

# Das Recht auf Entwicklung

## Recht des Individuums oder Recht der Völker?

Sabine von Schorlemer



**Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer**, geb. 1959, lehrt Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden. Sie war von 2004 bis 2006 Mitglied der ›UN High-level Task Force on the Implementation of the Right to Development‹ in Genf.

**Das Recht auf Entwicklung ist umstritten wie kaum ein anderes Menschenrecht. Die Länder des Südens würden es gern als kollektives Recht der Staaten oder Völker verankern, der Westen will ein solches Recht nur Individuen zugestehen. Verschiedene Arbeitsgruppen und ein Unabhängiger Experte wurden eingesetzt, um das Recht zu entpolitisieren und mit konkreten Inhalten zu füllen. In diesem Sinne ist die Ausarbeitung von Kriterien zur Evaluierung von Entwicklungspartnerschaften durch die ›High-level Task Force‹ als ein großer Fortschritt zu bewerten. Gegenwärtige Bemühungen um eine bindende Konvention könnten allerdings das Erreichte zunichte machen und einen neuen Nord-Süd-Konflikt heraufbeschwören.**

Die Anklänge der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 an das erst knapp vier Jahrzehnte später auf UN-Ebene proklamierte Recht auf Entwicklung sind überraschend deutlich: Art. 25 der Allgemeinen Erklärung sieht in seinem ersten Absatz vor, dass jeder Mensch das Recht auf einen Lebensstandard hat, »der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Ernährung, Bekleidung, Unterbringung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen gewährleistet«. Art. 28 bestätigt jedermanns »Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können«. Was sich in der Allgemeinen Erklärung demnach wie eine frühe Fassung des ›Rechts auf Entwicklung‹ liest, harrt allerdings bis heute weitgehend der Umsetzung.

Noch immer stehen Menschenrechte nicht im Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit oder wie Philip Alston es prägnant formulierte, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte verhalten sich wie zwei Segelschiffe, die im Dunkeln aneinander vorbeifahren (»ships passing in the night«).<sup>1</sup>

Die gewaltige Kluft zwischen Worten und Taten<sup>2</sup> ist unübersehbar: Obwohl die UN-Generalversammlung bereits am 4. Dezember 1986 mit großer Mehrheit die ›Erklärung zum Recht auf Entwicklung‹ (UN Doc. A/RES/41/128) annahm, die Regierungen im Jahr 1993 auf der Weltmensenrechtskonferenz in Wien hervorhoben, dass das allgemeingültige und unveräußerliche Recht auf Entwicklung verwirklicht und in die Praxis umgesetzt werden müsse<sup>3</sup>, und sogar 147 Staats- und Regierungschefs in der Millenniums-Erklärung vom September 2000 feierlich ihre Entschlossenheit bekräftigten, »das Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu las-

sen«<sup>4</sup>, wird es vielfach stiefmütterlich behandelt. Dies gilt auch für die Doktrin: Von Seiten der Völkerrechtswissenschaft besteht zum Teil die Neigung, das Recht auf Entwicklung zusammen mit dem Recht auf Frieden, eine gesunde Umwelt sowie das gemeinsame Erbe der Menschheit als Teil einer (minderwertigen) ›dritten‹ Generation von Menschenrechten anzusehen. Der gleichberechtigte Platz im Menschenrechtskanon der bürgerlichen, politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wird ihm abgesprochen. Von politikwissenschaftlicher Seite wurde verschiedentlich gewarnt, das Recht auf Entwicklung sei ein trügerisches »Recht auf alles Schöne und Gute«<sup>5</sup>, welches den Entwicklungsländern vor allem dazu diene, ein Recht auf Entwicklungshilfe zu begründen.

## Genese des Rechts auf Entwicklung

Das Recht auf Entwicklung hat seine Wurzeln in der post-kolonialen Debatte und den damit in Verbindung stehenden Forderungen unabhängig gewordener Staaten an die entwickelte Welt, ihren Entwicklungsweg aktiv zu unterstützen. Im Allgemeinen wird die Urheberschaft dem aus Senegal stammenden Richter Kéba Mbaye zugeschrieben. Dieser hatte im Jahr 1972 einen Vortrag mit dem Titel ›Le droit au développement comme un droit de l'homme‹ gehalten, der im selben Jahr in der ›Revue des droits de l'homme‹ veröffentlicht wurde. Diese Idee aufgreifend, gab die UN-Menschenrechtskommission fünf Jahre später eine Studie in Auftrag.<sup>6</sup> Die Generalversamm-

<sup>1</sup> Philip Alston, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*, *Human Rights Quarterly*, 27. Jg., 3/2005, S. 755ff.

<sup>2</sup> Stephen Marks, *The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality*, *Harvard Human Rights Journal*, 17. Jg., 2004, S. 137ff.

<sup>3</sup> Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF. 157/23 v. 12.7.1993, Abs. 72. Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

<sup>4</sup> Millenniums-Erklärung, UN-Dok. A/RES/55/2 v. 13.9.2000, Abs. 11.

<sup>5</sup> Franz Nuscheler, *Recht auf Entwicklung: Ein ›universelles Menschenrecht‹ ohne universelle Geltung*, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin, Heidelberg 2003, S. 305–317, hier S. 316.

