

Sabine Bennigsen

Das "Recht auf Entwicklung" in der internationalen Diskussion

Münchener Studien zur Internationalen Entwicklung, Bd. 7

Verlag Peter Lang, Frankfurt/M., Bern, New York, Paris, 1989, 201 S., DM 46,-

Daß (zunächst) weniger bekannte Autoren von sehr bekannten Autoren im Wege des Vorworts eine Starthilfe erhalten, entspricht verehrungswürdiger Tradition: E.T.A. Hoffmanns größerem literarischen Erstling war eine lobende Vorrede von Jean Paul beigegeben. Eher ungewöhnlich ist es aber, wenn künftige Leser (gewiß auch: Rezessenten) sogleich vorab und vorsorglich mit deutlichen Worten gewarnt werden, ein Buch womöglich "abzuqualifizieren". So verfährt im Vorwort der hier anzuseigenden Schrift Bruno Simma: "Abqualifizierung" sei nämlich "weder politisch klug noch wissenschaftlich korrekt", im vorliegenden Fall um so mehr, als die Untersuchung "so sachkundig wie sympathisch" sei. Und nochmal: (Die Arbeit) "ist mit Sympathie für die Anliegen der Dritten Welt geschrieben, aber deswegen eine nicht weniger sachliche Darstellung ... Das Anlegen ideologischer Scheuklappen ist kein Diskussionsbeitrag!" Soweit Simma.

So eingestimmt, kommen dem Leser grundsätzliche Gedanken. Prägen "ideologische Scheuklappen" die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung um ein Recht auf Entwicklung oder gar die gesamte völkerrechtswissenschaftliche Diskussion, womöglich aber auch nur unter "der Mehrzahl der Völkerrechtler und Völkerrechtspolitiker aus den westlichen Industriestaaten", von denen im Vorwort die Rede ist? Welche methodische Rolle spielt "Sympathie" im Diskurs über Völkerrecht, welche darf und sollte sie spielen? Sympathie für Interessen darf wissenschaftlichen Eros gewiß entzünden, führt uns hin zu den Gegenständen, von denen wir meinen, sie seien der Beschäftigung wert, weil ihre rechtliche Durchdringung denjenigen vielleicht nützen kann, die von ihnen unmittelbar betroffen sind. Sympathie darf freilich nicht Ergebnisse juristischen Nachdenkens vorbestimmen. Eine eingehende Diskussion über solche Fragen kann hier freilich nicht geführt werden. Der Rezessent beschränkt sich also auf die Frage, ob die Arbeit "sachkundig" sei. Das nun - um die Antwort vorwegzunehmen - kann uneingeschränkt bejaht werden.

Frau Bennigssens Einführung konstatiert ein Versagen der Entwicklungspolitik und der Entwicklungstheorie gleichermaßen. So nehme es nicht wunder, daß die Diskussion über ein Recht, von dem seine Initianten sich Linderung materieller und ideeller Not für die Menschen in den Entwicklungsländern erhofften, auch als juristische Diskussion "emotionalisiert" geführt werde (S. 13). Es solle geklärt werden, ob diese Diskussion dennoch "der internationalen Entwicklungsdiskussion neue Impulse und Lösungsansätze" vermitteln könne (ebenda). Das sei nur denkbar, wenn es sich "um eine echte Anspruchsgrundlage" handele (S. 15). Um dies zu vermitteln, sei die "ethisch-moralische" von der "(positiv-) rechtlichen" Ebene zu trennen (S. 16, s. auch S. 41).

Das erste der drei Hauptteile zeichnet - sachkundig - die Entstehungsgeschichte der Formel "Recht auf Entwicklung" nach, skizzenhaft zunächst von den Ansätzen der 60er Jahre bis

hin zu dem berühmten Vortrag Kéba M'Bayes von 1972¹, eingehend dann zur Diskussion im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen bis hin zur Seoul-Deklaration der International Law Association von 1986². Die ersten Positivierungen des Rechts auf Entwicklung in multilateralen Übereinkommen werden vermerkt: Die Afrikanische Charta der Menschen- und Volksrechte von 1981, auch das Wiener Übereinkommen über Staatennachfolge in staatliches Vermögen, Archive und Schulden von 1983, das Vorbehalt für die Wahrung eines Rechts auf Entwicklung enthält.

