

Zeisberg, Marie-Christine: Ein Rohstoffvölkerrecht für das 21. Jahrhundert. Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht, Bd. 32. Baden-Baden. Nomos, 2021. ISBN 978-3-8487-8069-3. 311. S. € 84,-

Ein vielversprechender Titel, zumal für eine Dissertation, die einleitend, zu Beginn der „Problemstellung“ ihre Perspektive darlegt: „Die gerechte, sichere und nachhaltige Rohstoffverteilung weltweit stellt eine der bedeutendsten Menschheitsaufgaben des 21. Jahrhunderts dar und entscheidet mit ihren Auswirkungen auf Leben, Umwelt und technischen Fortschritt über das Schicksal der kontinuierlich wachsenden Weltbevölkerung“ (S. 13). Zu Beginn setzt sich die Autorin daher mit der Relevanz des Themas unter gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und schließlich speziell juristischen Aspekten auseinander, zeigt Besonderheiten von Rohstoffen im Verhältnis zu anderen (Handels-) Gütern auf und erläutert ihren Fokus auf Völker(vertrags)recht, weil hier eine „Aufgabe der gesamten Menschheit“ gegeben sei (S. 30). Die Notwendigkeit einer gesamtheitlichen Darstellung mit langfristiger Perspektive wird damit begründet, dass sich die bisherige Forschung nur „punktuell mit Auswertungen und Ideen für die Zukunft“ erschöpfe, ohne ein „ausgearbeitetes Konzept“ vorzustellen (S. 34).

Die beiden ersten Kapitel widmen sich zunächst „Begriffsbestimmung“ (Rohstoff) und „Grundfragen der Rohstoffpolitik“ (1.), sodann dem „historischen Kontext“ (2.). In Kap. 1 konstatiert die Autorin das Fehlen einer einheitlichen Definition, skizziert mehrere und wählt schließlich eine weite Abgrenzung, die „alle Güter der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei“ sowie „alle mineralischen Erzeugnisse“, sowohl in ihrer „natürlichen Form“ als auch in der für den Absatz marktüblichen Veredelung (S. 57). Rohstoffpolitik umfasse mehr als deren Nutzung. Ein zweiter Schwerpunkt liege auf der aus der Abhängigkeit von der Nutzung resultierenden Erforderlichkeit von „Rohstoffsicherheit“, d. h. einer „Versorgung in ausreichender Menge zu angemessenen Preisen“ (S. 40 f.). Dazu gehörten geologische Verfügbarkeit, aber auch Versorgungssicherheit in ökonomischer und politischer Hinsicht, etwa der protektionistische Einsatz von Handelsinstrumenten, zumal bei Ernährungssicherheit von vitaler Bedeutung (S. 49), und nicht zuletzt die Schaffung von „good governance“, vor allem im Hinblick auf Vermeidung oder Eindämmung von Korruption (S. 56 f.). Bei der Entwicklung (zwischen) staatlicher Rohstoffpolitik unterscheidet die Autorin drei Phasen (S. 60 ff.): Die Epoche bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs, mit Hinweis auf die weitreichende Zuckerkonvention von 1902, der Abschnitt nach Proklamation der Atlantikcharta 1941 mit der Konzeption einer International Trade Organization und dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1947, das kein eigenes Rohstoff-Kapitel enthielt, schließlich als letzter Zeitraum die Epoche der Dekolonialisierung ab den 1960ern, mit Errichtung und

Blütezeit, aber auch späterem Bedeutungsverlust der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und Common Fund for Commodities. Einbezogen werden auch die Erweiterung des GATT um Kap. IV, vor allem durch Art. XXXVI, Abs. 4 im Hinblick auf Maßnahmen zur Stabilisierung der Weltmarktbedingungen für Rohstoffe (S. 70 ff., 119 f.) sowie die Diskussionen um eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung und schließlich die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO). Das „Machtgefälle“ (S. 80) zwischen Industrieländern und (rohstoffreichen) Entwicklungsländern dauere an und habe bislang das Rohstoffvölkerrecht geprägt.