<sup>6</sup> *The International Dimensions of the Right to Development as a Human Right in Relation With Other Human Rights Based on International Co-operation, Including the Right to Peace*, UN Doc. E/CN.4/1334 v. 2.1.1979.

lung nahm im Jahr 1982 die Resolution 37/199 an, in der das Recht auf Entwicklung als ein »unveräußerliches Menschenrecht« bezeichnet wurde. Die »Erklärung zum Recht auf Entwicklung« schließlich aus dem Jahr 1986 nannte das Recht auf Entwicklung ein unveräußerliches Menschenrecht. Kraft dessen hätten alle Menschen und Völker Anspruch auf eine wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können. Der Mensch, so wird hervorgehoben, steht im Mittelpunkt der Entwicklung und ist aktiver Träger des Rechts auf Entwicklung (Art. 2 (1)).

Die Erklärung gilt bis zum heutigen Tag als die wichtigste universelle Grundlage des Rechts auf Entwicklung. Sie enthält **drei Dimensionen der Verantwortung:**

1. **die individualrechtliche Dimension**, wonach insbesondere Individuen ein subjektives »Menschenrecht auf Entwicklung« besitzen;
2. **die innerstaatliche Dimension**, wonach Staaten im Verhältnis zu ihren Staatsbürgern eine Pflicht zu guter und verantwortungsvoller Regierungsführung sowie zur Gewährleistung von Menschenrechten haben;
3. **die internationale Dimension**, wonach eine wirksame internationale Zusammenarbeit gefordert ist, damit insbesondere die Entwicklungsländer geeignete Mittel erhalten, um ihre umfassende Entwicklung weiter voranzutreiben zu können.

Drei Faktoren waren für die Bemühungen der Vereinten Nationen, die Menschenrechtsagenda mit der Entwicklungsagenda zu verknüpfen, in den Folgejahren ausschlaggebend: erstens die erkennbare Struktur einer Entwicklung, die unlösbar mit der Gewährleistung von Menschenrechten verbunden ist; zweitens der partizipatorische Charakter des Rechts auf Entwicklung und drittens die Vorstellung, dass Entwicklung als ein umfassender Prozess zu verstehen ist.

Auch dass sich eine Gemeinwohlverantwortung, die unabhängig von territorialen Grenzen besteht, herausgebildet hat, lässt sich an der Erklärung zum Recht auf Entwicklung gut ablesen: Staaten tragen die »Hauptverantwortung für die Schaffung nationaler und internationaler Bedingungen, die der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung förderlich sind« (Art. 3 (1)) und sind zudem verpflichtet, »einzeln und gemeinschaftlich Maßnahmen zur Aufstellung internationaler Entwicklungsmaßnahmen zu ergreifen, die darauf ausgerichtet sind, die volle Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung zu fördern« (Art. 4 (1)). Wie das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) festgestellt hat, ist die internationale Gemeinschaft grundsätzlich verpflichtet, »gerechte entwicklungspolitische Maßnahmen und eine effektive internationale Zusammenarbeit zu fördern«.<sup>7</sup>

## Ein höherwertiges Menschenrecht?

Auf institutioneller Ebene genießt das Recht auf Entwicklung seit Jahren einen prominenten Rang. So wurde es beispielsweise im Mandat des OHCHR verankert. Dies sieht vor: »die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung zu fördern und zu schützen und zu diesem Zweck die Unterstützung durch die relevanten Organe des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern«<sup>8</sup>. Außerdem übernahm der im Jahr 2006 gegründete Menschenrechtsrat (Human Rights Council) eine Führungsrolle bei der Verwirklichung des Rechts, was sich unter anderem darin ablesen lässt, dass seine Gründungsresolution das Recht auf Entwicklung als das einzige thematische Recht nennt.<sup>9</sup>

Der hohe Stellenwert des Rechts innerhalb der Vereinten Nationen erklärt sich aus zweierlei: zum einen dem moralischen Anspruch, der mit diesem als einer »kollektive(n) Gerechtigkeitspflicht« einhergeht<sup>10</sup>, zum anderen aus seiner politischen Relevanz im Kontext flagranter Unterentwicklung. Seit Ende des Kalten Krieges sind über fünf Mal so viele Menschen wie im Zweiten Weltkrieg gestorben, und zwar an arbeitsbedingten Ursachen.<sup>11</sup> Das Recht auf Entwicklung zu verwirklichen, heißt deshalb auch, Freiheit von Not rechtlich zu verbürgen und das Überleben von Menschen in schwierigen Bedingungen zu sichern.

Zugleich polarisiert das Recht auf Entwicklung die internationale Menschenrechtsdebatte aufgrund seiner Ambivalenz, insbesondere in Bezug auf Anspruchsinhaber und -verpflichtete sowie die Mittel seiner Umsetzung. Nach wie vor herrscht Unklarheit sowohl über seine konkrete Struktur als auch das »Potenzial«, welches es in sich birgt: Ist es ein hilfreiches Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere zur Verwirklichung von solidarischen Entwicklungspartnerschaften im Lichte der geltenden Menschenrechte? Oder führt es zu einer Politisierung des Menschenrechtsdiskurses, da es den Ländern des Südens primär als Hebel zur Einforderung auch finanzieller Transferleistungen dient?

## Abweichende Länderpositionen

Die Positionen der Länder zum Recht auf Entwicklung reichen von emphatischem Zuspruch, insbeson-

Der hohe Stellenwert des Rechts innerhalb der Vereinten Nationen erklärt sich aus einer »kollektive(n) Gerechtigkeitspflicht« und aus seiner politischen Relevanz im Kontext flagranter Unterentwicklung.

<sup>7</sup> Siehe Homepage des OHCHR: <http://www.ohchr.org/english/issues/development/right/index.htm>

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/48/141 v. 7.1.1994, Abs. 4 c); siehe auch Abs. 3 c).

