 29, 34), also offenbar bewußt dieses Recht den übrigen Staaten absprechen will⁴⁴.

Eine gewisse Erklärung für die Einseitigkeit und Unausgewogenheit der Charta und aller sonstigen Dokumente ist freilich im übrigen auch in der Tatsache zu sehen, daß die westlichen Industriestaaten bis heute keine klare Konzeption über

die Gestalt der künftigen Weltwirtschaftsordnung hervor gebracht haben. So ist namentlich die Charta entwickelt worden aus einer Reihe von Entwürfen, die von den Entwicklungsländern einerseits, den sozialistischen Staaten andererseits vorgelegt worden waren; nur der Westen hatte keinen Forderungskatalog aufgestellt, so daß er während der Beratungen zwangsläufig sofort in eine Defensivstellung hineingeriet und schon nach kurzem gar nicht mehr daran denken konnte, selbst ein Wunschprogramm aufzustellen und durchzusetzen. Das Ergebnis der 7. Außerordentlichen Tagung der Generalversammlung (1.—12. September 1975) wird also auch entscheidend davon geprägt sein, ob es den OECD-Staaten gelingt, gemeinsam einen Katalog von »essentials« zu definieren.

IV. Die Neue Weltwirtschaftsordnung — ein neues Völkerrecht?

Selbst der Politiker kann sich nicht der Frage entziehen, welcher Rechtswert den verschiedenen Resolutionen eignet, von denen im vorangegangenen die Rede war. Keiner weiteren Begründung bedürftig ist dabei zunächst die Feststellung, daß die allein von den Entwicklungsländern verabschiedeten Resolutionen für die Industriestaaten als die Hauptadressaten keine Rechtsverbindlichkeit herbeizuführen vermögen. Kein Staat und auch keine Staatengruppe kann sich allein durch eigenes Handeln selbst Rechte gegen unbeteiligte Dritte verschaffen. Nicht so einfach zu entscheiden ist die Frage, soweit es um Organbeschlüsse internationaler Organisationen geht, zu deren Mitgliedern auch die Industriestaaten zählen. Exemplarische Bedeutung kommt dabei den Resolutionen der Generalversammlung zu.

Bei der Analyse des Rechtswerts von Resolutionen der Generalversammlung ist zunächst zu untersuchen, wie diese ihrem Wortlaut nach gefaßt sind. Ist eine Resolution in der bloßen Sprache der Empfehlung gehalten, die sich insbesondere durch die Verbform »should« auszeichnet, so bleibt von vornherein für die Deutung kein Raum, daß sie verbindliche Rechtsregeln enthalten könnte. Geht man von dieser Prämisse aus zunächst an die Exegese der Deklaration heran, so findet man, daß dort die zentrale Aufzählung der fundamentalen Prinzipien mit den Worten eingeleitet ist: »Die Neue Weltwirtschaftsordnung sollte (should) auf der vollen Achtung vor den folgenden Grundsätzen beruhen«⁴⁵, was mit der Annahme, hier sei der Versuch der Formulierung verbindlicher Rechtssätze gemacht worden, unvereinbar ist. Während der Beratungen über die Charta hat im übrigen der mexikanische Delegierte erklärt, in den beiden Resolutionen vom April/Mai 1974 habe die Generalversammlung ihren politischen Willen bekundet, während es jetzt darum gehe, diese allgemeinen Leitlinien in konkrete Rechtssätze umzugießen⁴⁶. In der Tat zeigt der Wortlaut der Charta ein gänzlich anderes Bild. Außerordentlich häufig werden die Begriffe »right« und »duty« sowie entsprechende verbale Begriffe wie namentlich »shall« gebraucht. So spricht insbesondere Art. 2 mit seinen Regeln über die Enteignung und über die Kontrolle multinationaler Gesellschaften sowie Art. 5 mit seinen Bestimmungen über Erzeugerkartelle in eindeutiger Form von Rechten und Pflichten. Eine fast gleich große Gruppe von Vorschriften ist allerdings in der bloßen Sollform (should) gehalten. Diese Formulierung hat sich überall dort durchgesetzt, wo es um Begünstigungen der Entwicklungsländer geht und wo von vornherein außer Zweifel steht, daß ohne die freiwillige Mithilfe und Mitarbeit der Adressaten an eine Realisierung nicht zu denken ist (Kapitalhilfe, Technologietransfer usw.). Bezeichnenderweise hatten die Entwicklungsländer auch insoweit durchweg gefordert, das Wort »right« zu verwenden, kamen dann aber offenbar im Verlaufe der Beratungen selbst zu der Überzeugung, daß solche »Rechte« kaum einen substantiellen Inhalt haben würden. Weniger eindeutig ist, was mit dem an manchen Stellen auftretenden Begriff »responsibility« gemeint ist. Hier han-

