

Langer, Gerd

Article — Digitized Version

Völkerrechtswidriges Handeln als Basis für eine neue Politik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Langer, Gerd (1975) : Völkerrechtswidriges Handeln als Basis für eine neue Politik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 9, pp. 473-475

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134863>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Völkerrechtswidriges Handeln als Basis für eine neue Politik?

Gerd Langer, Bonn

In seinem Plädoyer „Für eine neue Politik“ kritisierte Dietrich Keschull in Heft 5 des WIRTSCHAFTSDIENST¹⁾ die Bundesregierung, die seiner Meinung nach gegenüber den Ansprüchen der Entwicklungsländer, ihre volle Souveränität über die Bodenschätze durchzusetzen, eine zu restriktive Haltung einnimmt. Er sagt: „Und es dürfte ihr wenig Schwierigkeiten machen, die Souveränität der Entwicklungsländer über ihre Ressourcen und auch ihr Recht auf Verstaatlichung vollständig anzuerkennen. Warum eigentlich muß man hier stets auf der Einhaltung internationaler Rechtsnormen beharren, wenn bilaterale Kapitalschutzabkommen möglich sind und Unternehmen sich durch Kapitalanlagegarantien absichern können?“ Mit dieser Frage verkennt Keschull nach Ansicht von Dr. Langer die Problematik, um die es hier geht.

Zunächst ist festzuhalten: Das Recht des Staates, Privateigentum zum Wohl der Allgemeinheit zu enteignen oder zu verstaatlichen, ist völkerrechtlich unbestritten. Daher kommt auch den so oft zitierten Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) über die Souveränität über die Naturschätze wie der Resolution 1803 aus dem Jahr 1962²⁾ und denen des letzten Jahres³⁾ keine neues Völkerrecht anzeigende Bedeutung zu⁴⁾, abgesehen davon, daß durch Resolutionen der Generalversammlung kein neues Völkerrecht geschaffen werden kann; sie geben insoweit das geltende Recht wieder. Daher bereitet es der Bundesregierung nicht nur „wenig Schwierigkeiten“, sondern überhaupt keine, wenn sie die selbstverständliche Souveränität der Entwicklungsländer über ihre Ressourcen und auch ihr Recht auf Verstaatlichung anerkennt⁵⁾.

Eine andere Haltung wäre auch schwerlich zu begründen; auch der deutsche Staat nimmt aufgrund der Artikel 14 und 15 des Grundgesetzes das

Recht in Anspruch, auf seinem Hoheitsgebiet gelegenes Eigentum sowie Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zu enteignen oder zu nationalisieren, und zwar sowohl deutsches als auch ausländisches Eigentum.

Allerdings: nur gegen Entschädigung und, soweit ausländisches Eigentum betroffen ist, unter Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen. An dem Umstand, daß die Bundesregierung ihrerseits gegenüber anderen Regierungen auf dem Grundsatz besteht, daß die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden, setzt die Kritik Keschulls ein. Die Bundesregierung solle nicht „auf der Einhaltung internationaler Rechtsnormen beharren“, sondern sich allenfalls auf die Wirksamkeit bilateraler Verträge verlassen und, wenn auch diese Stricke reißen, dann bleibt immer noch der Trost, daß die deutschen Unternehmen aufgrund einer Kapitalanlagegarantie entschädigt werden können.

Ausschaltung des Völkerrechts

Keschull läßt außer acht, daß die Investitionsförderungsverträge auf dem allgemeinen Völkerrecht beruhen, indem sie eine Verdeutlichung und Konkretisierung der Regeln sind, die nach allgemeinem Völkerrecht, dem Fremdenrecht, für Auslandsinvestitionen als einem der wichtigsten Bestandteile des sogenannten wirtschaftlichen Völkerrechts gelten. Durch den Vertrag wird zwischen den Parteien ein Band enger geknüpft, das ohnehin durch das Völkerrecht vorgegeben ist. Ein Staat, der das allgemeine Völkerrecht in diesem

¹⁾ D. Keschull: Für eine neue Politik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55 Jg. (1975), H. 5, S. 220 f.

²⁾ Resolution 1803 (XVII) vom 14. 12. 1962, insoweit auszugsweise abgedruckt bei H. Goltz: Förderung privater Kapitalanlagen (Direktinvestitionen) in Entwicklungsländern, Bonn 1972, S. 62, Anm. 41.