<sup>9</sup> Vgl. UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006, Abs. 4 sowie UN Doc. A/60/L.48 v. 24.2.2006, Abs. 4 und 5.

<sup>10</sup> Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007, Abs. 95.

<sup>11</sup> Ebd., Abs. 11.

dere im afrikanischen Raum, bis zu harscher Ablehnung, vor allem im westlichen Lager. Ein guter Teil der in Industrieländern geübten Kritik rührt von Vorbehalten hinsichtlich einer kollektiven Dimension des Rechts her. Es wird als Recht der Völker und Volksgruppen interpretiert oder als Recht der Staaten, insbesondere der Staaten des Südens, als kollektiv Berechtigten eines Menschenrechts auf Entwicklung.

Während es offensichtlich ist, dass eine Anerkennung von Staaten als Träger des Rechts das System des Menschenrechtsschutzes pervertieren würde, ist die kollektive Dimension als Recht der Völker differenziert zu beurteilen.

Während es offensichtlich ist, dass eine Anerkennung von Staaten als Träger des Rechts das System des Menschenrechtsschutzes pervertieren würde, ist die kollektive Dimension als Recht der Völker differenziert zu beurteilen. Zum einen zeigt Art. 1 (2) der Erklärung zum Recht auf Entwicklung, dass nach dem Willen der UN-Mitgliedstaaten Völker neben Individuen einen Anspruch haben sollen, an einer Entwicklung teilzuhaben, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können. In Anlehnung an den gleichlautenden Art. 1 der beiden Menschenrechtspakte von 1966 ist ferner die volle Verwirklichung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung als ein Element des Menschenrechts auf Entwicklung angesprochen.<sup>12</sup> Hinzu kommt, dass das Recht auf Entwicklung in seiner kollektiven Dimension bereits Eingang in diverse regionale Vertragswerke außereuropäischer Staaten gefunden hat. Bereits im Jahr 1981 wurde die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker angenommen. Deren Art. 22 sieht vor, dass alle Völker »ein Recht auf eigene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung« haben. Im lateinamerikanischen Raum, etwa in der Satzung der Organisation der Amerikanischen Staaten, finden sich ebenfalls Verweise auf die kollektive Dimension.<sup>13</sup> Volks- und Gruppenrechte werden folglich in anderen Regionen der Welt durchaus positiv gesehen.

Die Debatte, wie das Recht auf Länderebene umzusetzen ist, ist bis zum heutigen Tag von nicht unerheblichen Disparitäten und Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet.

Dennoch ist die Vorstellung einer »kollektiven« Verantwortung in einer von souveränen Staaten geprägten Welt höchst problematisch; so zeigen sich die meisten Industrieländer bis zum heutigen Tag äußerst zurückhaltend in Bezug auf »kollektive Menschenrechte«. Wie der Delegierte der USA im Jahr 2005 in der Menschenrechtskommission formulierte, ist man bereit, über ein individuelles Recht auf Entwicklung zu verhandeln, nicht aber über »das Recht einer Nation auf Entwicklung (...), aus dem einfachen Grund, weil Nationen keine Menschenrechte haben«.<sup>14</sup> Deutschland gilt international als ein Land, welches das Konzept des Rechts auf Entwicklung anerkennt und unterstützt. Doch auch von deutscher Seite wird kein Zweifel daran gelassen, dass man eine explizite rechtliche Staatenverpflichtung gegenüber einem anderen Staat als substanzlos ansieht. Der individuelle Charakter des Rechts auf Entwicklung als Menschenrecht wird auch hier betont. Zusammen mit den anderen Ländern der Europäischen Union nimmt Deutschland daher eine mittlere Position zwischen Befürwortern und Kritikern ein.

Hinzu kommt, dass die Debatte, wie das Recht auf Länderebene umzusetzen ist, bis zum heutigen Tag von nicht unerheblichen Disparitäten beziehungsweise Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet ist. Den Industriestaaten geht es primär darum, die Regierungen der Entwicklungsländer anzuhalten, ihre internen Strukturen zu ändern, um ihren Bürgern die Erfüllung des Rechts auf Entwicklung zu gewährleisten (innerstaatlicher Fokus). Die Entwicklungsländer hingegen, allen voran die Staaten der Afrikanischen Union und die Bewegung der Blockfreien (NAM), fordern tiefgreifende Änderungen der internationalen Politik sowie der Weltwirtschafts- und Finanzordnung (internationaler Fokus). Sie argumentieren, dass die bestehende internationale Ordnung den Genuss des Rechts auf Entwicklung durch ihre Bürger behindere. Ferner gehen sie davon aus, dass sie für die Umsetzung des Rechts nur gewährleisten können, wenn die internationale Ordnung in stärkerem Maße als bisher der Entwicklung der Länder des Südens förderlich ist.