delt es sich um eine Unklarheit, auf die man sich vor allem in der bereits erwähnten Vorschrift des Art. 6 S. 2 der Charta (Fluß von Handelsgütern) wohl ganz bewußt eingelassen hat, um sich für die eigene Politik alle Möglichkeiten offenzuhalten. Ist so ein Teil der Bestimmungen der Charta als Rechtsaussage formuliert, was ja auch der formellen Bezeichnung entspricht (Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten), so läßt sich die Prüfung nicht umgehen, inwieweit einer Resolution der Generalversammlung überhaupt verbindliche Kraft zukommen kann. Dazu seien an dieser Stelle nur wenige, eher referierende Bemerkungen vorgetragen.

Geht man vom Wortlaut der UN-Charta aus, so findet man, daß die Entscheidungsrechte der Generalversammlung im wesentlichen auf den organisationsinternen Bereich beschränkt sind. Im übrigen weisen die Art. 10 ff. der UN-Charta der Generalversammlung im wesentlichen die Befugnis zu, über weltpolitische Fragen Erörterungen anzustellen und diese Erörterungen mit Empfehlungen abzuschließen.

Auf vier Wegen kommt die heutige Rechtsquellenlehre zu einer gewissen Modifizierung dieses ersten Befundes.

Zu einer beliebten Argumentation ist es geworden, Resolutionen der Generalversammlung als authentische Interpretation einer Chartabestimmung selbst hinzustellen. Die These von der authentischen Interpretation wird insbesondere im Hinblick auf die grundlegende Dekolonisierungs-Resolution 1514 (XV)⁴⁷ und die bereits genannte Resolution 2625 (XXV) über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen den Staaten verfochten⁴⁸. Dieser Interpretationsansatz muß im vorliegenden Falle sogleich ausscheiden. Die UN-Charta enthält nur rudimentäre Bestimmungen über eine wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten (Art. 1 Abs. 3, 55, 56), und es wäre gewiß verfehlt, die Prinzipien einer ›Neuen‹ Weltwirtschaftsordnung aus einer Charta ableiten zu wollen, die eher noch aus klassischem Völkerrechtsdenken hervorgegangen ist und an keiner Stelle erkennen läßt, daß eine Bevorzugung der wirtschaftlich schwächeren Länder geboten sein könnte. So lautet auch der mit Absicht an die Spitze von Art. 2 der UN-Charta gestellte Grundsatz, daß die Organisation auf der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder beruhe. Allgemein ist man sich auch bewußt, daß mit den beiden Resolutionen vom April/Mai 1974 und der Charta ein Bruch mit den bisher herrschenden Rechtsvorstellungen eingetreten sei. Es wäre daher widersprüchlich, die Behauptung aufstellen zu wollen, daß der ›wahre Sinn‹ der genannten Bestimmungen der UN-Charta genau dem entspreche, was in der Charta seinen Niederschlag gefunden habe.

Einhellig geht das völkerrechtliche Schrifttum davon aus, daß Resolutionen der Generalversammlung sich zu Gewohnheitsrecht verfestigen könnten, wenn die beiden Elemente des Gewohnheitsrechts, die Übung und die sie tragende Rechtsüberzeugung, feststellbar seien. Wann dies der Fall ist, wird freilich unterschiedlich beantwortet. So geht eine Meinung insbesondere dahin, daß schon allein in der Mitwirkung an der Verabschiedung einer Resolution ein Akt der Staatspraxis gesehen werden könne und daß jedenfalls solche Resolutionen, die als Festlegungen rechtlicher Prinzipien gefaßt seien, eine internationale Rechtsüberzeugung widerspiegeln⁴⁹. Dieser Meinung ist insbesondere entgegengehalten worden, daß es in bezug auf die Praxis nicht auf bloße Lippenbekenntnisse, sondern auf das tatsächliche Verhalten der Staaten ankomme, und daß jeder Staat, der eine Resolution unterstütze, dies in dem Bewußtsein tue, seine Zustimmung zu einem Akt mit lediglich empfehlendem Charakter gebe, so daß von einer opinio iuris nicht ohne weiteres die Rede sein könne⁵⁰. Wenn freilich ein Staat sich mit einer inhaltlichen Aussage über das Völkerrecht einverstanden erklärt, so fällt es ihm auf jeden Fall schwer, sich von jener Aussage zu distanzieren, auch wenn sie insgesamt nur den Charakter einer Empfehlung haben mag. Sofern also eine derartige Resolution der Gene-

