

"Kein Wässerchen trüben...?"

Das juristische und politische Tauziehen um den Bau zweier Zellulosefabriken am Río Uruguay

von Gisela Elsner

"La batalla del papel", heisst inzwischen eine Rubrik im Politikteil auf den ersten Seiten der uruguayischen Tageszeitung "El País". Seit Monaten beherrscht kaum ein anderes Thema die uruguayischen Medien so sehr wie der Streit mit dem Nachbarland Argentinien über den Bau zweier Zellulosefabriken am uruguayischen Ufer des Grenzflusses Río Uruguay. Die Gemüter auf beiden Seiten des Flusses sind erhitzt. Auf dem Verhandlungswege ließ sich die Angelegenheit, die zwischenzeitlich zu einer handfesten Krise geworden ist, nicht lösen - oder besser gesagt: Der Verhandlungsweg wurde erst gar nicht wirklich beschritten.

Spätestens seitdem beim EU-Lateinamerika-Gipfel im Mai in Wien die argentinische Karnevalskönigin und Greenpeace-Aktivistin Evangelina Carrozza medienwirksam gegen den Bau der Fabriken protestiert hat, ist die Problematik auch über die Grenzen des Cono Sur hinaus bekannt geworden.

Zwischenzeitlich wird auch juristisch gekämpft, und zwar gleich an zwei Fronten: Die Angelegenheit beschäftigt auf Antrag Argentinien seit Anfang Mai d.J. den Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag sowie nun inzwischen auf Initiative Uruguays hin auch den Streitbeilegungsmechanismus des Mercosur.

Der IGH hat am 13. Juli 2006 seine Entscheidung über den Antrag Argentinien auf einstweilige Anordnung verkündet, mit dem die Regierung von Néstor Kirchner einen Baustopp hatte erreichen wollen. Mit 14 zu 1 Stimmen wurde der argentinische Antrag abgelehnt.

Viel Juristisches ist seitdem in die politische Berichterstattung eingeflossen. Man fragt sich auch, warum diese Angelegenheit zwischen zwei Mercosur-Mitgliedstaaten überhaupt jenseits den Atlantik im fernen Den Haag vor dem IGH verhandelt wird und nicht gleich der Streitbeilegungsmechanismus des Mercosur gewissermaßen „vor der Haustür“ bemüht wird.

Nachdem bisher zumeist die politischen Implikationen des Streits betrachtet wurden, soll die Entscheidung des IGH nun Anlass sein, einmal die zugrunde liegenden Tatsachen sowie das Verfahren vor dem IGH und auch das Procedere im Rahmen des Mercosur-Mechanismus näher zu betrachten.

I. Hintergrund

Bei dem Bau der beiden Zellulosefabriken handelt es sich um das wohl größte Investitionsvorhaben in der uruguayischen Geschichte, das nach uruguayischen Angaben das Bruttoinlandsprodukt des Landes um zwei Prozent erhöhen würde. Der spanische Konzern ENCE (*Empresa Nacional de Celulosa de España*) und das finnische Unternehmen Botnia wollen ca. 1,8 Milliarden Dollar investieren. Die Weltbank trägt mit einem Kredit von 400 Millionen Dollar bei. Botnia will insgesamt

im Wert von ca. 1,2 Mio. Dollar Kredite aufnehmen, ENCE hofft auf etwa 600 Mio. Dollar. Zunächst sollen jährlich 1,5 Mio. Tonnen Zellstoff produziert werden. Das Unternehmen ENCE hat noch nicht mit dem Bau seiner Fabrik begonnen, sondern einen Baustopp bis November 2006 angeordnet, um das Urteil des IGH abzuwarten. Die Bauarbeiten der finnischen Firma Botnia gehen hingegen bereits seit April 2005 zügig voran, zuletzt nur unterbrochen nach einem Unfall auf dem Gelände. Schon im August 2007 soll die Produktion anlaufen, bei ENCE im Juni 2008. Durch den Bau der Fabriken werden mehrere tausend Arbeitsplätze in der Region geschaffen. Die Inbetriebnahme würde mehreren hundert Menschen Arbeit verschaffen.