Fundament von Lösungsstrategien und Ausgangspunkt von Perspektiven, wie sie später in den Kapiteln 5 und 6 erörtert werden, ist zunächst eine Beschreibung und dann eine Bewertung der „Vor- und Nachteile“ (S. 181) des aktuellen „Regelungsbestands“ (so der Titel von Kap. 3, S. 81); die einschlägigen Kapitel (3 und 4) nehmen daher zu Recht auch ihrem Umfang nach knapp die Hälfte des gesamten Werkes ein. Der näheren Betrachtung diverser Regelwerke voraus geht eine Behandlung des „Prinzips der dauerhaften Souveränität über natürliche Ressourcen“ (S. 81 ff.), dessen Herausbildung seit den 1950er Jahren, der späteren Anreicherung um Elemente des Umwelt- und Menschenrechtsschutzes und seiner Anerkennung als (nicht zwingendes) Völkergewohnheitsrecht. Bei rechtsverbindlich-vertraglichen Vorgaben werden zuerst die multilateralen Einrichtungen und Instrumente behandelt, beginnend mit dem WTO-Recht, einschließlich der Entwicklungen seit der Havanna-Charta 1947 und deren Kapitel zu zwischenstaatlichen Grundstoffabkommen (S. 94). Genauer betrachtet werden dann die für den internationalen Rohstoffhandel relevanten Artikel des GATT (1947/1994), zunächst Art. I, III und V (für Leitungen, S. 103), hernach näher Art. XI und die Ausnahmen in dessen Abs. 2 sowie das hierfür wegweisende Streitbeilegungsverfahren mit China. Erörtert werden auch die einschlägigen Buchstaben des Art. XX, vor allem b) und g), ferner überblicksartig weitere Vorschriften des GATT. Etwas karg gerät das daneben geltende Agrarabkommen (S. 122 f.), vor allem die Verknüpfung mit GATT 1994. In der Folge werden typische formelle und materielle Bestimmungen früherer und aktueller multilateraler Rohstoffabkommen beleuchtet, vor allem deren Ziele, die (meist schwachen) Kompetenzen (S. 130) und regelmäßig zeitliche Limitierung (S. 132), schließlich die überwiegend dualistische Organstruktur der jeweiligen intergouvernementalen Organisation. Heute existierten nur noch vielfältige Marktpflege-Instrumentarien (S. 141 ff.); als deren Gegenstück werden freilich auch Marktregulierungsmechanismen unterschiedlicher Ausprägung behandelt, mit Augenmerk vor allem auf dem Internationalen Zinnrat (S. 138 u. ö.) sowie „buffer stocks“. Bei „Rohstoffkartellen“, deren Bedeutung seit

Ende des 20. Jahrhunderts stark abgenommen habe (S. 174), stehen Überlegungen zur Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) im Vordergrund. Da Kartelle auch unter/bei staatlichen Beteiligten (auf Produktions- wie Nachfrageseite) gegeben sein können (S. 147, 149 f.), werden hier Fragen nach der Relevanz des völkerrechtlichen Interventionsverbots und der Staatenimmunität diskutiert, letztlich aber verneint; im Hinblick auf jenes fehle eine „ausschließliche Bestimmungsmacht“ der Staaten (S. 155 f.). Letztere erfasse nicht wirtschaftlich-kommerzielles Handeln (S. 157 f.). Zweite vertieft betrachtete Organisation (als Nachfragekartell) ist die im Zuge der Ölkrise entstandene Internationale Energieagentur (IEA) (S. 171 ff.). Weitere Bestrebungen zur Einhegung des „Rohstofffluchs“ (S. 174), der in diesem Sektor vor allem in Entwicklungsländern grassierenden Korruption (S. 175, 193), werden zumindest gestreift, so der Kimberley-Prozess (Zertifizierung von „Konfliktdiamanten“), die (rechtlich „weiche“) Extractive Industries Transparency Initiative (S. 177 f.) sowie Aktivitäten anderer (globaler) Internationaler Organisationen, die auch auf den Rohstoffbereich zielen. Leider fehlt gerade hier ein Zwischenfazit, und kaum nachvollziehbar ist, warum weder hier noch später der Energy Charter Treaty berücksichtigt wird.

Die direkt anschließende Bewertung des gegenwärtigen Rohstoffvölkerrechts in den Kapiteln 5 und 6 erfolgt spiegelbildlich zu dessen Beschreibung in den vorangegangenen beiden Kapiteln. Sie geschieht relativ kurz und gedrängt, gleichwohl aber wichtige Punkte ansprechend und kritisch betrachtend. Ausgehend von der Einordnung von Rohstoffen als (besonderen) Waren ab ihrer Handelbarkeit (S. 181 f.) über das Fehlen der (daher notwendigen) spezifischen Regeln im GATT – stattdessen zuweilen in Beitrittsprotokollen (S. 188) –, die mangelnde Diskussion über Ausfuhrzölle und die Defizite des Art. XX lit. g) GATT gelangt die Autorin zur Feststellung eines Trends zu mehr regionalen und/oder bilateralen Abkommen. Dies erfordere eine Prüfung nach Art. XXIV GATT (S. 194). Zudem seien Schwächen im Agrarbereich ersichtlich. Gleichwohl wird eine reformierte WTO als durchaus passender Regelungsrahmen gewertet (S. 196), was dann bei den Lösungsstrategien wieder aufgegriffen wird. Skeptischer fällt die Beurteilung anderer Abkommen aus, sei es bloße Marktpflege (S. 198 f.), seien es die bei marktintervenierenden Instrumenten aufgetretenen Probleme in der Praxis (S. 199 ff.). Überaus fragwürdig seien auch kartellrechtliche Konstruktionen im Hinblick auf Staaten (S. 204 f.). Letztlich mündet eine „Würdigung des gegenwärtigen Regelungsbestands“ darin, der bisherige (zu) „passive“ Ansatz werde der vielfältigen „Relevanz dieses wirtschaftsvölkerrechtlichen Teilgebiets“ nicht gerecht (S. 210). Vor diesem Hintergrund seien Reformvorschläge erforderlich (S. 211). Sechs „Lösungsstrategien“ zwar weniger zur „Bewältigung des Rohstoffproblems“ als vornehmlich bezüglich der geig-