ralversammlung mit einhelliger Zustimmung angenommen wird, liegt das darin zum Ausdruck kommende Überzeugungsbild jedenfalls hart an der Grenze zur opinio iuris. Gerade im vorliegenden Zusammenhang aber fällt es schwer, die Prinzipien der Neuen Weltwirtschaftsordnung bereits als Rechtsprinzipien anzuerkennen. Wie oben ausgeführt, ist die Charta bei der Gruppe der westlichen Industriestaaten auf erheblichen Widerstand gestoßen. Alles in allem handelt es sich nur um 16 Staaten, die ihre Ablehnung bekundet oder sich enthalten haben, aber es ist diejenige Staatengruppe, die in erster Linie als Adressat der in der Charta zum Ausdruck gebrachten Verpflichtungen angesprochen ist. Zwar kann eine Gewohnheitsrechtsbildung sich auch ohne die explizite Zustimmung aller Staaten vollziehen, doch vermag sich universales Völkerrecht niemals gegen den Willen einer ganzen Staatengruppe auszubilden, vor allem nicht gegen den Willen des Hauptbetroffenen, dessen entscheidende Rolle der Internationale Gerichtshof in seinem Urteil über den Festlandsockel aus dem Jahre 1969 nachdrücklich unterstrichen hat⁵¹.

Da nach hergebrachter Auffassung Gewohnheitsrecht in einem allmählichen Wachstumsprozeß entsteht, wird im Schrifttum die Frage erörtert, ob es nicht ausreiche, wenn die Staaten in unförmlicher Weise ihren Konsens zum Ausdruck brächten, so daß damit der Weg für eine echte Rechtsetzung eröffnet wäre, ohne daß die Formalitäten des völkerrechtlichen Vertrages eingehalten werden müßten⁵². Ob in derartiger Form ›diritto spontaneo‹ oder ›instant custom‹ erzeugt werden kann, ist bis heute nicht zweifelsfrei gelöst worden. Vor allem grundsätzliche Argumente sprechen dafür, diesen Rechtsetzungsweg für möglich zu halten, da ja die Staaten bis heute die Träger der Völkerrechtsordnung sind und es demgemäß grundsätzlich ihr Wille ist, der Recht schafft, so daß den Förmlichkeiten, wie sie die Gewohnheitsrechts- und die Vertragslehre entwickelt haben, im wesentlichen eine Beweisfunktion zukommt. Wie dem aber auch sei: Der Widerstand der westlichen Industriestaaten läßt es als ausgeschlossen erscheinen, die Rechtsverbindlichkeit der Charta unter Hinweis auf das Konsensprinzip zu postulieren — da es eben an einem solchen Konsens fehlt.