Die Fabriken werden unweit der uruguayischen Stadt Fray Bentos in der Provinz Río Negro errichtet. Am gegenüberliegenden Ufer des Río Uruguay befindet sich auf argentinischer Seite der Ort Gualeguaychú, der als Urlaubsziel bekannt ist. Hier verbindet die acht Kilometer lange General-San-Martín-Brücke als einer von insgesamt drei Grenzübergängen die beiden Nachbarländer. Diese Brücke war im hiesigen Sommer monatelang von argentinischen Demonstranten blockiert worden, ebenso mehrfach eine Brücke zwischen Colón (Argentinien) und Paysandú (Uruguay), was insbesondere dem Tourismusgeschäft nach uruguayischen Angaben einen Schaden in Höhe von ca. 500 Mio. US\$ einbrachte. Urlauber in PKW und Reisebussen, die hier ein viel genutztes und günstiges Verkehrsmittel sind, mussten auf ihre Ferienreise ins Nachbarland verzichten.

Argentinien befürchtet Umweltschäden durch die Zelluloseproduktion und wirft Uruguay zudem vor, durch die einseitige Genehmigung des Baus der Fabriken seine Konsultationsverpflichtungen aus dem "Statut über den Río Uruguay" verletzt zu haben.

Dieses Statut wurde im Jahr 1975 zwischen beiden Ländern abgeschlossen. Zugleich wurde gemäß Art. 49 ff. des Statuts eine Verwaltungskommission für den Río Uruguay (*Comisión Administradora del Río Uruguay*, CARU) eingesetzt, deren Funktion und Zuständigkeiten im Statut der Verwaltungskommission des Río Uruguay näher geregelt sind.

Artikel 7 des Statuts über den Río Uruguay sieht u.a. vor, dass die Vertragsparteien, wenn sie Vorhaben umsetzen möchten, die die Wasserqualität des Flusses beeinträchtigen könnten, dies vorab der CARU mitteilen müssen. Diese entscheidet dann innerhalb von 30 Tagen, ob das geplante Projekt die Rechte der anderen Vertragspartei empfindlich beeinträchtigen. Stellt sich dies heraus oder kommt die CARU insofern zu keiner Entscheidung, informiert sie die andere Vertragspartei, die sich dann gemäß Art. 8 des Statuts ihrerseits innerhalb von 180 Tagen zu dem geplanten Projekt äußern muss. Zu diesem Zweck hat sie gemäß Art. 10 auch das Recht, das in Frage stehende Vorhaben zu besichtigen. Sofern die benachrichtigte Vertragspartei zu dem Ergebnis kommt, dass das Vorhaben der anderen Vertragspartei einen empfindlichen Schaden nach sich ziehen kann, sieht Art. 11 vor, dass die bemängelnde Partei dies unter Angabe der Gründe für diese Annahme sowie von Änderungsvorschlägen der CARU mitteilt. Die CARU gibt diese Information der anderen Vertragspartei weiter. In diesem Fall ist dann der Zeitpunkt für direkte Verhandlungen zwischen den beiden Vertragsparteien gekommen.

Führen diese Verhandlungen zu keinem Ergebnis, so ergibt sich aus Art. 60 des Statuts über den Río Uruguay, dass jede der beiden Parteien das Recht hat, die die

Interpretation oder Anwendbarkeit des Statuts betreffende Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten.

II. Das bisherige Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag

Diesen Schritt ist die argentinische Seite im Streit um den Bau der Zellulosefabriken Anfang Mai gegangen. Dabei handelt es sich um den ersten Antrag Argentiniens in der Geschichte des Internationalen Gerichtshofs.

Die argentinische Regierung hat die uruguayische Regierung verklagt und zugleich einen Antrag auf einstweilige Anordnung gemäß Art. 41 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs gestellt. Argentinien trug vor, dass Uruguay einseitig den Bau der beiden Zellulosefabriken genehmigt habe, ohne vorher den oben beschriebenen, im Statut über den Río Uruguay vorgesehenen Notifizierungs- und Konsultationsmechanismus in Gang gesetzt zu haben. Die Fabriken bringen nach Ansicht Argentiniens Umweltgefährdungen am Fluss und den angrenzenden Gebieten mit sich.

Im Einzelnen sollte Uruguay mittels der einstweiligen Anordnung entsprechend dem Antrag Argentiniens erstens verpflichtet werden, Genehmigungen zur Errichtung der Fabriken auszusetzen und den Bau zu stoppen. Zweitens wurde beantragt Uruguay zu verpflichten, mit Argentinien zum Schutz und zur Erhaltung des Río Uruguay und seiner Ufer zusammenzuarbeiten und von jeglichen weiteren einseitigen Maßnahmen hinsichtlich des Baus der Fabriken, die nicht im Einklang mit dem Statut über den Río Uruguay stehen, sowie von Maßnahmen, die die Beilegung des Streits erschweren, Abstand zu nehmen.