³⁾ Vgl. insbesondere die Resolution 3201 (S – VI) vom 1. 5. 1974 betreffend die Erklärung über die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung, in: Europa-Archiv, 1974, S. D 293 ff.; ferner die von der Generalversammlung am 12. 12. 1974 gebilligte „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ Resolution Nr. 3281 (XXIX); dazu I. Seidl-Hohenevelde in: Recht der Internationalen Wirtschaft, 1975, S. 237.

⁴⁾ Vgl. auch E. Wehser: Völkerrechtswidrige Verstaatlichung der Kupferminen in Chile?, in: Juristen-Zeitung, 1974, S. 117 (118 f.).

⁵⁾ Vgl. D. Genscher: Verstärkte Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 70 vom 3. 6. 1975, S. 656 (657).

Dr. jur. Gerd Langer, 36, ist Regierungsdirektor in der Abteilung Außenwirtschaftspolitik und Entwicklungshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft in Bonn. Er beschäftigt sich mit Fragen der Auslandsinvestitionen.

Bereich nicht anerkennt, ist daher gar nicht bereit, einen Investitionsförderungsvertrag zu schließen; hierfür gibt es Beispiele.

Die in der „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ und den Entwürfen für eine neue Weltwirtschaftsordnung enthaltenen Vorstellungen der Entwicklungsländer beruhen auf dem Bestreben, Auslandsinvestitionen den Schutz des Völkerrechts zu entziehen und sie ausschließlich dem jederzeit abänderbaren Landesrecht zu unterwerfen. Es geht den Wortführern der Entwicklungsländer ja nicht darum, die Regeln des Völkerrechts fortzuentwickeln und sie neueren Gegebenheiten anzupassen, was im Bereich des wirtschaftlichen Völkerrechts leichter ist als in dem des „klassischen Völkerrechts“⁴⁾; sie wollen statt dessen das Völkerrecht ausschalten.

Präsident Allende z. B. lehnte es ab, seinen Streit mit dem amerikanischen Kupferunternehmen vor ein internationales Schiedsgericht zu bringen⁷⁾. Er war also nicht bereit, seine Forderung, diese Unternehmen müßten sich wegen angeblichen Raubbaues und des Transfers überhöhter Gewinne sogenannte „Übergewinne“ bei der Berechnung der Entschädigung für die enteigneten Minen anrechnen lassen, an den Regeln des Völkerrechts messen zu lassen, und vertat damit die Chance, daß das Völkerrecht neue Maßstäbe hätte setzen können. Denn wenn es tatsächlich nachweisbar gewesen wäre, daß die Unternehmen das chilenische Volksvermögen geschädigt hätten, dann ist die Annahme nicht von der Hand zu weisen, daß ein internationales Gericht einen Machtmißbrauch ebenso sanktioniert hätte, wie es nationale Gerichte tun; man denke nur an einige Verfahren im Kartellrecht.

Urzustand des Faustrechts

Es geht aber nicht an, wegen solcher möglicher Ausnahme- und Mißbrauchsfälle⁸⁾ das gesamte Völkerrecht für diese Materie aus den Angeln zu heben. Mit Bestrebungen dieser Art stellen sich die Protagonisten außerhalb der Rechtsgemeinschaft, die die verbindende Klammer zwischen den Staaten ist. Wenn jeder Staat sich auf sein Landesrecht beruft und es durchsetzt, dann befindet sich die Völkergemeinschaft bald wieder im Urzustand, in dem das Faustrecht gilt.

Die Bundesregierung würde also ihrem grundlegenden Interesse, das Völkerrecht als Grundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen zu erhalten, zuwiderhandeln, wenn sie nicht auf der Einhaltung internationaler Rechtsnormen beharrte; das schließt nicht aus, daß das Völkerrecht fortentwickelt wird, ja, es ist geradezu ein Ausdruck der sich entwickelnden internationalen Beziehungen, daß auch das Recht sich fortentwickelt – aber es darf nicht negiert werden.

Die Bundesregierung steht mit dieser Haltung nicht allein. Gerade Entwicklungsländer, die an vertieften Beziehungen mit den Industriestaaten interessiert sind, betonen immer wieder, daß sie die radikaleren Vorstellungen einiger ihrer Wortführer nicht teilen⁹⁾. Ihnen ist wohl bewußt, daß ansonsten das Investitionsklima in ihren Ländern so sehr leiden würde, daß sie die von ihnen erwünschten Investitionen nicht mehr anziehen würden. Auch die Haltung der neuerdings kapital-exportierenden ölfördernden Länder ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Sie fordern noch nachdrücklicher als die westlichen Staaten einwandfreie Garantien, bevor sie ihr Kapital anlegen; das gilt selbst bei Investitionen in den arabischen Nachbarstaaten¹⁰⁾.