Gleichwohl darf man sich mit solchen traditionell geprägten und eher schematischen Kategorisierungen nicht beruhigen. Die Staatenmehrheit, auf deren Betreiben hin die Charta angenommen worden ist, sieht in der Charta einen Rechtsakt und ist bestrebt, die in ihr enthaltenen Bestimmungen zum Maßstab für die rechtliche Beurteilung weltwirtschaftlicher Tatbestände zu machen. So ist bereits darauf hingewiesen worden, daß in der Resolution 1 der Rohstoffkonferenz der Entwicklungsländer vom Februar 1975 die Versuche der USA, die Politik der OPEC-Staaten zu konterkarieren, als Verletzung der Art. 2 und 5 der Charta geäußert worden sind. Auch die UNIDO-Erklärung stellt sich hinter die Charta, indem sie einzelne Forderungen übernimmt (Nr. 33) und überdies in globaler Bezugnahme ihre Verwirklichung fordert (Nr. 76). Man wird also damit rechnen müssen, daß die Charta, auch wenn sie nicht in das herkömmliche Rechtsquellensystem hineinpaßt, künftig als Rechtsargument in juristische Auseinandersetzungen eingeführt wird. In der Tat legen manche vor allem in den Entwicklungsländern artikulierte Stimmen heute den Resolutionen der Generalversammlung ganz schlicht verbindliche Kraft bei, ohne sich überhaupt noch um eine nähere Begründung dieses Standpunktes zu bemühen; die einzige Voraussetzung der Rechtsverbindlichkeit soll die ordnungsgemäße Annahme durch eine einfache oder eine Zweidrittelmehrheit im Sinne des Art. 18 der UN-Charta sein⁵³. Gewiß wird man derartigen extremen Meinungen mit aller Entschiedenheit entgegenzutreten müssen, schon um nicht Präjudizien mit unabsehbaren Konsequenzen zu schaffen. Trotzdem wird man sich wohl damit abzufinden haben, daß die Länder der Dritten Welt sich immer wieder auf die Charta

berufen, ganz ungeachtet der Tatsache, daß sie im Grunde selbst deren Urheber sind. Rein vom äußeren Dekor her besitzt eine Resolution der Generalversammlung ein sehr viel stärkeres Gewicht als eine bloße Erklärung der Gruppe der Entwicklungsländer allein. Eine Resolution der Generalversammlung ist ein Akt der Vereinten Nationen, gleichviel wie groß der Anteil der dissentierenden Minderheit sein mag. So wäre es voreilig und unklug, der Charta jeden rechtlichen Wert abzuspochen. Sie genügt sicher nicht den Ansprüchen, die an eine echte Völkerrechtsquelle gestellt werden müssen, aber sie stellt immerhin ein gewisses Fundament dar, von dem aus eine bestimmte juristische Argumentation entwickelt werden kann.

V. Stabilisierung durch Kooperation

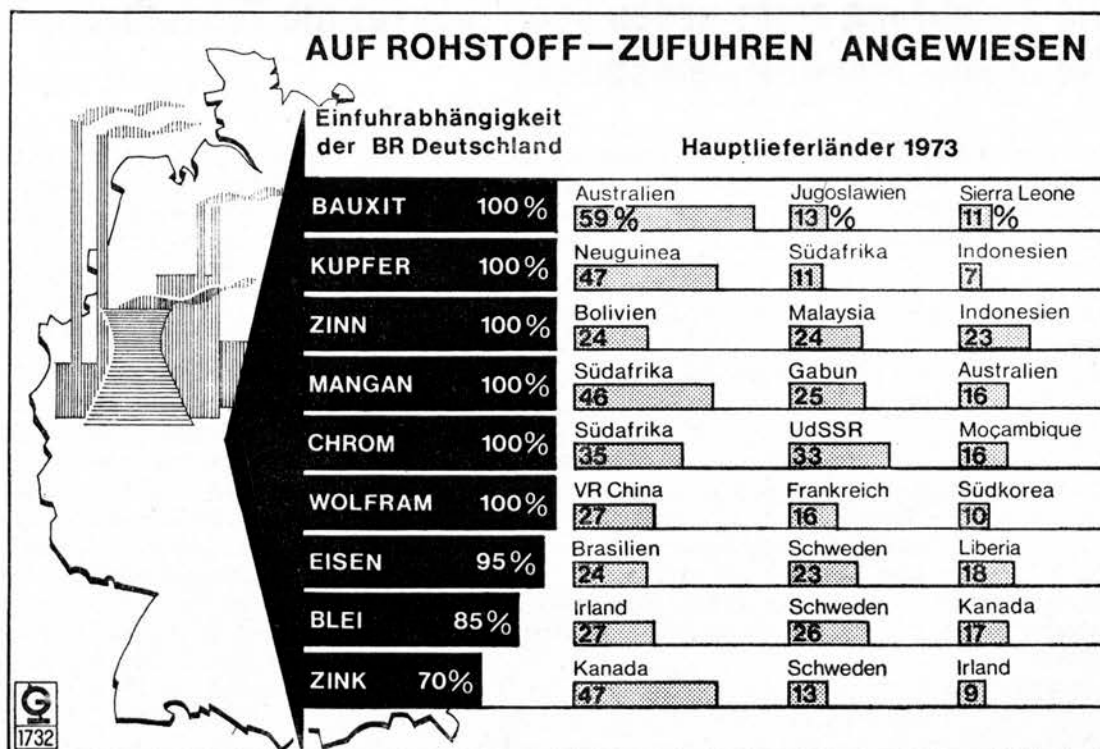
Ohne daß man sich die Galtung'schen Thesen über strukturelle Gewalt⁵⁴ zu eigen zu machen brauchte, kann man doch feststellen, daß die Sicherung des Weltfriedens langfristig von einer Lösung der weltwirtschaftlichen Probleme abhängt. Wenn die überwiegende Mehrzahl der Menschheit in Hunger und Armut lebt und eine menschenwürdige Existenz demgemäß nicht zu führen vermag, so müssen — ganz abgesehen von der damit gegebenen Beeinträchtigung der elementarsten Menschenrechte — aus der Diskrepanz zwischen Arm und Reich notwendig Spannungen erwachsen, die sich in chaotischen kriegerischen Auseinandersetzungen entladen können. In der jetzigen Situation würden die entwickelten Staaten von solchen Konflikten das Schlimmste zu befürchten haben, während viele der Entwicklungsländer wohl ohne weiteres in der Lage wären, sich auf den Standpunkt zu stellen, daß es sie viel ärger als bisher überhaupt nicht treffen könne. Eine langfristig angelegte Wirtschaftspolitik muß daher auch in den Entwicklungsländern ein vitales Interesse an der dauernden Wahrung des Weltfriedens wecken. Das kann nur geschehen, wenn diese Länder instandgesetzt werden, ein höheres wirtschaftliches Niveau als bisher zu erreichen. Die westlichen Industriestaaten würde die Verwirklichung dieser Einsicht zu beträchtlichen Opfern nötigen. Zu den innenpolitischen Konsequenzen zählt vor allem die Notwendigkeit einer energischen Bekämpfung der Inflation, wobei auch eine