In öffentlichen Anhörungen am 8. und 9. Juni 2006 wiederholte Argentinien seinen Antrag, vertreten durch eine siebenköpfige Delegation unter der Leitung der Botschafterin Susana Ruiz Cerruti. Auch Romina Picolotti, Gründerin und Präsidentin der *Fundación Centro de Derechos Humanos y de Ambiente*, die Staatspräsident Kirchner später zur Umweltbeauftragten ernannte, gehört der Delegation an. Uruguay, seinerseits vertreten durch seinen Botschafter in Frankreich, Dr. Héctor Gros Espiell und vier weitere Delegationsmitglieder, beantragte die Abweisung des argentinischen Antrags und argumentierte, dass die erforderlichen Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht vorlägen.

Am vergangenen Donnerstag nun wies der IGH mit 14 zu 1 Stimme den argentinischen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurück. Die Gegenstimme gehört dem argentinischen ad-hoc-Richter Vinuesa, der eine *dissenting opinion* zum Urteil abgab. Die Entscheidung verkündete die Präsidentin des Gerichtshofs, Rosalyn Higgins.

Der Gerichtshof wies zunächst darauf hin, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung nur unter sehr engen Voraussetzungen erfolgen kann, nämlich dann, wenn sie dringend erforderlich ist, um eine irreparable Schädigung der Rechte einer Streitpartei abzuwenden.

Hinsichtlich des ersten Teils des Antrags, der die Aussetzung der Baugenehmigung für die Anlagen und deren Bau selbst betrifft, begründete der Gerichtshof die Ablehnung damit, dass er derzeit nicht überzeugt sei, dass gegen etwaige Verletzungen des Statuts über den Río Uruguay nicht auch im Rahmen des Hauptsacheverfahrens vorgegangen werden könnte. Die Entscheidung darüber, ob Uruguay seine Verpflichtungen aus

diesem Statut verletzt hat, überließ der IGH dem Verfahren in der Hauptsache. Es sei derzeit nicht erwiesen, dass durch die Entscheidung Uruguays zur Genehmigung des Baus der Anlagen die Gefahr eines irreparablen Schaden für die Gewässerumwelt am Río Uruguay oder die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der argentinischen Flussanwohner bestehe.

Bezüglich des Baus der Fabriken, so der Gerichtshof, habe Argentinien ihn nicht überzeugen können, dass dadurch irreparable Umweltschäden entstünden oder dass die bloße Unterbrechung des Baus bis zum Urteil in der Hauptsache die von Argentinien behaupteten wirtschaftlichen und sozialen Folgen rückgängig machen oder beheben könnte.

Was die Inbetriebnahme der Anlagen angeht, so weist der Gerichtshof darauf hin, dass Argentinien bisher nicht bewiesen habe, dass die damit verbundene Umweltverschmutzung den Río Uruguay irreparabel schädigen würde. Jedenfalls sei eine solche Bedrohung nicht imminent, da die Inbetriebnahme der Fabriken nicht vor August 2007 bzw. Juni 2008 zu erwarten sei.

Der Gerichtshof schließt bezüglich des ersten Teils des Antrags mit der Feststellung, dass die Umstände eine Aussetzung der Baugenehmigung oder des Baus der Anlagen nicht rechtfertigen würden. Er weißt jedoch ausdrücklich darauf hin, dass Uruguay durch die Fortsetzung der Arbeiten alle Risiken trägt, die mit etwaigen Feststellungen durch das Urteil in der Hauptsache entstehen und dass die Errichtung der Fabriken keine vollendeten Tatsachen schaffen könne, auf die sich Uruguay dann berufen könnte.

Hinsichtlich des zweiten Teils des argentinischen Antrags bezüglich der Verpflichtung Uruguays zur Zusammenarbeit mit Argentinien nach den Grundsätzen von Treu und Glauben sowie zur Verhinderung einer Verschärfung des Konflikts, macht der Gerichtshof grundsätzlich auf die Bedeutung der Sicherstellung des Schutzes geteilter Umweltressourcen bei gleichzeitiger Zulassung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung aufmerksam. Sodann weist er die Parteien auf ihre Verpflichtung zur Beachtung internationalen Rechts im Allgemeinen und des durch das Statut über den Río Uruguay geschaffenen Konsultations- und Kooperationsmechanismus im Besonderen hin. Er betont dabei die Bedeutung der CARU hinsichtlich der Verwaltung und des Schutzes des Flusses und bezeichnet diese Kommission als das vorgesehene Forum für die Kooperation. Der IGH ruft beide Parteien dazu auf, von Handlungen Abstand zu nehmen, die die Lösung des Konflikts erschweren könnten. Er bezieht sich ferner auf die vom uruguayischen Prozessvertreter in der mündlichen Anhörung angebotene, ständige gemeinsame Überwachung des Río Uruguay und die dadurch geäußerte Intention, die Verpflichtungen des Statuts zu erfüllen. Angesichts dessen sehe er eine Anordnung vorsorglicher Maßnahmen durch Erlass der von Argentinien beantragten einstweiligen Anordnung nicht als begründet an.