Auch der Umstand, daß sich die Unternehmen durch Kapitalanlagegarantien absichern können, ist kein Anlaß für die Bundesregierung, ihr Beharren auf internationale Normen aufzugeben – im Gegenteil! Nach dem Haushaltsgesetz (§ 8) dürfen solche Garantien nur übernommen werden, wenn der Rechtsschutz in dem Gastland gesichert ist¹¹⁾; das ist er aber gerade nicht, wenn die Regierung dieses Landes verkündet, daß sie die Regeln des Völkerrechts nicht einzuhalten gedenkt. Angesichts der sehr niedrigen deutschen Prämien (0,5 % des garantierten Betrages) wäre die Inanspruchnahme von Haushaltsgeldern und damit des Steuerzahlers nicht zu vermeiden, wenn völkerrechtswidrige Enteignungen größeren Umfanges eintreten.

Verschlechterung der Beziehungen

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Wenn die Bundesregierung ihre Haltung aufgäbe und nicht mehr auf der Einhaltung internationaler Normen beharrte, würde sie keinen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit leisten, sondern ihrer Verschlechterung Vorschub leisten. Die neue Weltwirtschaftsordnung kann nicht darauf aufgebaut werden, daß bewährte Regeln des

⁴⁾ Dazu P. Weil: *Le droit international économique – mythe ou réalité?*, in: *Société française pour le droit international économique*, Paris 1972, S. 3 (6 ff.).

⁷⁾ Vgl. Wehser, a. a. O., (Anm. 4), S. 122 f. Es ist bemerkenswert, daß Präsident Allende seine Maßnahmen noch nicht einmal durch das eigens von ihm dafür geschaffene Kuptersondergericht überprüfen ließ; vgl. Seidl-Hohenveldern, a. a. O., (Anm. 3), S. 239.

⁸⁾ Vgl. Wehser, a. a. O., S. 122 f.

⁹⁾ Iran und Kuwait wiesen in den ihre Stimmabgabe zur „Charta“ begleitenden Erklärungen darauf hin, daß ihre Zustimmung nicht so gedeutet werden sollte, als ob sie Enteignungen ohne Entschädigung und den Bruch freiwillig übernommener Verpflichtungen eines Staates billigen wollten; vgl. Seidl-Hohenveldern, a. a. O., (Anm. 3), S. 239.

¹⁰⁾ Im Mai 1974 wurde zudem aufgrund einer Konvention die Inter-Arab Investment Guarantee Corporation in Kuwait gegründet, die Investitionen in anderen arabischen Staaten gegen das politische Risiko versichern soll.

¹¹⁾ Vgl. dazu G. Langer: *Die staatliche Förderung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern*, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 84 vom 7. 5. 1975, S. 6 f.

zwischenstaatlichen Verkehrs über Bord geworfen werden.

Der wirtschaftliche Verkehr zwischen den Staaten kann wie der Verkehr zwischen Einzelpersonen nur dann zur beiderseitigen Zufriedenheit abgewickelt werden, wenn der Austausch beiden Vorteil bringt. Es ist gewiß ein positives Zeichen der Entwicklung der letzten Jahre, daß die einseitig abhängige Rolle, in der sich die meisten früheren Kolonien auch noch nach der Erlangung der Unabhängigkeit befanden, erkannt wurde und daß sich die Industriestaaten des Umstandes bewußt wurden, daß auch sie abhängig sind, insbesondere von den Rohstofflieferungen aus der Dritten Welt. Den Industriestaaten ist klar geworden, daß die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere mit der Dritten Welt, nicht länger auf den Austausch von Waren gegen Rohstoffe beschränkt werden können. Die Forderung der Entwicklungsländer nach internationaler Arbeitsteilung und einem höheren Anteil an den Verarbeitungskapazitäten ist verständlich und berechtigt¹²⁾.

Völkerrechtliche Mindestgarantien

Die Entwicklungsländer erwarten von den Industriestaaten Hilfe bei der Industrialisierung, und diese erwarten von den ersteren eine gesicherte Versorgung mit Rohstoffen. Durch den Aufbau von Verarbeitungskapazitäten in den Entwicklungsländern werden die Voraussetzungen für eine verbesserte Arbeitsteilung in einer interdependenten Welt verbessert. Der Motor für diese Entwicklung ist das Kapital, das überwiegend noch von den Industriestaaten beigesteuert werden muß, ebenso wie das technische Wissen; in steigendem Umfang stellen aber auch Entwicklungsländer selber Kapital für Auslandsinvestitionen zur Verfügung wie die erdölfördernden Staaten.

Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung ist aber, daß eine Rechtsordnung vorhanden ist, die nicht nur reglementiert und kontrolliert, sondern auch Schutzrechte garantiert, die nicht einseitig entzogen werden können. Keine westliche Regierung kann ein Unternehmen zwingen zu investieren, wenn keine genügende Rechtssicherheit geboten wird. Die Bundesregierung erkennt daher zwar das Recht der Entwicklungsländer an, Bedingungen für Investitionen zu setzen und die unternehmerische Tätigkeit nach ihren Bedürfnissen zu regeln; aus diesem Grund hat sie nicht nur zugestimmt, sondern sogar meistens angeregt, daß in Investitionsförderungsverträgen für deutsche Investitionen ein Zulassungsverfahren vorgesehen wird, so daß das Gastland jede einzelne Investition prüfen kann¹³⁾. Diese Befugnisse des Gastlandes

¹²⁾ Vgl. Genscher, a. a. O., (Anm. 5), S. 657.

¹³⁾ Vgl. G. Langer, Rechtsschutz für Kapitalanlagen in Entwicklungsländern, Baden-Baden 1973, S. 22 ff.

müssen aber ausgewogen werden durch rechtliche Mindestgarantien, die als völkerrechtliche der einseitigen Abänderung entzogen sind.

Notwendige Rechtssicherheit

Um auf den Ausgangspunkt zurückzukommen: Ein wichtiger Anwendungsfall für die Politik der Bundesregierung ist gegenwärtig die Politik zur Sicherung der Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft. Dabei erscheint es sinnvoll und notwendig, künftig zur Sicherung der Versorgung neben dem Engagement der Unternehmen durch den Abschluß langfristiger Lieferverträge in Verbindung mit der Gewährung von ungebundenen Finanzkrediten auch verstärkt Auslandsinvestitionen durchzuführen¹⁴⁾.

Für die Entwicklungsländer ist die volle Mobilisierung und Nutzung der Rohstoffressourcen im Rahmen des Entwicklungs- und Industrialisierungsprozesses angesichts ihrer strukturellen Verhältnisse unerlässlich¹⁵⁾. Die Hilfe, die die Bundesregierung und die deutsche Wirtschaft den Entwicklungsländern bei der Aufschließung der Vorhaben durch den Einsatz von Kapital und technischem Wissen geben, läßt das Anliegen, hierdurch auch die eigene Versorgung zu sichern, nicht als unbillig erscheinen. Dem Interesse der Entwicklungsländer auf Entwicklung ihrer Wirtschaft steht das Interesse der Industriestaaten gegenüber, an den Früchten der von ihnen angebotenen Hilfe und Kooperation teilzuhaben¹⁶⁾. Dem Recht der Entwicklungsländer auf Ausnutzung ihrer Ressourcen entspricht das Recht der Industriestaaten auf Schutz ihrer Investitionen. Jedem Entwicklungsland bleibt es allerdings überlassen, darüber zu befinden, inwieweit es eine derartige arbeitsteilige Kooperation eingehen will.

Die Politik der Bundesregierung ist darauf ausgerichtet, statt der Konfrontation die Kooperation zu erreichen und zu vertiefen. In diesem Sinne wird sie, wie kürzlich in den „Thesen zur Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern“ erneut bekräftigt wurde, „auf internationaler Ebene mit Nachdruck auf die Bedeutung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Entwicklungsländer hinweisen und die Notwendigkeit der Rechtssicherheit und eines gesunden Investitionsklimas in den Entwicklungsländern unterstreichen“¹⁷⁾.

¹⁴⁾ Vgl. die vom Institut zur Erforschung technologischer Entwicklungslinien (Hamburg) 1974 vorgelegte Studie „Internationaler Vergleich der Förderung bergbaulicher Auslandsinvestitionen“, S. 131.

¹⁵⁾ Vgl. C. W i l h e l m s, in: D. K e b s c h u l l (Hrsg.): Rohstoff- und Entwicklungspolitik, Stuttgart 1974, S. 40.

¹⁶⁾ Vgl. I. S e i d l - H o h e n v e l d e r n: Das Recht auf wirtschaftliche Selbstbestimmung, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, 1974, S. 9 (12).

¹⁷⁾ Vgl. Bulletin Nr. 75 vom 12. 6. 1975, S. 698, These 19.