neten „Anforderungen an den Rohstoffhandel“ bilden daher den Inhalt des ebenfalls umfangreicheren, mit jenem Begriff überschriebenen 5. Kapitels. Skizziert werden zunächst Interessenvertretungen der Produzentenstaaten (vor allem am Beispiel Aluminium, S. 212 f.) bzw. von Verbraucherländern. Bei jenen holt die Autorin vor allem bei Schutzzöllen sehr weit aus, bejaht weithin WTO-Konformität, zweifelt aber an der politischen Realisierbarkeit (S. 223), bei letzteren unterlaufe der bilaterale Ansatz letztlich das WTO-Konzept (S. 227). Ein multilaterales Abkommen als Ausgleich der verschiedenen Interessen, das am Ende eine gemeinsame „Weltmarktordnung“ (wohl nach UNCTAD-Muster, S. 227) auf Dauer (S. 234) aufrichte, sei hingegen „mehr als idealistisch“ (S. 236). Sowohl Rohstoffproduktions- als auch Rohstoffnachfragekartelle werden ebenfalls als politisch kaum machbar verworfen, selbst wenn erstere, etwa im Agrarbereich (S. 241), an sich geeignet wären. Somit bleibt als einzige Option die schon zuvor angedeutete Reform durch Ergänzung der WTO-Regelungen, denn der Bedarf an langfristiger, multilateraler Kooperation sei nicht zu leugnen (S. 245). Daher befasst sich die Autorin mit dieser langfristigen Strategie eingehend und differenziert, schlägt die Aufnahme eines neuen Teils VII in das GATT 1994 vor (wobei auch Öl zu erfassen sei); einzubeziehen sei überdies das Prinzip der dauerhaften Souveränität über natürliche Ressourcen, wenngleich nicht so rigide formuliert wie in den 1970er Jahren (S. 246 f., 252, 254), begleitet von (seitens der Internationalen Arbeitsorganisation [ILO]) anerkannten arbeitsrechtlichen Standards (S. 248, 250), jedoch nicht anderen, allgemeinen Menschenrechten. Ein Schwergewicht müsse das Investitionsschutzrecht bilden (S. 251 ff.), mit weit definiertem sachlichem Anwendungsbereich (S. 255), Umweltschutzbelangen als legitimem Enteignungszweck (S. 260, 263) und flankiert von WTO-konformen Exportbeschränkungen (S. 261 f.). Trotz ersichtlich geringer Erfolgsaussichten fasst die Autorin dann die für diese Lösung sprechenden Gründe zusammen und zeigt kurz den einzuschlagenden Verfahrensweg auf (S. 266, 267 f.). Bi- oder besser multilaterale Investitionsschutzregeln, auch als Teil tiefer und umfassender Freihandelsabkommen nach Konzeption der Europäischen Union (EU), hätten aber als weitere bzw. andere Lösungsstrategie noch sehr viel genauer betrachtet werden können, als dies die Autorin getan hat, die sich bei ihren Ausführungen zum Investitionsschutzrecht wohl zu sehr an überkommenen Gestaltungen und Inhalten von Kapitalschutzabkommen des 20. Jahrhunderts orientiert.