Der Gerichtshof beschließt seine Entscheidung mit dem Hinweis, dass diese in keiner Hinsicht die Hauptsacheentscheidung vorwegnehme und dass Argentinien nicht daran gehindert sei, einen neuen, auf neue Tatsachen gestützten Antrag zu stellen - ein Recht, dass Art. 75 Abs. 3 der Verfahrensordnung des IGH auch ausdrücklich vorsieht.

Drei Richter gaben trotz ihrer grundsätzlichen Zustimmung zum Ergebnis der Entscheidung gesonderte Voten ab: Der Richter Ranjeva fügte dem Urteil eine

Erklärung hinzu, die Richter Abraham und Bennouna abweichende Voten, in denen sie Unterschiede in der Begründung des Urteils geltend machen. Der gegen die Entscheidung stimmende argentinische ad-hoc-Richter Vinuesa fügte sein Minderheitsvotum (*dissenting opinion*) bei. Darin erklärt er, dass die Rechte und Pflichten des Statuts über den Río Uruguay auf dem Vorsorgeprinzip beruhen und dass seiner Ansicht nach der Gerichtshof die vorläufige Unterbrechung des Baus der Anlagen hätte verfügen sollen, bis Uruguay, wie vor dem IGH zugesagt, seine Verpflichtungen aus dem Statut erfüllt.

Nach der Entscheidung über den Antrag auf einstweilige Anordnung wird sich der Gerichtshof nun der Entscheidung in der Hauptsache und damit der Frage zuwenden, ob die uruguayische Regierung durch die Genehmigung des Baus der Zellulosefabriken das Statut über den Río Uruguay verletzt hat. Nun hat zunächst Argentinien bis zum 15. Januar 2007 Gelegenheit, in einem Schriftsatz seine Darstellung der Entwicklung des Konflikts beim IGH einzureichen. Danach steht Uruguay mit einer Frist bis zum 20. Juni 2007 das gleiche Recht zu. Auf dieser Grundlage fällt sodann der Gerichtshof sein Urteil, wobei die Möglichkeit besteht, dass er zuvor die Parteien zu einer erneuten Anhörung lädt.

III. Reaktionen dies- und jenseits des Río Uruguay

In Uruguay machte sich nach dem Bekanntwerden der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs Erleichterung breit. Insbesondere die Eindeutigkeit der Entscheidung im Stimmenverhältnis 14 zu 1 hatte nach eigenen Angaben auch der Leiter der uruguayische Prozessvertretungsdelegation, Botschafter Dr. Héctor Gros Espiell, nicht erwartet. Quer durch alle politischen Lager wurde jedoch ausdrücklich vor Triumphalismus gewarnt und zu Verhandlungsbereitschaft mit Argentinien aufgerufen. Außenminister Reinaldo Gargano und der Minister für Wohnungsbau, Raumordnung und Umwelt, Mariano Arana, trafen sich mit ihren Beratern im Außenministerium, um das Urteil zu analysieren und sodann vor die Presse zu treten. Sie stimmten mit der Forderung des Gerichtshofs überein, dass im Rahmen der CARU nach einer Lösung für den Konflikt gesucht werden müsste. Zugleich schlugen sie formell die Wiederaufnahme diplomatischer Verhandlungen zwischen den Nachbarstaaten vor, um den Konflikt auf politischem Wege zu lösen. Dazu, so Gargano, erarbeitet das Außenministerium ein Bündel von Maßnahmen, um einen fruchtbaren Dialog der beiden Staaten zu erreichen. Eine dieser Maßnahmen könnte der Abschluss eines Vertrages über den Schutz natürlicher Ressourcen zwischen den vier Anrainerstaaten des Río de la Plata-Beckens, Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay sein, damit künftig alle am Ufer errichteten Anlagen diesem Ziel dienen.

Umweltminister Arana betonte, dass auch Uruguay am Schutz der Flussregion gelegen sei und äußerte die Hoffnung, dass man sich mit Argentinien auf eine gemeinsame Überwachung des Río Uruguay werde einigen können. Daran könnten auch Umweltexperten aus dem Mercosur-Raum teilnehmen. Sogar die Beteiligung von Vertretern der Umweltaktivisten in Gualeguaychú wurde erwogen.