Die Arbeit stellt diese Vorgeschichte sodann in den größeren Zusammenhang von Verrechtlichungstendenzen im Nord-Süd Verhältnis und trachtet nach systematischem Zugriff im Sinne der Kategorie "Entwicklungsvölkerrecht". Es schließt sich eine Darstellung der bisher zur Begründung allgemeiner Geltung eines Rechts auf Entwicklung vorgetragenen Ansätze an. Dabei wird die zunächst betonte Trennung von "rechtlicher" und "moralischer" Ebene in der Sache differenziert. Rationalität, Unparteilichkeit von Interessenbewertungen, allgemeine Gerechtigkeitsüberlegungen werden als Kriterien der Normenbildung akzentuiert, die Anrufung von "materialer Gleichheit", "Equity", "Internationalem Sozialstaatsprinzip" wird aber letztlich nicht als hinreichende Grundlage einer Rechtsnorm "Recht auf Entwicklung" akzeptiert. Etwas resigniert resümiert die Autorin: "Es wird noch beträchtliche interdisziplinäre Anstrengungen erfordern, um aus Solidaritäts- und Sozialstaatsprinzipien entwicklungspolitisch sinnvolle und juristisch haltbare Rechtsregeln zu deduzieren" (S. 56). Das führt zu einem (hier etwas knappen) Bild auf "den Aspekt" (des) Nachweises im geltenden Recht (S. 57) - was nun offenbar wieder als Gegensatz zu der zuvor erörterten Ebene betrachtet wird; und wiederum: "Im Ergebnis bleibt die Verankerung des "Rechts auf Entwicklung" im positiven, universell geltenden Rechtsbestand problematisch. Wohl ist es im bestehenden Normengefüge angelegt und hat einzelne Ausgestaltungen erfahren, doch eine klar formulierte, das "Recht auf Entwicklung" explizit gewährleistende Rechtsgrundlage ist nicht ersichtlich (S. 62).

War dieser erste Hauptteil eher Diskussionsbericht, so fragt Frau Bennigsen nunmehr nach "Zielgruppen, Dimensionen und Implementierung" (S. 63ff.). Wer könnte Verpflichteter sein? Als "primäre Schuldner" kämen "die Staaten" in Betracht, nicht "die internationale Gemeinschaft"; es sei aber auch an "Nebenschuldner" zu denken (S. 68ff.). Sorgfältig wird problematisiert, ob ein Recht auf Entwicklung eine individualrechtliche und zugleich daneben eine kollektiv-rechtliche Dimension haben könne. Die Verschwommenheit der bisherigen Rechtsentwicklung - andere würden sagen: die bisherige Nichterreichung der positiv-rechtlichen Ebene im Nord-Süd Verhältnis - lässt die Frage unausweichlich werden, wie ein Recht auf Entwicklung (welchen konkreten Inhalts auch immer) "implementiert" werden

- 1 Le droit au développement comme droit de l'homme, in: Revue de Droits de l'Homme/Human Rights Journal 1 (1972), S.503-534.
- 2 Dazu jetzt *Th. Oppermann*, Die Seoul-Erklärung der International Law Association vom 29.-30. August 1986 über die fortschreitende Entwicklung von Völkerrechtsprinzipien einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Weltwirtschaftslehre, Festschrift für I. Seidl-Hohenveldem, 1988, S.449-471.

könnte. Hierauf konzentriert sich die Studie nunmehr, spricht die nationale und zwischenstaatliche, hierbei die universelle wie die regionale Rechtssetzungsebene an.

Die hier angestellten Überlegungen bereiten den dritten Hauptteil vor: Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung des "Rechts auf Entwicklung" (S. 101ff.). Die Dimensionen des schillernden Begriffs "Entwicklung" werden entfaltet. Zu Recht stellt Frau Bennigsen fest, daß die Zukunft eines Rechts auf Entwicklung davon abhängen wird, ob es sich als Recht der "Völker", nicht der Staaten etablieren kann- das muß aber notwendig zu einer Neuformulierung auch des Souveränitätskonzepts führen (vgl. S. 123), freilich eine gerade für die in vielen Entwicklungsländern herrschenden (und sich nicht selten durch Herrschaft bereichernden) Eliten keine ermunternde Perspektive. Dieser Zusammenhang leitet über zu einem Grundproblem des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, der im Spannungsfeld steht mit der Vorstellung uneingeschränkter Souveränität nach innen: Der souveräne Staat soll im Außenverhältnis vereinbarte Standards nach innen einhalten, und - gravierender - er soll sich Kontrolle gefallen lassen. Frau Bennigsen geht dem Zusammenhang differenziert nach und schildert die Bezüge der Konzeptionen vom Recht auf Entwicklung zur Menschenrechtsidee.