Vor einer Zusammenfassung (Kap. 7), die in 5 Thesen mündet (S. 284), werden noch „Perspektiven neuer Rohstoffquellen“ (Titel des Kap. 6) in „hoheitsfreien Gemeinschaftsräumen“ (S. 269) aufgezeigt; dabei geht es (noch) nicht um Handel, sondern primär um dem voraus liegende Exploration und Gewinnung. Zum Tiefseebergbau werden die bestehenden seerecht-

lichen Vereinbarungen beschrieben, die Probleme des Technologietransfers benannt (S. 273) und wird das Nauru-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zur Bedeutung des Umweltschutzes angeführt (S. 274). Im Hinblick auf die Arktis wird kritisch reflektiert, dass die Abgrenzung zwischen territorialer Souveränität der Anrainer und Rechten bezüglich des Festlandssockels Defizite und Lücken aufweist (S. 276) – ein Vergleich mit dem Antarktis-Regime fehlt jedoch. Was den Weltraum angeht, plädiert die Autorin für eine Aktualisierung und Verbreiterung der Regelungen des Mondvertrags (S. 279).

Das umfangreiche Literaturverzeichnis hat seinen Schwerpunkt in deutschsprachigen Quellen. Der durchweg klar und flüssig formulierenden Arbeit hätten mehr interne Querverweise gut getan, ansonsten ist sie ebenso aktuell wie solide recherchiert und nur an wenigen Stellen unscharf. Freilich erscheint der Titel „Rohstoffvölkerrecht“ zu weit gefasst, weil nicht die gesamte Wertschöpfungskette einbezogen ist, vielmehr vor allem Handel und daneben noch teilweise Erzeugung/Abbau und Produktion betrachtet werden, während Transport und Verbrauch (sowie damit einhergehende externe Effekte) kaum thematisiert werden. Gleiches gilt für die Zweitnutzung von Rohstoffen (Recycling, Sekundärrohstoffe). Auch wird die grundlegende Unterscheidung zwischen erneuerbaren und erschöpflichen Rohstoffen/Ressourcen nicht weiter behandelt. So bietet das Werk einerseits eine sinnvolle und nützliche einführende Betrachtung diverser Rohstofffragen aus verschiedenen Disziplinen (ökonomisch, philosophisch, ökologisch etc.) und gibt in einer Chronologie und Systematik verknüpfenden Darstellung eine verlässliche Übersicht zum rohstoffvölkerrechtlichen Rahmen, auch wenn hier wenig Neues verlautet. Dass zudem eigene konzeptionelle juristische Vorschläge für eine multilaterale Rohstoff-Handelsordnung und zugleich eine Weiterentwicklung des WTO-Rechts unterbreitet werden, ist lobenswert; allerdings im Hinblick auf die Komplexität des Problems trotz der verschiedenen Optionen erst ein Anfang. Zudem erfolgt zu Recht ein Abgleich der Lösungsstrategien mit den Chancen politischer Realisierbarkeit; die Autorin gelangt zum eher ernüchternden Ergebnis, dass politische Entwicklungen und Interessen offensichtlich bis auf weiteres „stärker“ sind als rechtliche Grundsatzüberlegungen. Hier hätte eine vertiefte Berücksichtigung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse und Modelle etwas mehr Tiefgang ermöglicht, ob und welche Reformen zumindest mittel- und langfristige realistisch machbar sind (und unter welchen Voraussetzungen). Auch die Differenzierung zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern greift für sich allein zu kurz, weil die multinational tätigen Unternehmen des Rohstoffsektors zu wenig in den Blick geraten, bei denen Sitz und Kontrolle zu den herkömmlichen Mustern nur noch teilweise passen. Nicht diskutiert werden

Rohstoffpartnerschaften, wie sie etwa im Verhältnis zwischen Deutschland und asiatischen Staaten abgeschlossen wurden. Überhaupt nicht einbezogen werden „Konfliktmineralien“ (Zinn, Wolfram, Tantal, Gold – 3TG), seltene Erden, Lithium, aber auch die Bereiche Sand und Wasser; gerade zu diesem den Blauen Planeten kennzeichnenden Grundstoff hätten auch bereits bestehende Vereinbarungen auf ihre Verallgemeinerbarkeit hin analysiert werden können. Drohenden Verteilungskämpfen oder gar Rohstoffkriegen (s. These 2, S. 284) muss in der Tat so rasch und effektiv wie möglich vorgebeugt werden. Ob dafür (angesichts der schier endlosen Doha-Runde) gerade die (reformierte) WTO die geeigneten Verfahren und Instrumente bietet (Thesen 3, 4), erscheint allerdings fraglich. Andererseits gibt es wohl keine Alternative zum Völkervertragsrecht, das im Hinblick auf Parteien, Inhalte und Verfahren vielfältige Ansätze bietet, zwei- oder mehrseitig konzipierte und erprobte Handlungsmodalitäten für immer mehr Beteiligte zu öffnen, sei es auf Regionen, sei es auf Regelungsgegenstände bezogen – auch in Bezug auf Rohstoffvölkerrecht.

Ludwig Gramlich, Münster/Hessen