

Joëlle de Sépibus

Rezension: Sustainable Development in International Law Making and Trade – International Food Governance and Trade in Agriculture

Das Buch geht der Frage nach, wie das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung rechtliche Normativität verliehen, wie es begrifflich konturiert und insbesondere bei der Rechtssetzung und der Aushandlung internationaler Verträge, insbesondere des WTO-Landwirtschaftsabkommens operationabel gemacht werden kann. Durch die Ausarbeitung einer konkreten Entscheidungsmatrix wird einer «Kultur, in Optionen zu denken» der Weg geebnet, die es ermöglicht, politische Entscheidungen einem evidenzbasierten Ansatz zu verpflichten und damit zu einer erhöhten Kohärenz der Rechtsetzung beizutragen.

Beitragsarten: Rezension

Rechtsgebiete: Handelsrecht; Europäisches Wirtschaftsrecht

Zitiervorschlag: Joëlle de Sépibus, Rezension: Sustainable Development in International Law Making and Trade – International Food Governance and Trade in Agriculture, in: Jusletter 19. September 2016

[Rz 1] Im September 2015 haben die Vereinten Nationen ein neues Entwicklungsprogramm verabschiedet, die «Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung». Damit werden die vor 15 Jahren von der Staatengemeinschaft beschlossenen Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) durch 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDG) abgelöst und die Beachtung der drei verbundenen Dimensionen – Ökonomie, Soziales, Ökologie – für alle Staaten zur Pflicht. Im Gegensatz zu den MDG, bei denen die soziale Dimension stark im Vordergrund stand, nehmen die SDG nunmehr auch verstärkt ökologische Erfordernisse in die Entwicklungsagenda auf. Der Verschwendung und kurzfristigen Plünderung von Ressourcen soll ein Ansatz entgegengestellt werden, welcher zu einem schonenden und verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen verpflichtet, der die Bedürfnisse zukünftiger Entwicklungen und Generationen mitberücksichtigt.

[Rz 2] Obwohl die SDG-Ziele wenig umstritten sind, so stellt ihre Beachtung und Umsetzung nicht zuletzt bei der Gestaltung völkerrechtlich verbindlicher Handelsverträge eine bedeutende Herausforderung dar. Dr. ELISABETH BÜRGI BONANOMI nimmt sich in ihrem im 2015 bei Edward Elgar Publishing erschienenen Buch «Sustainable Development in International Law Making and Trade – International Food Governance and Trade in Agriculture» dieser Aufgabe in verdienstvoller Weise an und stellt sich insbesondere der äusserst komplexen Fragestellung, wie der Nachhaltigkeitsverpflichtung bei der Ausarbeitung des WTO-Landwirtschaftsabkommens besser Nachachtung verschafft werden kann.

[Rz 3] In ihrem klar geschriebenen, übersichtlich gegliederten und gedankenreichen Buch geht sie insbesondere der Frage nach, wie dem durch den im Jahre 1987 veröffentlichten Brundtland-Bericht «Unsere gemeinsame Zukunft» geprägten Konzept der nachhaltigen Entwicklung rechtliche Normativität verliehen, wie es begrifflich konturiert und bei der Rechtsetzung operationabel gemacht werden kann. Die Autorin tritt dafür ein, dass das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung über die politische Forderung hinaus, der wechselseitigen Abhängigkeit von sozialen, ökonomischen sowie ökologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, ein normatives Rechtsprinzip darstellt, das den Gesetzgeber, insbesondere bei der Gestaltung internationaler Verträge, in die Pflicht nimmt. Dies bedeutet nicht, dass der politischen Entscheidung vorgegriffen werden soll. Der Rechtsetzungsprozess soll aber verstärkt einem evidenzbasierten Ansatz verpflichtet werden. Indem der Gesetzgeber angewiesen wird, bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und bei der Gestaltung von völkerrechtlichen Verträgen unterschiedliche Optionen auszuarbeiten, deren Vor- und Nachteile, Synergien und deren potentielle Interessenskonflikte im Lichte des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung gegeneinander abzuwägen sind, kann dem Rechtsetzungsprozess mehr Kohärenz verliehen und festgefahrene Verhandlungssituationen durch die Einbringung neuer Perspektiven deblockiert werden. Denn, wie dies Albert Einstein schon auf den Punkt brachte, «doing the same thing over and over again and expecting different results», ist kein Erfolgsrezept.

[Rz 4] Das Buch folgt einem dreigliedrigen Aufbau, welcher der gestellten Aufgabe bestens gerecht wird. Der erste Teil widmet sich der ideengeschichtlichen Entstehung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Vereinten Nationen sowie seiner späteren Auslegung und Aneignung durch unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen und internationale Organisationen. Nach einer Darstellung der Genese des Konzepts sowie seiner unterschiedlichen Ausprägungen im Verlauf der Zeit folgt ein analytischer Teil, welcher sich mit den unterschiedlichen konzeptuellen sowie institutionellen Ansätzen bei der Ausgestaltung des Konzepts auseinandersetzt. So werden insbesondere das Kapitalstockmodell der Weltbank und die vom Nobelpreis-

träger Amartya Sen entwickelte personenbezogene Perspektive näher vorgestellt und einer kritischen Analyse unterworfen.