An die argentinische Regierung wurde der Appell gerichtet, die Entscheidung des IGH ebenfalls zu akzeptieren und neuerliche Straßenblockaden zu verhindern.

Die Äußerungen der argentinischen Seite fielen unterschiedlich aus. Die Leiterin der argentinischen Delegation, Botschafterin Susana Ruiz Cerruti betonte unmittelbar nach der Verkündung der Entscheidung, dass diese ja zunächst nur die einstweilige Anordnung gegen die Arbeiten am anderen Flussufer betroffen habe. Man hätte lieber etwas anderes gehört, jedoch handele es sich nicht um eine diplomatische Niederlage, man werde weiterarbeiten. Im Übrigen war man bemüht, die positiven Seiten des Urteils zu sehen, wie z.B. die Äußerung des Gerichtshofs, dass Argentinien einen auf neue Tatsachen gestützten neuen Antrag stellen könne und dass Uruguay sämtliche Risiken hinsichtlich eines späteren negativen Urteils in der Hauptsache trage. Dadurch würden die Rechte der argentinischen Bürger geachtet.

Einen etwas schärferen Ton schlug eine von Staatspräsident Kirchner unterzeichnete Erklärung an, die der argentinische Kabinettschef Alberto Fernández am Freitagmittag nach einem Treffen mit dem Staatspräsidenten, Außenminister Jorge Taiana und der neuen Umweltbeauftragten, Romina Picolotti, verlas. Darin wird zwar die vollständige Befolgung des Urteils zugesagt, aber vor möglichen irreversiblen Schäden durch die Fabriken gewarnt. Daher behalte Argentinien sich vor, einen erneuten Antrag auf einstweilige Anordnung beim IGH zu stellen. Die Bautätigkeit sei unvereinbar mit der Erhaltung des Río Uruguay. In dieser Überzeugung werde man bestrebt sein, die internationalen Finanzierungsmechanismen von einer Zahlung für das Unterfangen abzubringen.

Kirchner selbst ließ sich schließlich gar mit der Äußerung vernehmen, es gehe gerade erst richtig los. Dann wieder hieß es, er sei zu Verhandlungen über einen politischen Ausweg aus der Krise unter der Bedingung bereit, dass das Angebot hierzu aus Uruguay komme.

Mit der Drohung, die internationalen Finanzierungsmechanismen für den Bau der Anlagen zu behindern, hat die argentinische Regierung inzwischen offenbar Ernst gemacht. Nach einem am 18. Juli in der uruguayischen Tageszeitung „Últimas Noticias“ zitierten Bericht in der argentinischen Tageszeitung „Página 12“ hat die Regierung in einem Brief an die New Yorker Börse und ihr Kontrollorgan, die US-amerikanische Wertpapierkommission vor den Risiken gewarnt, die mit Investitionen in das Projekt der finnischen Firma Botnia verbunden sind, über dem nach wie vor das Hauptsacheverfahren vor dem IGH schwebt. Botnia gehört zu 47 % dem Unternehmen UPM-Kymmene, das an der New Yorker Börse dotiert ist. Ausdrücklich wird in dem Brief darauf hingewiesen, dass die niederländische Bank ING ihre Finanzierungszusage zurückgezogen habe. Das Finanzierungspaket wurde derweil offenbar insgesamt suspendiert. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC) der Weltbank befand bereits in einer Studie im April 2006, dass Informationen über mögliche Auswirkungen der Kontamination von Luft, Wasser und Erdreich sowie über die benutzte Technologie fehlten.

Der uruguayische Außenminister Gargano reagierte auf die Äußerungen von jenseits des Río de la Plata mit der Feststellung, dass sie der Annäherung nicht eben dienten und äußerte seine Verwunderung, dass ein Land seine Energien in die Verhinderung von Krediten für Unternehmen investiere. Zugleich forderte er aber Toleranz um Kontroversen zu verhindern.

Nun blickt man gespannt auf den Mercosur-Gipfel am 20. Juli in Córdoba, an dem die beiden Staatschefs Néstor Kirchner und Tabaré Vázquez teilnehmen werden. Bislang sei ein Treffen der beiden Präsidenten am Rande des Gipfels nicht vorgesehen, so der

argentinische Kabinettchef Alberto Fernández. Die argentinische Zeitung "La Nación" zitierte nicht näher genannte, hohe Regierungsangehörige mit der Aussage, dass Kirchner im Kreise der Minister darauf hingewiesen habe, er werde nicht aus der Position des Schwächeren heraus verhandeln.