## Neue Hindernisse

Das auf die Erklärung zum Recht auf Entwicklung folgende Jahrzehnt war von dem Bemühen gekennzeichnet, das Recht weiter normativ auszugestalten. Interessante Forschungsergebnisse brachte die vom UN-Generalsekretär im Januar 1990 nach Genf einberufene, breit angelegte Beratung zum Recht auf Entwicklung.<sup>15</sup> Dennoch kam man mit der Umsetzung nur schleppend voran. Die im Jahr 1981 gegründete Arbeitsgruppe aus Regierungsvertretern vermochte nur mit Mühe, einer Politisierung ihrer Arbeit entgegenzuwirken. Auch die Arbeit der von 1996 bis 1998 tätigen »first working group« wurde als wenig ertragreich kritisiert.<sup>16</sup>

Erst gegen Ende der neunziger Jahre, als sich die Menschenrechtskommission verstärkt mit dem Thema befasste, wurde die Debatte neu belebt. Mit Resolution 1998/72 wurde das OHCHR eingeladen, jedes Jahr über seine Aktivitäten und die Koordinierung innerhalb des UN-Systems in Bezug auf die Umsetzung des Rechts Bericht zu erstatten. Das Amt nutzte zu diesem Zweck eine doppelte Struktur, nämlich zum einen die Offene Arbeitsgruppe (open-ended working group) und zum anderen den Unabhängigen Experten für das Recht auf Entwicklung. Zu den Aufgaben des von 1998 bis 2004 tätigen Unabhängigen Experten Arjun Sengupta gehörte, die Fortschritte zur Umsetzung des Rechts zu überwachen. Gleichwohl widmete sich der Inder zunächst der ihm notwendig erscheinenden Klärung weiterer materieller Fragen. Um das komplexe Wesen des Rechts und die Methoden zu seiner Umsetzung zu illustrieren, entwickelte Sengupta ein »Vektor-Modell«. Dieses Modell enthielt verschiedene Elemente (unter anderem Wirtschaftswachstum, Pro-Kopf-Einkommen und

Indikatoren zur Messung wirtschaftlichen Wohlstands),<sup>17</sup> von denen jedes in einem auf Rechten basierenden Verfahren umzusetzen sei. Sengupta forderte, dass die Menschenrechte – deutlicher als bisher – Teil der Entwicklungspläne und Entwicklungshilfe werden müssten.<sup>18</sup> Er sprach sich insbesondere für die Schaffung von ›Entwicklungspakten‹ aus.

Alles in allem blieb die Analyse Senguptas recht abstrakt. In seinen überwiegend systemkritischen Abhandlungen sprach er jedoch zahlreichen Vertretern der Länder des Südens aus dem Herzen. Ein Durchbruch seiner politischen Forderungen blieb ihm verwehrt und seine Berichte galten als »weitgehend ungeeignet, die Debatte substanziell voranzubringen«.<sup>19</sup> Auch seine Aufforderung, den relevanten Akteuren konkrete Verantwortlichkeiten zuzuschreiben, ging nicht in die Schlussfolgerungen der im Jahr 1998 gegründeten ›second working group‹ ein. Damit war in den Jahren 2003/2004 die Debatte um die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung an einen toten Punkt gelangt. Allen Beteiligten war klar, dass es einer Verlagerung der bislang überwiegend theoretischen Debatten hin zu einer praxisnahen Umsetzung bedürfe.

### Die ›High-level Task Force‹

Am 13. April 2004 ersetzte die Menschenrechtskommission mit Resolution 2004/7 das Amt des Unabhängigen Experten durch eine ›High-level Task Force on the Implementation of the Right to Development‹ (Task Force) als ein Nebenorgan der fortbestehenden Offenen Zweiten Arbeitsgruppe. Dieses neue Gremium vermochte, durch eine pragmatische und praxisnahe Tätigkeit in enger Kooperation mit Vertretern verschiedener UN-Organisationen, die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung ein gutes Stück voranzubringen.

Auf ihrer ersten Tagung im Dezember 2004<sup>20</sup> hatte die Task Force von der Arbeitsgruppe den Auftrag erhalten, unter anderem Hindernisse und Herausforderungen der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) in Bezug auf das Recht auf Entwicklung zu analysieren und beste Verfahrensweisen zur Umsetzung des Rechts zu identifizieren. Dieses klug formulierte Mandat war für die Folgejahre wegweisend, ermöglichte es doch, die entscheidende Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Menschenrechten im Kontext des Rechts auf Entwicklung weiter zu festigen.

Hintergrund dieses Mandats war, dass Menschenrechte zwar handlungsleitend für die Formulierung der Millenniums-Erklärung waren, dass sie in den daraus abgeleiteten Millenniums-Entwicklungszielen jedoch keine Erwähnung fanden. Dennoch sind die MDGs unstrittig »von großer Bedeutung für die Menschenrechte.«<sup>21</sup> Dies trifft insbesondere für das achte Entwicklungsziel, die weltweite Entwicklungspartnerschaft (MDG 8), zu. Darin wird der Anreiz der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen durch die In-

dustriestaaten geboten, vorausgesetzt, die Entwicklungsländer setzen die MDGs fristgerecht in ihren Ländern um.<sup>22</sup>

Die Task Force ließ von Beginn an keinen Zweifel daran, dass es notwendig sei, praktische Instrumente zu entwickeln, welche dazu beitragen, Menschenrechtsnormen in angemessener Form für Politiker und in der Entwicklungszusammenarbeit Tätige zugänglich zu machen. Sie empfahl insbesondere, messbare Kriterien zur Überwachung der Umsetzung des MDG 8 zu erarbeiten.<sup>23</sup>

### Evaluierung von Entwicklungspartnerschaften

Auf ihrer zweiten Tagung im November 2005 erarbeitete die Task Force Kriterien für die Evaluierung globaler Partnerschaften (right-to-development criteria). Dazu zählen unter anderem, inwieweit eine

Die Task Force ließ keinen Zweifel daran, dass es notwendig sei, praktische Instrumente zu entwickeln, welche dazu beitragen, Menschenrechtsnormen für Politiker zugänglich zu machen.