[Rz 5] Gemäss BÜRGI BONANOMI ist heute kaum mehr umstritten, dass eine Nachhaltigkeitspolitik nur dann ihren Namen verdient, wenn ihr ein evidenzbasierter, alle Betroffenen einbeziehender Entscheidungsprozess vorangeht. *Ex ante* und *ex post*-Nachhaltigkeitsprüfungen (Sustainability impact assessments – SIAs) sowie Folgenabschätzungen, welche Gesetzesvorlagen auf ihre Verträglichkeit mit den Menschenrechten (Human rights impact assessments – HRIA) überprüfen, spielen in diesem Rahmen eine herausragende Rolle. Unklar bleiben weiterhin gewisse methodologische Fragen, insbesondere wie die Prüfungsberichte in den Rechtsetzungsprozess eingespeist und wie diese institutionell verankert werden sollen, um möglichst optimale Resultate zu zeitigen.

[Rz 6] Teil II bildet das eigentliche Herzstück des Buches. Es ist der Rezeption des Prinzips der Nachhaltigen Entwicklung durch das internationale Recht gewidmet. Zu diesem Zweck erfolgen sowohl eine eingehende Darstellung der für die Nachhaltigkeitsdiskussion relevanten Entscheide internationaler Gerichte und des Stands der Doktrin, welche BÜRGI einer kritischen Würdigung unterwirft. Wenn sie dem Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung den Charakter eines allgemein anerkannten Rechtsgrundsatzes im Sinne von Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs abspricht, so tritt sie mit Fug – in Anlehnung und Weiterentwicklung der Theorie GEHNES¹ – dafür ein, dass das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung nicht nur ein politisches Konzept, sondern ein eigenständiges Rechtsprinzip darstellt. Es entspreche einer methodologischen Norm, welche sich sowohl aus substantiellen und verfahrensrechtlichen Elementen zusammensetze. Diese enthielten insbesondere drei Rechtspflichten, welche gemäss BÜRGI über genügend scharfe Konturen verfügten, um einer rechtlichen Überprüfung zugänglich gemacht zu werden: die Pflicht miteinzubeziehen, die Pflicht zu strukturieren und abzuwägen, sowie die Pflicht auszugleichen und in Einklang zu bringen, um optimale Optionen auszuarbeiten.

[Rz 7] Optimal ist eine Option gemäss BÜRGI BONANOMI dann, wenn sie auch aus einer rechtlichen Warte kohärent ist. Die Autorin geht dabei von einem weiten Verständnis des Kohärenzbegriffes aus, welcher darauf ausgerichtet ist, Konflikte sowohl formeller als auch materieller Natur zwischen verschiedenen Rechtssätzen bzw. Rechtsregimes auszuschliessen. Mit anderen Worten ausgedrückt, dürfen diese nicht nur in keinem direkten Widerspruch zueinander stehen, es muss vielmehr auch auf deren Auswirkungen und also darauf geachtet werden, dass die Umsetzung des einen nicht zur Unterminierung der Zielsetzungen der anderen führt.

[Rz 8] Der Rechtsrahmen, mit welchem die theoretischen Voraussetzungen für die Setzung nachhaltigen und kohärenten Rechts näher definiert werden, wird im dritten Teil anhand eines Anwendungsbeispiels konkretisiert. So wendet BÜRGI BONANOMI die von ihr ausgearbeitete Entscheidungsmatrix auf das WTO-Landwirtschaftsabkommen an, wobei sie insbesondere der Frage nachgeht, wie dieses Abkommen verbessert werden kann, um den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung gerecht werden zu können. Wesentliche Fragen sind: Welche Ziele soll das WTO-Landwirtschaftsabkommen erfüllen? Wie kann ein optimaler rechtlicher Rahmen für den Handel von Landwirtschaftsprodukten gestaltet werden? Inwiefern sind die im bestehenden WTO-Landwirtschaftsabkommen Regeln optimal und wenn nicht, müssen diese einer neuen Prüfung unterworfen werden?

¹ GEHNE KATJA, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip (Mohr Siebeck, 2011).

[Rz 9] Obwohl das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung auf eine lange und bewegte Geschichte zurückblicken kann, blieb es bislang oft etwas blutleer, wenn es darum ging, seine drei Dimensionen (ökonomisch, sozial, ökologisch) bei der Gestaltung internationaler Verträge in systematischer Weise einzubeziehen. Der Verdienst von BÜRGI ist es, durch die Erarbeitung einer konkreten Entscheidungsmatrix einer «Kultur, in Optionen zu denken» den Weg zu ebnet.