Uruguays Präsident Tabaré Vázquez schloss inzwischen bilaterale Gespräche mit Kirchner über die Kontroverse anlässlich des Gipfels in Córdoba aus.

IV. Streitbeilegung im regionalen Rahmen - der Mercosur-Streitbeilegungsmechanismus als zweite Front

Apropos Mercosur: Angesichts der Tatsache, dass die Streitparteien Argentinien und Uruguay (neben Brasilien, Paraguay und neuerdings seit Juli d.J. auch Venezuela) Mitglieder des 1991 gegründeten Mercado Común del Sur (Mercosur) sind, ist in den vergangenen Monaten verschiedentlich die Frage gestellt worden, warum nicht versucht wurde, den Konflikt mittels der Instrumente dieses regionalen Bündnisses beizulegen. Das Protokoll von Olivos über die Beilegung von Streitigkeiten im Mercosur aus dem Jahr 2002 sieht hierfür einen eigenen Mechanismus vor.

Wie das Statut über den Río Uruguay sind auch im Rahmen des Mercosur-Streitbeilegungsmechanismus zunächst direkte Verhandlungen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten der erste Schritt zur Beilegung eines Konflikts.

Scheitern die Verhandlungen, so kann durch Mitteilung an die *Secretaría Administrativa* (Verwaltungssekretariat) ein Schiedsgerichtsverfahren eingeleitet werden (Art. 6 i.V.m. 9 ff. Olivos-Protokoll). Hierzu wird ein aus drei Schiedsrichtern bestehendes ad-hoc-Tribunal eingerichtet. Jede der beiden Streitparteien wählt aus einer beim Verwaltungssekretariat hinterlegten Liste einen Schiedsrichter aus. Der dritte Schiedsrichter, der dem Tribunal vorsitzt, wird entweder einvernehmlich oder durch Los bestimmt und darf nicht die Staatsangehörigkeit einer der beiden an dem Streit beteiligten Parteien haben. In ihren an das ad-hoc-Tribunal gerichteten Schriftsätzen definieren die Parteien abschließend den Streitgegenstand. Dabei werden von beiden Seiten Tatsachen, Vorgeschichte und geltend gemachte Rechte so vorgetragen, wie sie sich aus der jeweiligen Perspektive darstellen. Innerhalb von 60 Tagen verkündet das ad-hoc-Tribunal seinen Schiedsspruch (Art. 16).

Direkte Verhandlungen auf der Ebene der Staatspräsidenten über den Konflikt um die Fabriken hat es zuletzt am 11. März am Rande der Amtseinführung der chilenischen Staatspräsidentin Michelle Bachelet gegeben. Dabei wurde ein Verhandlungsplan aufgestellt, der jedoch einige Tage später aufgegeben wurde, als das finnische Unternehmen Botnia es ablehnte, die Bauarbeiten an seiner Anlage für 90 Tage zu unterbrechen.

Das Statut über den Río Uruguay, auf dass sich Argentinien in dem Streit um die Zellulosefabriken bezieht, sieht in seinem Art. 60, wie bereits dargelegt, für diesen Fall den Rechtsweg zum IGH vor.

Es sind jedoch verschiedentlich Stimmen laut geworden, die zu Recht darauf hinweisen, dass das Statut zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurde, in dem es den Mercosur noch nicht gab. Heute hätte es dagegen nahe gelegen, sich zunächst auf dieser regionalen Ebene um eine Beilegung des Streits zu bemühen und ein ad-hoc-Schiedstribunal einzuberufen.

Das dies nicht geschah, ist ein weiteres Mal ein Zeichen für die derzeit viel beschworene Krise des Mercosur. Deren zahlreiche Gründe an dieser Stelle im Einzelnen zu beleuchten, würde den Rahmen sprengen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass insbesondere die beiden großen Mitgliedstaaten Argentinien und Brasilien eigene Wege gehen. Jeder ist auf seinen Vorteil bedacht - liegt dieser in bilateralen Abkommen untereinander oder beispielsweise mit den Vereinigten Staaten, so wird nicht lang gezögert. Insofern gehen bewundernde Blicke nach Chile. Dabei wird nicht bedacht, dass Chile als nur assoziiertes Mitglied guten Gewissens andere Akzente setzen kann. Brasilien als größte Wirtschaftsmacht des Bündnisses könnte und sollte die Rolle eines Motors der Integration übernehmen, hält sich aber zurück. Priorität hat hier, was für die Wahlen am 1. Oktober nützt – und die Unterstützung des angeschlagenen Mercosur gehört offenbar nicht zu den Prioritäten. Hinsichtlich des Streits um die Zellulosefabriken hatte Brasilien sich gar zumindest indirekt auf die Seite Argentiniens gestellt und darauf beharrt, dass es sich hier um eine bilaterale, nicht um eine Regionale Angelegenheit handle. Diese Position hatte auch die argentinische Regierung bereits vertreten, als das uruguayische Außenministerium sich Anfang April an den argentinischen Präsidenten in seiner damaligen Eigenschaft als pro tempore-Vorsitzender des *Consejo del Mercado Común* gewandt und diesen um die Einberufung einer Dringlichkeitssitzung dieses höchsten Mercosur-Organs ersucht hatte. Auf diesem Wege hatte Uruguay den Streitbeilegungsmechanismus nach dem Protokoll von Olivos in Lauf setzen wollen.