**12** Vgl. UN Doc. A/RES/41/128 v. 4.12.1986, Art. 1 (2); siehe auch Sara E. Allgood, *United Nations Human Rights ›Entitlements‹, The Right to Development Analyzed Within the Application of the Right of Self-Determination*, Georgia Journal of International and Comparative Law, 31. Jg., 2/2003, S. 321ff.

**13** Vgl. Dante M. Negro, Art. 17 and Chapter VII of the Revised OAS Charter and Relevant Experience of OAS Institutions, in: Stephen P. Marks (Ed.), *Implementing the Right to Development, The Role of International Law*, Genf 2008, S. 64ff.

**14** Statement by Lino J. Piedra, Public Member of the U.S. Delegation, at the 61st Session of the Commission on Human Rights, Genf, 22.3.2005, <http://www.usmission.ch/humanrights/2005/0322item7.htm>

**15** Question of the Realization of the Right to Development, Global Consultation on the Right to Development as a Human Right, UN Doc. E/CN.4/1990/9/Rev.1 v. 26.9.1990.

**16** Felix Kirchmeier, *The Right to Development – Where Do We Stand?*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Occasional Papers Nr. 23, Genf, Juli 2006, S. 18.

**17** Report of the Independent Expert on the Right to Development, UN Doc. E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1 v. 11.9.2000, Abs. 23–27.

**18** Vgl. Fourth Report of the Independent Expert on the Right to Development, UN Doc. E/CN.4/2002/WG.18/2 v. 20.12.2001; Fifth Report of the Independent Expert on the Right to Development, UN Doc. E/CN.4/2002/WG.18/6 v. 18.9.2002.

**19** Kirchmeier, a.a.O. (Anm. 16), S. 18.

**20** Vgl. UN Doc. E/CN.4/2005/WG.18/2 v. 24.1.2005; näher Sabine von Schorlemer, *The Right to Development and the UN Development Goals: Critical Perspectives*, in: C. Raj Kumar/D. K. Srivastava (Eds.), *Human Rights and Development: Law, Policy and Governance*, Hongkong 2006, S. 253–269.

**21** Alston, a.a.O. (Anm. 1), S. 757; vgl. auch das Fact Sheet ›Human Rights and the Millennium Development Goals‹, über: <http://www.unhcr.ch/development/mdg.html>

**22** Kritisch Jens Martens/Tobias Debiel, *Das MDG-Projekt in der Krise. Halbzeitbilanz und Zukunftsperspektiven*, INEF Policy Brief 4/2008, <http://inef.uni-due.de/page/documents/PolicyBrief/04.pdf>

**23** UN Doc. E/CN.4/2005/WG.18/2 v. 24.1.2005, Abs. 50.

Die Vereinten Nationen werden sich künftig der Frage zuwenden müssen, wie viele der für eine Evaluierung vorgeschlagenen Kriterien erfüllt sein müssen, damit es sich um eine aus Sicht des Rechts auf Entwicklung erfolgreiche Partnerschaft handelt.

Unter den EU-Staaten wird davon ausgegangen, dass eine verbesserte Koordinierung der Handels-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik für eine bessere Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung sorgen wird, eine Kodifizierung also entbehrlich sei.

solche Partnerschaft Menschenrechtsstandards einbezieht (etwa Gleichberechtigung) sowie die Grundsätze der Rechenschaftspflichtigkeit, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Teilhabe, »equity« (Billigkeit) und gute Regierungsführung fördert. Daneben soll für die Evaluierung maßgeblich sein, ob Partnerländer Menschenrechte in ihre Entwicklungsstrategien aufnehmen und darin von den Gebern und anderen Entwicklungsländern unterstützt werden. Des Weiteren ist wesentlich, ob die in einer Partnerschaft gesetzten Prioritäten die Bedürfnisse der verwundbarsten Schichten einer Bevölkerung berücksichtigen.<sup>24</sup>

Darauf aufbauend wurde der Vorschlag der Task Force aufgegriffen, regelmäßig ausgewählte Entwicklungspartnerschaften anhand des ausgearbeiteten Kriterienkatalogs zu überprüfen. Die dritte (2007) und vierte Tagung (2008) der Task Force widmete sich dieser Aufgabe. Man konzentrierte sich dabei unter anderem auf folgende Entwicklungspartnerschaften: »Mutual Review of Development Effectiveness« der Wirtschaftskommission für Afrika (ECA)/OECD-Development Assistance Committee (DAC), »African Peer Review Mechanism« (APRM) sowie das Überwachungssystem der »Paris Declaration on Aid Effectiveness«. Diese wurden gewählt, weil einige ihrer Kerngrundsätze (etwa Rechenschaftspflichtigkeit, Transparenz und Eigenverantwortung) auch zentrale Elemente des Rechts auf Entwicklung sind. Ein weiterer Grund war, dass sie selbst ambitionierte Überprüfungsmechanismen besitzen. In jüngster Zeit erfolgt zudem eine Befassung mit dem »Cotonou Partnership Agreement« zwischen den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) sowie der EU.<sup>25</sup> Auch über bilaterale Partnerschaften wurde in der Task Force diskutiert, allerdings wurde dieser Punkt aus Kapazitätsgründen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Inzwischen existiert eine vorläufige Liste von 17 Indikatoren.<sup>26</sup> Geplant ist innerhalb der bis 2010 verlängerten Task Force, weitere Partnerschaften im südamerikanischen und karibischen Raum zu evaluieren und auf Grundlage der in den Jahren 2008/2009 von der Task Force behandelten Fragen eine konsolidierte Fassung von Kriterien und operativen Indikatoren vorzulegen. Dabei werden sich die Vereinten Nationen künftig auch der Frage zuwenden müssen, wie viele der für eine Evaluierung vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren erfüllt sein müssen, damit es sich um eine aus Sicht des Rechts auf Entwicklung erfolgreiche Partnerschaft handelt.<sup>27</sup>