Antwort auf die Frage gefunden werden muß, ob die Arbeitnehmereinkommen weiter wie bisher kontinuierlich steigen können. Trotz aller verbalen Solidaritätsbekundungen mit der Dritten Welt stört sich heute auch in Gewerkschaftskreisen im Grunde niemand daran, daß die Auswirkungen der Lohn-Preis-Spirale in hohem Maße zu Lasten der Entwicklungsländer gehen⁵⁵. Außerdem werden sich die westlichen Industriestaaten wohl in stärkerem Maße als bisher der ausländischen Wirtschaftsiniziative öffnen müssen, sei es, daß sie in verstärktem Ausmaß Importe aus den Entwicklungsländern zulassen⁵⁶, sei es, daß sie direkte Investitionen in Form der Neugründung von Unternehmen oder des Erwerbs von Gesellschaftsanteilen gestatten. Würde in dieser Weise durch gegenseitige Verflechtung eine echte Interdependenz erreicht, so könnten auch die Entwicklungsländer kein Interesse mehr daran haben, ihre Forderungen gleichsam mit dem Paukenschlag durch die Drohung des absoluten Stillstandes durchzusetzen. Eine solche vermehrte Interdependenz birgt erhebliche Risiken in sich. Sie scheint aber langfristig die einzige Strategie zu sein, die den Weltfrieden wirksam zu schützen vermag.