Zweifelloso wäre eine Lösung auf regionaler Ebene vorzuziehen gewesen. Die Nähe zum Ort des Geschehens, die Möglichkeit der Wahl der Schiedsrichter wären nur einige der Vorteile gegenüber der Anrufung des Weltgerichts in Den Haag gewesen. Darüber hinaus wäre es auch ein positives Zeichen für den Mercosur gewesen, dass man nämlich allen Unkenrufen zum Trotz in der Lage ist, sich seiner Mechanismen zu bedienen, wenn es darauf ankommt, und die Probleme vor der Haustür vor Ort anzugehen. Erwarten durfte man dies in der augenblicklichen Lage indes wohl nicht.

Uruguay hat daraufhin einen erneuten Schritt unternommen, die Schiedsgerichtsbarkeit des Mercosur im Streit um die Zellulosefabriken zu nutzen, diesmal jedoch gleichsam aus der umgekehrten Perspektive. Das Land bezichtigt den großen Nachbarn, durch die monatelangen Blockaden der Grenzbrücke zwischen Gualaguaychú und Fray Bentos gegen Art. 1 des Vertrages von Asunción, durch den der Mercosur gegründet wurde, verstoßen zu haben. Danach ist innerhalb des Bündnisses der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen gewährt. Die uruguayische Regierung trägt vor, dass durch die Blockaden Schäden in Höhe von etwa 500 Mio. Dollar entstanden seien.

Inzwischen wurde das dreiköpfige ad-hoc-Tribunal bestimmt: Uruguay benannte den Professor für internationales Recht, José María Gamio als Schiedsrichter, Argentinien den Juristen Héctor Masnatta. Den Vorsitz übernimmt Luis Martí Mengarro, spanischer Richter, was Proteste der argentinischen Regierung nach sich zog, da ENCE als einer der künftigen Betreiber der Zellulosefabriken ein spanisches Unternehmen ist – ein Einwand, mit dem Argentinien jedoch scheiterte. Daraufhin trat in der vergangenen Woche Héctor Masnatta als Schiedsrichter zurück. An seine Stelle trat der bereits als Reserveschiedsrichter bestimmte Argentinier Enrique Carlos Barreira.

Mit dem Spruch des Schiedsgerichts ist nach der jüngsten Einschätzung des uruguayischen Staatspräsidenten Tabaré Vázquez Ende Juli zu rechnen. Sollte das ad-

hoc-Tribunal Uruguay Recht geben, so kann die uruguayische Regierung sodann die Regierung Kirchner auf Schadensersatz verklagen.

V. Fazit

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens vor dem IGH steht schon jetzt fest, dass viel Porzellan zu Bruch gegangen ist in den argentinisch-uruguayischen Beziehungen. Daran haben beide Seiten ihren Anteil. Argentiniens Präsident Kirchner wird man vorwerfen müssen, dass er die Anliegen der besorgten Anwohner des Río Uruguay zu populistischen Zwecken ausnutzte, um sich nebenbei noch den Umweltschutz auf die Fahne zu schreiben. Der argentinische Ex-Wirtschaftsminister Roberto Lavagna äußerte gegenüber der argentinischen Zeitung „La Nación“, dass Kirchner den Weg nach Den Haag eingeschlagen habe, weil er auf diese Weise die Umweltaktivisten in Gualeguaychú habe beschwichtigen wollen. Sonderlich glaubwürdig sei das nicht, so Lavagna, wenn man bedenke, dass 6 Mio. Menschen um Buenos Aires herum in erbärmlichen Umweltbedingungen lebten.