### Eine bindende Konvention?

Die Arbeit der Task Force bei der Evaluierung von Entwicklungspartnerschaften anhand der Kriterien des Rechts auf Entwicklung hat zwar zu sichtbaren Fortschritten in Bezug auf die praktische Anwendung geführt. Doch seit dem Gipfel der NAM in Havanna

vom September 2006, auf dem eine Gleichstellung des Rechts auf Entwicklung mit den übrigen Menschenrechten gefordert wurde, zeichnet sich ein neuer Konflikt ab: Während die Staaten der NAM/Gruppe der 77 plus China, und zum Teil unterstützt durch die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC), die Ausarbeitung einer internationalen Konvention offensiv vorantreiben, lehnen Länder wie Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und die USA jegliche bindende Wirkung des Rechts auf Entwicklung ab. Stein des Anstoßes ist die von der Generalversammlung am 18. Dezember 2007 angenommene Resolution 62/161. Darin wurde festgelegt, dass die Arbeitsgruppe geeignete Schritte unternehmen soll, die die Grundlage für die Entstehung einer »völkerrechtlichen Norm mit bindendem Charakter« darstellen könnten.

Bereits im Jahr 2003 hatte die UN-Menschenrechtskommission ihre Unterkommission beauftragt, ein Konzept auszuarbeiten, um den Verbindlichkeitsgrad des Rechts auf Entwicklung zu erhöhen. Im Grunde hätte die Menschenrechtskommission spätestens im Jahr 2006 über das weitere Vorgehen, gegebenenfalls auch die Ausarbeitung einer Konvention, entscheiden sollen, was sich allerdings infolge der Auflösung derselben und der Neugründung des Menschenrechtsrats verzögerte. Neuen Auftrieb erhielt das Kodifizierungsprojekt mit der vom Menschenrechtsrat angenommenen Resolution 4/4 vom 30. März 2007. Darin wurde die Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung in einem Arbeitsprogramm beauftragt, Standards und Richtlinien zu erarbeiten, welche am Ende dieses Prozesses möglicherweise die Grundlage eines rechtlich verbindlichen Instruments bilden könnten. Die EU hatte diesem Arbeitsprogramm nur mit Mühe und nach harten Verhandlungen zugestimmt, allerdings unter der Maßgabe, dass dieses mehrstufige Vorgehen die »rote Linie« darstellt.

Diese klare Verhandlungsposition wurde allerdings nicht respektiert. Der 3. Ausschuss der Generalversammlung hat am 28. November 2007 die von Kuba für die NAM eingebrachte Resolution »Recht auf Entwicklung« mit 121 zu 52 Stimmen und einer Enthaltung angenommen. In ihrer Erklärung begründete die EU ihre Ablehnung unter anderem damit, dass ein Menschenrecht auf Entwicklung nur als Recht des Individuums auf Entwicklung, nicht aber als Recht von Staaten gegenüber anderen Staaten verstanden werden könne. Unter den EU-Staaten wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass eine verbesserte Koordinierung der Handels-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik für eine bessere Verwirklichung der Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung, sorgen wird, eine Kodifizierung also entbehrlich sei.

Um sich hinsichtlich der Voraussetzungen eines bindenden Regelwerks zu beraten, trafen sich einige Mitglieder der Task Force auf einem von der Friedrich-Ebert-Stiftung veranstalteten Expertentreffen

im Januar 2008 nahe Genf. Es bestand Einigkeit unter den Teilnehmern, dass mehr Zeit erforderlich sei, bevor die Bedingungen für einen erfolgreichen Kodifizierungsprozess erfüllt seien. Insbesondere sah man keine Möglichkeit, die von der Task Force ausgearbeiteten Kriterien als Grundlage für einen Vertrag heranzuziehen, da diese *ad hoc* zur Evaluierung von Entwicklungspartnerschaften, nicht aber als Staatenverpflichtungen konzipiert worden waren. Besser geeignet seien Richtlinien mit empfehlendem Charakter. Aufbauend auf den besten Verfahrensweisen der Task Force, so die Experten, könnten die Arbeitsgruppe und daran anschließend auch der Menschenrechtsrat solche Richtlinien annehmen, die erkennen lassen, wie Staaten, internationale Organisationen, NGOs und auch private Akteure zur Umsetzung des Rechts beitragen. Parallel dazu könnte es gegebenenfalls im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) des Menschenrechtsrats behandelt werden.

Zudem betonten die Teilnehmer, dass es noch andere Möglichkeiten als die eines bindenden Vertragswerks gebe. Denkbar wäre eine neuerlich angenommene, inhaltlich aber stringenter formulierte, zweite »Erklärung zum Recht auf Entwicklung«, beispielsweise anlässlich des 25-jährigen Bestehens der ersten Erklärung im Jahre 2011.<sup>28</sup> Dies hätte den Vorteil, dass man größere Klarheit über Anspruchsinhaber und -verpflichtete gewönne und auf die bestehenden Durchsetzungsmechanismen innerhalb der geltenden Menschenrechtsverträge Bezug nehmen könnte. Eine zweite Erklärung böte zugleich die Chance, den Inhalt des Rechts im Lichte der zahlreichen Neuerungen der letzten Jahre zu präzisieren und könnte gegebenenfalls eine sinnvolle Vorstufe für einen später auszuhandelnden Vertrag sein.