Anmerkungen

- 1 Im wesentlichen fällt der OECD die Rolle des Koordinationszentrums zu.
- 2 Auszugsweise abgedruckt in: EA 1973, S.D 580 ff.; englischer Originaltext in: UN-Dok.A/9330, sowie in: Review of International Affairs, Nr. 563, 1973, S. 23 ff.
- 3 UNCTAD Proceedings, Second Session, Bd. I, 1968, S. 431 ff.
- 4 UNCTAD Proceedings, Third Session, Bd. I, 1973, S. 374 ff., 385 ff.
- 5 A/Res/3201 (S-VI), vom 1.5.1974, UNMC 1974, Nr. 5, S. 66 = ILM 13 (1974), 715; deutsche Übersetzung: Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 45, S. 23.
- 6 A/Res/3202 (S-VI), vom 1.5.1974, UNMC 1974, Nr. 5, S. 69 = ILM 13 (1974), 720.
- 7 Abgedruckt in: ILM 13 (1974), 744, 749, 753, 759, 762.
- 8 Erstmals praktiziert anlässlich der Verabschiedung der Erklärung über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung, vom 20.11.1963, A/Res/1904 (XVIII), YUN 1963, 344, von den USA, vgl. GAOR, 18th Session, 1261st Plenary Meeting, 20.11.1963, S. 10 Nr. 133.
- 9 E/Res/1911 (LVII), vom 2.8.1974.
- 10 Kritisch dazu W. Spröte, Zur 57. Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen, Deutsche Außenpolitik 1975, 108 ff.
- 11 A/Res/3281 (XXIX), UNMC 1975, Nr. 1, S. 108 = ILM 14 (1975), 251; deutsche Übersetzung: Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 49, S. 11.
- 12 So die ausdrückliche Erklärung des mexikanischen Delegierten J. Castañeda im 2. Ausschuß, UN-Dok. A/C.2/SR. 1638, 25.11.1974, S. 8 f.

Die allgemeine Rohstoffabhängigkeit der europäischen Industriestaaten (s. Schaubild S. 95) gilt für die Bundesrepublik Deutschland in verstärktem Maße. Unser Staat ist zwar die viertgrößte Wirtschaftsmacht der Erde, aber er fußt auf einer äußerst schmalen Rohstoffbasis. Sind wir schon zu 95 Prozent beim Erdöl vom Ausland abhängig, wobei wir immerhin noch Kohle im Rücken haben, so bei anderen Rohstoffen total. Wohlstandssicherung heißt auch Rohstoffsicherung. Der Weg hierzu führt weiterhin nur über die internationale Zusammenarbeit in Frieden und über eine weltweite Vertäufung unserer Beziehungen, besonders auch zur Dritten Welt. Man kann sicher sein, daß die Bundesrepublik Deutschland mit dieser Grundeinstellung in die bevorstehende Sonder-tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Rohstoffprobleme, die vom 1. bis 12. September in New York stattfindet, gehen wird. (S. S. 93 ff und Schaubilder S. 93 und 110).