[Rz 10] Schon aus diesem Grund verdient das Buch eine grosse Leserschaft. BÜRGI BONANOMI begnügt sich aber nicht mit der Ausarbeitung eines theoretischen Prüfungsrahmens. Sie konkretisiert und entwickelt diesen weiter, indem sie eine sowohl sorgfältige als auch umfassende Analyse der vom WTO-Landwirtschaftsabkommen betroffenen Interessen vornimmt und diese im Lichte der Erfordernisse des Prinzips der Nachhaltigen Entwicklung untersucht. Dabei vertritt sie den Standpunkt, dass die Erweiterung des Handelsvolumens nicht Selbstzweck sein darf, sondern dass die Liberalisierung des Handelsvolumens von Landwirtschaftsgütern nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie in den Dienst weitergehender sozialer und ökologischer Zielsetzungen gestellt wird. Mit dem Belgier und Juristen OLIVIER DE SCHUTTER, UN-Rapporteur des Rechts auf Nahrung von 2008 bis 2014, geht BÜRGI einig, dass die in den Jahren 2007 ausgebrochene globale Nahrungsmittelkrise nicht zuletzt auch auf Fehlentwicklungen zurückgeht, die ihren Ursprung in den Regeln des internationalen Handelsregimes haben. So zeigt sie auf, dass diese Krise, die eine starke Erhöhung der Lebensmittelpreise zur Folge hatte, nicht zuletzt auch dadurch verschlimmert wurde, dass die durch das WTO-Landwirtschaftsabkommen induzierte Teilliberalisierung oftmals zulasten der Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung von armen Ländern und eines schonenden Umgangs mit den Ressourcen erfolgte.

[Rz 11] Wie komplex die Aufgabe ist, ein bestehendes Handelsregime zu reformieren, und wieviel widersprechende Interessen und Ansätze dabei berücksichtigt werden müssen, wird dem Leser dann bewusst, wenn er von den von BÜRGI mit akribischer Genauigkeit aufgelisteten internationalen Rechtsregimes Kenntnis nimmt. Manch einer hätte angesichts der schieren Quantität an kollidierenden Anliegen und Problemfeldern den Bettel hingeworfen. BÜRGI schafft es jedoch, ungeachtet der oft verwirrenden Fragmentierung des internationalen Rechts und der Vielzahl seiner Akteure, durch Komplexitätsreduktion und Priorisierung eine Entscheidungsmatrix zur Verfügung zu stellen, welche dem Gesetzgeber bei der Ausarbeitung optimaler und kohärenter Optionen eine konkrete Anleitung gibt.

[Rz 12] Insgesamt kann deshalb mit Fug festgehalten werden, dass es BÜRGI BONANOMI nicht nur gelingt, dem Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung konkrete neue rechtliche Konturen zu verleihen, sie versteht es auch, in prägnanter und nichtdestotrotz umfassender Weise den Leser mit den Herausforderungen vertraut zu machen, welcher die zukünftige Reform des WTO-Landwirtschaftsabkommen zu meistern haben wird. Soll diese in der Tat nicht nur zu einer weiteren Liberalisierung des Welthandels beitragen, wo dies zur Umsetzung der diversen Zielsetzungen gerechtfertigt ist, sondern nebst der Erhöhung der Effizienz und Produktivität auch anderen Anliegen gerecht werden, braucht es neue Ansätze und kreatives Denken. Nur in diesem Lichte wird es auch die in seiner Präambel genannten Ziele, insbesondere die Förderung der Ernährungssicherung, die ländliche Entwicklung und die Verbesserung des Umweltschutzes erfüllen.

[Rz 13] Das Buch, das in klarer und gut verständlicher Sprache verfasst ist, richtet sich an ein breites Publikum. Es kann einerseits als Lehrbuch und Nachschlagewerk verwendet werden von Juristen, aber auch von Lehrern, welche im Konzept der Nachhaltigen Entwicklung Inspiration suchen für eine fairere Ausgestaltung der internationalen Rechtsordnung. Andererseits bietet es Aktivisten, Politikern und Unterhändlern von Handelsverträgen konkrete Anregungen und Ge-

dankenanstösse, wie zukünftige Reformen der Vielfalt der Interessen und Ansprüche im Lichte der Nachhaltigen Entwicklung besser entsprechen können. Schliesslich ist es auch für all diejenigen von Interesse, welche über ihr Alltagsgeschäft hinaus versuchen, die Welt in ihrer Komplexität und Widersprüchlichkeit besser zu verstehen. Allerdings: Wem nach einfachen Antworten dürstet, wird von dem Buch nicht viel haben. Wer aber bei der Einübung und Ausübung des rechtlichen Handwerks die grossen Fragen nach Recht und Gerechtigkeit nie ganz abschütteln kann, der findet in diesem originellen und gut recherchierten Buch eine nachhaltige Inspirationsquelle.

Sustainable Development in International Law Making and Trade – International Food Governance and Trade in Agriculture, Dr. iur. ELISABETH BÜRGI BONANOMI, 2016, 448 Seiten, Edward Elgar Publishing Verlag, CHF 193., ISBN 978-1-78471-726-1.

Dr. iur, LL.M Brügge JOËLLE DE SÉPIBUS, Universitätsprofessur im Europarecht/Assistenzprofessur, Rechtsanwältin.