Ein bindender Vertrag, als ein singuläres Instrument oder – vorzugsweise – als Fakultativprotokoll zu einem der internationalen Menschenrechtsverträge, wird derzeit wohl nicht die Billigung der Staaten des Westens finden. Sie sehen in internationaler Kooperation und Hilfeleistung letztlich einen Akt der »Solidarität«, zu dem niemand verpflichtet werden könne. So hat ein Kommentar der Europäischen Union vom 15. März 2004 im Anschluss an das »High-level Segment« der 60. Tagung der Menschenrechtskommission unmissverständlich deutlich gemacht: »Auch wenn wir die Pflicht der Staaten, international zu kooperieren, um alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verwirklichen, anerkennen, möchten wir die Freiwilligkeit der Zusagen und Partnerschaften auf internationaler Ebene bei unseren gemeinsamen Bemühungen, das Recht auf Entwicklung zu verwirklichen, bekräftigen.«<sup>29</sup> Die USA vertreten eine vergleichbare Position.

Für eine neue internationale Konvention könnte allerdings sprechen, dass im Falle der Annahme die Entwicklungsländer rechtlich verpflichtet wären, ih-

ren Bürgern ein justiziables Recht auf Entwicklung einzuräumen, welches unter Umständen sogar durch ein im Vertrag vorgesehenes Berichtsprüfungs- und/oder Individualbeschwerdeverfahren abgesichert wäre. Die Pflichten der Heimatstaaten gegenüber Individuen, die ihr »Menschenrecht auf Entwicklung« geltend machen, wären nach allgemeinem Menschenrechtsverständnis umfassend: Zum einen bestünde die Pflicht, Handlungen zu unterlassen, die die Menschenrechte ihrer Bevölkerung verletzen könnten (*duty to respect*); zum zweiten bestünde die Pflicht, die eigene Bevölkerung auch gegen menschenrechtsverletzende Akte Dritter zu schützen (*duty to protect*); zum dritten müssten Staaten, etwa durch gesetzgeberische Maßnahmen, einen Rahmen schaffen, in dem Menschenrechte – vor allem wirtschaftliche, soziale und kulturelle – umgesetzt werden (*duty to fulfill*). So gesehen könnte eine vertragliche Inpflichtnahme der Staaten des Südens in Bezug auf im Rahmen des Rechts auf Entwicklung zu gewährleistende gute Regierungsführung ein lohnendes Unterfangen sein.

## Offene Fragen

Um dem Recht auf Entwicklung zum Durchbruch zu verhelfen, müssten neben der Frage der Anspruchsinhaber und -verpflichteten auch einige andere offene Fragen geklärt werden. Dazu gehört vor allem die Definition eines solchen Rechts. Die in Art. 1 der Erklärung zum Recht auf Entwicklung enthaltene Begriffsbestimmung wird als zu weit angesehen. Denn demnach ist das Recht auf Entwicklung ein »unveräußerliches Menschenrecht kraft dessen alle Men-

Ein bindender Vertrag wird derzeit wohl nicht die Billigung der Staaten des Westens finden.

**24** Die inzwischen aktualisierte Liste der Kriterien ist enthalten im Bericht der Arbeitsgruppe über ihre 8. Tagung, UN Doc. A/HRC/4/47 v. 14.3.2007.

**25** Report of the High-level Task Force on the Implementation of the Right to Development on its Fourth Session, UN Doc. A/HRC/8/WG.2/TF/2 v. 31.1.2008, Abs. 41–45, 61–65.

**26** Vgl. Report of the High-level Task Force on the Implementation of the Right to Development on its Third Session, UN Doc. A/HRC/4/WG.2/TF/2 v. 13.2.2007; vgl. auch UN Doc. A/HRC/8/WG.2/TF/2 v. 31.1.2008, Annex II, S. 26ff.

**27** Felix Kirchmeier/Monika Lüke/Britt Kalla, Towards the Implementation of the Right to Development. Field-Testing and Fine-tuning the UN Criteria on the Right to Development in the Kenyan-German Partnership, FES, Genf 2008, S. 31.

**28** Nicolaas Schrijver, Many Roads Lead to Rome. How to Arrive at a Legally Binding Instrument on the Right to Development?, in: Marks (Ed.), a.a.O. (Anm. 13), S. 127; Sabine von Schorlemer, Normative Content of a Treaty as Opposed to a Declaration on RTD, Comment, in: Marks (Ed.), a.a.O. (Anm. 13), S. 36.

**29** Statement by the Minister for Foreign Affairs of Ireland, Mr. Brian Cowen, T.D., on behalf of the EU, 60th Session of the the United Nations Commission on Human Rights, High-level Segment, Genf, 15.3.2004, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/79408.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/79408.pdf)

Als ein Hauptproblem der Kodifizierung erweist sich ohne Zweifel der fehlende politische Wille der Regierungen, das Recht auf Entwicklung explizit stärker in der Staatenpraxis zu verankern.

Die Kernbedeutung des Rechts auf Entwicklung liegt heute darin, dass Menschenrechte weltweit zunehmend als integraler Bestandteil des Entwicklungsprozesses gesehen werden.

schen und Völker einen Anspruch darauf haben, an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen«. Eine präzisere Definition scheint notwendig. Diese sollte sich nach Möglichkeit auch mit der bisher vernachlässigten ökologischen Dimension des Rechts sowie mit dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung befassen.