- 13 Resolution 45 (III), vom 18.5.1972, UNCTAD Proceedings, Third Session, Bd. I, 1973, S. 58.
- 14 UN-Dok. A/C.2/SR.1647, 6.12.1974, S. 5/6.
- 15 Deklaration vom 8.2.1975, in deutscher Übersetzung abgedruckt in: Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 49, S. 23; Action Programme, vom 8.2.1975, ILM 14 (1975), 520 ff.
- 16 Deutsche Übersetzung in: Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 49, S. 31 ff.
- 17 Vgl. aber die während der Beratungen im 2. Ausschuß von Fidschi und dem Senegal geäußerte Kritik, UN-Dok. A/C.2/SR.1601, 8.10.1974, S. 6 bzw. 17/18.
- 18 Vgl. etwa I. Brownlie, Principles of Public International Law, 2. Aufl. 1973, S. 526.
- 19 YUN 1962, 503. Gründliche Analyse der Entstehungsgeschichte durch K. N. Gess, Permanent Sovereignty over Natural Resources, ICLQ 13 (1964), 398ff.
- 20 88 (XII), ILM 11 (1972), 1474; dazu UNCTAD: Permanent Sovereignty over Natural Resources, Journal of World Trade Law 7 (1973), 376 ff.
- 21 Vom 17.12.1973, AJIL 68 (1974), 382: Nr. 3.
- 22 So Fidschi, UN-Dok. A/PV.2315, S. 13—15; Jordanien, *ibid.*, S. 12; Malaysia, *ibid.*, S. 16; Thailand, *ibid.*, S. 46—47.
- 23 Vgl. etwa auf deutscher Seite die kritischen Äußerungen von Bundeswirtschaftsminister Friderichs, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bulletin) Nr. 57 vom 3.5.1975, S. 538, und von Bundesaußenminister Genscher, Bulletin Nr. 70 vom 3.6.1975, S. 656, 657.
- 24 EA 1975, S. D 268.
- 25 Äußerst kritisch auch I. Seidl-Hohenveldern, Die »Charta« der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, AWD 1975, 237 ff.
- 26 Zusammenfassende Darstellung durch J. Knote, Internationale Rohstoffabkommen aus der Nachkriegszeit, 1965 (allerdings veraltet).
- 27 Ein solches Ausgleichsager bildet einen traditionellen Bestandteil des Kakao-Abkommens und gehört auch zu den Funktionselementen des Kakao-Abkommens von 1972.
- 28 Finanzielle Leistungen auch der Import-Länder für die Finanzierung eines Ausgleichslagers sind erstmals in Art. 38 des Kakao-Abkommens vorgesehen.
- 29 Vgl. etwa die Angaben in: Die Zeit, vom 3.1.1975, S. 31.
- 30 Vgl. im übrigen: Deklaration Nr. 4 Buchst. t; Aktionsprogramm, I 1 Buchst. c. Hervorgehoben sei, daß die UNIDO-Erklärung in Art. 47, 60 Buchst. e, f nur von einem dahingehenden Recht der Entwicklungsländer spricht.
- 31 Vgl. dazu etwa die Kontroverse zwischen J. J. Paust/A. P. Blaustein, The Arab Oil Weapon — A Threat to International Peace, AJIL 68 (1974), 410 ff., und der I. F. I. Shihata, Destination Embargo of Arab Oil: Its Legality under International Law, AJIL 68 (1974), 591 ff.
- 32 Vgl. auch Art. 59 Buchst. j der UNIDO-Erklärung.
- 33 So auch: Deklaration, Nr. 4 Buchst. j; Aktionsprogramm, I 1 Buchstabe d.
- 34 Vom 28.2.1975, Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 48, S. 8.
- 35 Vgl. Bundeskanzler Schmidt, Bulletin Nr. 74 vom 11.6.1975, S. 689, 692; Bundeswirtschaftsminister Friderichs, aaO (Anm. 23).
- 36 Das ist einer der wichtigsten Gründe für die gegenwärtige Misere der Entwicklungsländer, vgl. etwa dazu jüngst G. Fels, Internationale Umverteilung der Einkommen, EA 1975, 31; O. Wormser, Der Wandel der Weltwirtschaftsbeziehungen, EA 1975, 289 f.
- 37 Nähere Einzelheiten bei E. Kurth, Neue Internationale Wirtschaftsordnung im Industriebereich?, VN 1975, 10 ff.
- 38 UN-Dok. A/C.2/SR.1639, 27.11.1974, S. 10; A/C.2/SR.1647, 6.12.1974, S. 13; A/PV.2315, S. 22.
- 39 Vgl. etwa F. v. Liszt/M. Fleischmann, Völkerrecht, 12. Aufl. 1925, S. 126.
- 40 Lakonisch stellen z. B. L. Oppenheim/H. Lauterpacht, International Law, Bd. I, 8. Aufl. 1955, S. 321, fest: »There is, in law, no such fundamental right of intercourse«.
- 41 Vom 24.10.1970, YUN 1970, 788.
- 42 In diesem Sinne ausdrücklich E. O. Rabasa, The Charter of Economic Rights and Duties of States, ASIL Proceedings 1974, 302 ff.
- 43 Vgl. aber die Bekundung der Lieferbereitschaft in Nr. 10 Abs. 2 der Erklärung der OPEC-Länder vom März 1975.
- 44 Gegen diese Einschränkung hat die Delegation der Bundesrepublik Deutschland bei der Erklärung ihres Abstimmungsverhaltens ausdrücklich Stellung bezogen.
- 45 Fälschlicherweise lautet insoweit die vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit herausgegebene deutsche Übersetzung (Anm. 5): »muß«.
- 46 Vgl. Anm. 12.
- 47 YUN 1960, 49.
- 48 In diesem Sinne insbesondere das Schrifttum der sozialistischen Staaten, für das stellvertretend das DDR-Lehrbuch »Völkerrecht«, Teil 1, 1973, S. 157 ff., angeführt sei.
- 49 Erstmals ausführlich begründet durch O. Y. Asamoah, The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the UN, 1966, S. 46 ff., 54 ff.
- 50 So zuletzt G. Arangio-Ruiz, The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations, RdC 137 (1972 III), 419, 471 ff., 483.
- 51 Vom 20.2.1969, ICJ Reports 1969, 4, 43.
- 52 Bahnbrechend wirkte die Untersuchung von Bin Cheng, United Nations Resolutions on Outer Space: »Instant« International Customary Law? IJIL 5 (1965), 23 ff.
- 53 Von den politischen Stellungnahmen sei die Rede des Ecuadorianers L. Benites genannt, die dieser nach seiner Wahl zum Präsidenten der 28. Generalversammlung in der Eröffnungssitzung gehalten hat, vgl. UN-Dok. A/PV.2117, 18.9.1973, S. 36. Von den literarischen Äußerungen beanspruchen besonderes Interesse die Bemerkungen von T. O. Elias, Modern Sources of International Law, in: Friedmann/Henkin/Lissitzyn (Hrsg.), Transnational Law in a Changing Society, 1972, 34, 51. Ebenso aber beispielsweise auch der ehemalige Rechtsberater der US-Regierung L. Sohn, The Development of the Charter of the United Nations: The Present State, in: M. Bos (Hrsg.), The Present State of International Law and other Essays, ILA Centenary, 1973, S. 39, 50 ff.
- 54 J. Galtung, Gewalt, Frieden und Friedensforschung, in: *id.*, Strukturelle Gewalt, 1975, S. 7 ff.
- 55 Dazu Andeutungen bei Fels (Anm. 36), S. 33.
- 56 In der Tat wird in allen einschlägigen Rechtsakten zu Recht eine Verbesserung des Marktzugangs gefordert, vgl. namentlich: Aktionsprogramm, I 3 Buchst. a (ii); Charta, Art. 6, 14. Die Bundesregierung steht dieser Forderung aufgeschlossen gegenüber, vgl. Bundeswirtschaftsminister Friderichs und Bundesaußenminister Genscher, jeweils aaO (Anm. 23), sowie Bundeskanzler Schmidt, aaO (Anm. 34).