Auch in Argentinien mehren sich die Stimmen, die den Gang nach Den Haag für verfehlt halten - so der Direktor des Instituts für Internationale Beziehungen, Norberto Consani, der Direktor des Instituts für strategische Planung, Jorge Castro, der Direktor des Zentrums für Internationale Studien der Universität des *Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina*, Carlos Escudé und Ex-Botschafter Diego Guelar - oder aber zumindest für verfrüht (so z.B. Adrián Ventura, ein sehr bekannter und auf Rechtsthemen spezialisierter Journalist in „La Nación“), wenn man die Bedingungen betrachtet, die der IGH zum Erlass einer einstweiligen Anordnung ansetzt. Und diese Voraussetzungen müssen eng gezogen werden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass der Gerichtshof Präzedenzfälle mit unabsehbaren Folgen schafft. Daher sind einstweilige Anordnungen des IGH auch selten. Konkret: eine im Bau befindliche Fabrik kann nicht die Gefahr eines unmittelbar drohenden, irreparablen Schadens für die Umwelt darstellen.

Und Uruguay? Auch hier wurde strategisches Vorgehen nicht eben groß geschrieben. Nicht nur, dass Vázquez, bevor er zum Staatspräsidenten gewählt wurde, das bereits seit 2002 geplante Projekt des Baus der Zellulosefabriken noch abgelehnt hat und erst als er im Amt war plötzlich zum Befürworter wurde. Die CARU wurde nicht eingeschaltet, wie dies im Statut über den Río Uruguay vorgesehen ist. Dieser Makel geht mit Uruguay heim und ist nicht zu beschönigen. Als man im lateinamerikanischen Spätsommer mit Argentinien dann einen Verhandlungsweg gefunden zu haben schien, konnte Vázquez dem Unternehmen Botnia nicht vermitteln, dass eine 90-tägige Unterbrechung des Baus zur Beilegung des Streits beitragen könnte. Die Verhandlungen scheiterten. Schließlich gab es noch öffentlich Streit über eine das Projekt kritisch würdigende Studie von Professoren der *Facultad de Ciencias* zu den Umweltauswirkungen der Zellulosefabriken.

Vor diesem Hintergrund ist es – ganz unabhängig davon, dass das letzte Wort aus den Haag voraussichtlich erst im europäischen Herbst 2007 zu vernehmen sein wird – nur gut, dass die Regierung Vázquez nach der Entscheidung des IGH über den Antrag auf einstweilige Anordnung nicht in Triumphalismus verfallen ist. Dazu bestünde wahrlich kein Grund.

Für den Mercosur ist dies eine weitere traurige Stunde. Die Streitparteien hätten unter anderen Gesamtumständen des Bündnisses vielleicht die Chance gesehen, dass es seit Abschluss des Statuts über den Río Uruguay im Jahr 1975 inzwischen in jeder Hinsicht näher liegende Instanzen zur Streitbeilegung gibt, seitdem im Jahr 2002 durch das Protokoll von Olivos ein Streitbeilegungsmechanismus für den Mercosur ins Leben gerufen wurde. Ins benachbarte Asunción statt ins europäische Den Haag hätte der Weg führen müssen, wenn sich denn auf dem Verhandlungsweg keine Einigkeit erreichen ließ. Dies wäre gewissermaßen eine zeitgemäße Erweiterung des im Río-Uruguay-Statuts gewesen, die dem Statut keineswegs entgegengestanden hätte. Dass es sich um eine bilaterale Angelegenheit handelt, ändert daran nichts, ganz abgesehen davon, dass sich die in Frage stehenden Umweltauswirkungen schließlich auch nicht minutiös an Landesgrenzen halten. In diese Linie fügt sich die Forderung des früheren argentinischen Diplomaten Diego Guelar nach der Schaffung einer Umweltagentur des Mercosur. Der wachsenden Bedeutung sowie dem grenzüberschreitenden Charakter des Themas Umweltschutz würde dies sicher angemessen Rechnung tragen. Ob die entsprechende Kompetenzgrundlage im Mercosur-Regelwerk gegeben ist oder – falls nicht – jetzt der Moment wäre, sich im Kreise der Mitgliedstaaten auf eine solche zu einigen, steht auf einem anderen Blatt. Bereits jetzt gibt es im Rahmen des *Grupo del Mercado Común*, des Exekutivorgans des Mercosur, eine Arbeitsgruppe, die sich mit dem Umweltschutz befasst. Von ihr war, soweit ersichtlich, bislang keine Aussage zu dem Konflikt zu vernehmen.

Die Regierung Vázquez hat angekündigt, in einigen Tagen der Regierung Kirchner ihren Vorschlag für einen diplomatischen Ausweg aus der Krise zu präsentieren. Die Stärkung der Kompetenzen der CARU wird dabei, wie auch vom IGH in seiner Entscheidung gefordert, offenbar eine Rolle spielen.