Ferner müsste die Frage des Verhältnisses des Rechts zu den geltenden Menschenrechten geklärt werden. Dies belegen auch die kontroversen Diskussionen im Menschenrechtsrat. Während einige Regierungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als auf der einen Seite und das Recht auf Entwicklung als auf der anderen stehend sehen, betrachten andere das Recht auf Entwicklung offenbar als Teilbereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte.<sup>30</sup> Des Weiteren müssten die vorhandenen engen Bezüge auch zu den bürgerlichen und politischen Rechten geklärt werden.

Als ein Hauptproblem der Kodifizierung erweist sich ohne Zweifel der fehlende politische Wille der Regierungen, das Recht auf Entwicklung explizit stärker in der Staatenpraxis zu verankern – ein Umstand, der im Übrigen auch die weitere völkerrechtlich-Verfestigung behindert. Dies ist umso erstaunlicher, als das Recht auf Entwicklung bereits auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz eine so deutliche Anerkennung durch die gesamte Staatengemeinschaft erfahren hat, dass dies von völkerrechtlicher Seite bereits als ein beeindruckendes Zeugnis der gemeinsamen Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) gewertet wurde.<sup>31</sup> Darüber hinaus wird eine »nicht unwesentliche Konvergenz der materiellen Ausrichtung des Internationalen Wirtschaftsrechts und des Rechts auf Entwicklung« konstatiert.<sup>32</sup> Obwohl also insbesondere die Geberländer in der Praxis vielfach die Grundsätze des Rechts auf Entwicklung anwenden, vermeiden sie zumeist jegliche explizite Bezugnahme. Selbst zwischen Entwicklungsländern geschlossene Verträge, wie die »Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas« (NEPAD) oder die vom Internationalen Währungsfonds und von der Weltbank seit 1999 entwickelten Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung, lassen Verweise auf das Recht auf Entwicklung vermissen. Die mangelnde empirische Evidenz, so kann geschlussfolgert werden, soll die Freiwilligkeit staatlichen Handelns unterstreichen und wirkt einer weiteren normativen Verfestigung entgegen.

## Fazit

Es ist bedauerlich, dass die jüngsten, nicht im Konsens angenommenen Pläne, eine internationale Konvention auszuarbeiten, die Gefahr einer Politisierung

der Debatte und damit auch das Risiko eines Rückschlags für die jahrelangen Bemühungen des OHCHR in sich bergen. Denn es steht viel auf dem Spiel: Die in Genf unter der Ägide des Hohen Kommissars für Menschenrechte seit dem Jahr 2004 erfolgte Konkretisierung des Rechts auf Entwicklung am Beispiel der MDGs und der Entwicklungspartnerschaften hat in den vergangenen Jahren einen pragmatischen Prozess in Gang gesetzt. Dieser Prozess schärfte das Bewusstsein aller relevanten Akteure, dass die Achtung der Menschenrechte bei der Ausarbeitung und Anwendung wirksamer Entwicklungsstrategien essenziell ist. Erstmals in seiner Geschichte wurde der »Mehrwert« des Rechts auf Entwicklung in Bezug auf die Sichtbarkeit der Menschenrechte im Entwicklungsprozess, ihre Überprüfbarkeit, Rechenschaftspflichtigkeit der Entwicklungsakteure und Teilhabe des Individuums deutlich. Dieser Prozess sollte fortgesetzt werden, denn das Potenzial des Rechts auf Entwicklung, auch mit Blick auf die zur Entfaltung zu bringenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, ist groß.

Die Kernbedeutung des Rechts auf Entwicklung liegt heute darin, dass Menschenrechte weltweit zunehmend als integraler Bestandteil des Entwicklungsprozesses gesehen werden. Wie eine OHCHR-Studie aus dem Jahr 2004 feststellte, ist das der Punkt, an dem sich das Recht auf Entwicklung am stärksten von der vorherrschenden Linie in der Entwicklungspolitik unterscheidet.<sup>33</sup> So bleibt zu hoffen, dass die Außen- und Menschenrechtspolitik der Staaten – Deutschland eingeschlossen – ebenso wie einflussreiche nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen sich künftig glaubwürdig für Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und die Umsetzung der MDGs im Lichte der Menschenrechte einsetzen werden. Dafür bietet sich der breite diskursive Rahmen des Rechts auf Entwicklung – trotz einiger offener Fragen – in geradezu idealer Weise an.

<sup>30</sup> Vgl. Alan Brouder, *The UN Human Rights Council and the Right to Development*, Policy Papers on Transnational Economic Law Nr. 22, Halle (Saale), Mai 2006, S. 10.

<sup>31</sup> Positiv auch Beate Rudolf, *The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes*, in: Marks (Ed.), a.a.O. (Anm. 13), S. 105.

<sup>32</sup> Christian Tietje, *Internationales Wirtschaftsrecht und Recht auf Entwicklung als Elemente einer konstitutionalisierten globalen Friedensordnung*, in: Klaus Dicke et al. (Hrsg.), *Weltinnenrecht, Liber Amicorum Jost Delbrück*, Berlin 2005, S. 783–813, hier S. 808.

<sup>33</sup> *The Right to Development: Study on Existing Bilateral and Multilateral Programmes and Policies for Development Partnership*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/15 v. 3.8.2004, S. 19.