Die Bedeutung eines neuen Seerechts für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland

ERICH BLISSENBACH · PETER REIMER

Die Autoren haben als Mitglieder der Delegation der Bundesrepublik Deutschland an den Sessionen der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen teilgenommen. Sie geben nachstehend ihre persönliche Meinung wieder.

Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen wurde einberufen, um die Nutzungsrechte an den Meeren und ihrem Untergrund dem wirtschaftlichen und technologischen Fortschritt entsprechend teils erstmalig teils neu zu regeln. Nach Vorbereitungen durch den Meeresbodenausschuß tagte die Konferenz 1974 in Caracas und vom 17. März bis 10. Mai 1975 in Genf. Die tiefgreifenden Gegensätze zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und noch mehr zwischen den Interessengruppen — Konsumenten, Produzenten, Küsten- und Binnenstaaten, sogenannte Langküstenstaaten und »geographisch benachteiligte« Länder sowie viele andere — verhinderten jedoch bisher die Verabschiedung eines neuen Meeresrechtsregimes, so daß die Beratungen 1976 fortgesetzt werden müssen.

Gegenstand der Konferenz sind die Erforschung des Meeres, der marine Umweltschutz, insbesondere aber die wirtschaftliche Nutzung des Meeres und des Meeresbodens. Im folgen-

den werden aus der Vielfalt der Diskussionsgebiete nur diejenigen behandelt, denen die größte Bedeutung für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland zukommt: Die herkömmliche Nutzung des Meeres durch Fischerei und Verkehr, die dagegen junge Nutzung des Meeresbodens zur Gewinnung von Erdöl und Erdgas und die künftige Nutzung des Tiefseebodens durch den Meeresbergbau auf Manganknollen.

Fischerei und Schifffahrt

Die Wichtigkeit von Fischerei und Schifffahrt bedarf keiner besonderen Erläuterung. Beide hatten seit jeher hohe Bedeutung für die deutsche Wirtschaft. Wenn auch die Bundesrepublik Deutschland im Weltvergleich bei den Fischfangern 1973 erst an 26. Stelle rangierte, so konnten daraus immerhin fast 50 vH des inländischen Bedarfs gedeckt werden; die Bedeutung der Bundesrepublik als Schifffahrtsnation ist evident und zeigt sich unter anderem in Deutschlands hohem Rang als Handelsnation. Die beachtliche Rolle des bundesdeutschen Schiffbaus erhellt daraus, daß im Jahre 1974 der Umsatz der Seeschiffswerften um 16 vH auf 6,25 Milliarden DM anstieg (Platz 2 der Weltrangliste).

Die wirtschaftliche Lage von Fischerei und Schifffahrt der