Eine Zusammenfassung bilanziert schließlich (S. 141ff.): Die Autorin konstatiert hier noch einmal die Schwierigkeit, "Entwicklung" zu definieren und ein "Volksrecht" auf Entwicklung in das bestehende Rechtssystem zu integrieren (S. 145). Sie vermerkt die Divergenz zwischen der Ansicht, es handle sich um "seit fast zwei Jahrzehnten geltendes Recht" (für diese Ansicht steht Kéba M'Baye) und der Gegenposition, für die sie den Verfasser dieser Rezension in Anspruch nimmt. Deswegen sei erlaubt zu sagen: M.E. ist - in stärkerem Maße, als es die Verfasserin unternimmt - zu unterscheiden zwischen dem, was als Recht gilt, und dem, was als Recht gelten könnte - dies in Anerkennung und Würdigung des Umstandes, daß auch andere als rechtliche Normen das Verhalten internationaler Akteure nachhaltig bestimmen. Ein Recht auf Entwicklung, verstanden - ähnlich dem Selbstbestimmungsrecht - als Recht der Völker im staatlichen Binnenraum, mit Sekundärwirkungen im Außenverhältnis, ist denkbar und rechtspolitisch wünschenswert, wenn auch gewiß derzeit nicht Bestand universellen Völkerrechts - aber das ist an anderer Stelle entwickelt worden³. Zwei Schlußbemerkungen von Frau Benningsen verdienen aber uneingeschränkte Zustimmung: Daß wir heute besser wüßten, was das Recht auf Entwicklung "nicht ist"; und daß es eine "noble und humane Aufgabe" sei, weiter darüber nachzudenken, was es sein könnte (S. 149). Zu der erstgenannten Erkenntnis hat das Buch weiteres beigetragen, der noblen Aufgabe hat es sich unterzogen, beides mit Gewinn für den Leser, weil kenntnisreich und (zumeist) klar formulierend und politikwissenschaftliche Reflektion in normative Arbeit einbeziehend - wie es dem methodischen Kredo des Protektors der Arbeit entspricht.

3 Die "innere" Dimension des Rechts auf Entwicklung - zur völkerrechtlichen Inpflichtnahme von Entwicklungsländern, Verfassung und Recht in Übersee 19 (1986), S.383-400/The "Inner Dimension" of the Right to Development - Considerations Concerning the Responsibility of Developing Countries, Law and State 36 (1987), S.46-64.

Ob es freilich "Kästchendenken" (eine Formulierung von Albert Bleckmann⁴) ist, Empfehlungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen nicht zu den Rechtsquellen zu zählen, "weswegen eine streng rechtsdogmatische Beurteilung in der Regel zu kurz" griffe (S. 32), - das in solchen Formulierungen zutage tretende Grundverständnis offenbart grundlegende Dissense über die Aufgabe der Rechtsdogmatik für das Völkerrecht. Rechtsdogmatik kann nicht streng oder weniger streng betrieben werden; sie sollte klar erweisen können, was gilt und was nicht gilt und was im Werden ist. Aber auch, was nicht gilt, und vor allem, was im Werden ist, hat den Völkerrechtler zu interessieren.

Es liegt hier eine Arbeit vor, die die Problematik und die Grundlinien einer für die neuere Völkerrechtsdiskussion exemplarischen Auseinandersetzung sauber abbildet und - wohl auch für den interessierten Sozialwissenschaftlicher - erschließt. Und weil dem Rezessenten "sachkundige" Arbeiten - um Bruno Simmas Vorwort erneut aufzunehmen - *immer* auch "sympathisch" sind, allerdings nur solche, wird er hoffen dürfen, für diesmal "ohne ideologische Scheuklappen" gedacht und formuliert zu haben.

Philip Kunig

Law & Anthropology 2-1987

Internationales Jahrbuch für Rechtsanthropologie, Int. Acad. of Comparative Law 12th Congress, Session A. 1: "The Aborigine in Comparative Law"
Wien: VWGÖ; Hohenstaufen: Renner Verlag

Das Internationale Jahrbuch für Rechtsanthropologie 1987 beschäftigt sich mit dem Themenkreis: "Indigene Völker und staatliches Recht".

Die Aktualität dieses Themas für die Rechtsanthropologie macht René Kuppe in seinem Editorial deutlich. Er weist zu Recht darauf hin, daß in den sogenannten "Eingeborengesetzten" ein implizites Menschenbild und die Vorstellung vom richtigen menschlichen Zusammenleben eine besondere Rolle spielen. In der Einleitung stellt James Crawford die Einteilung des Themas in vier Hauptgruppen "General and International", "The Americas", "Africa und Asia" und "Australasia and Oceania" und die Auswahl der Berichterstatter dar. Im Teil I "General & International" berichtet zunächst James Crawford allgemein über "The Aborigine in Comparative Law" (S. 5ff.). Er geht dabei auf die Probleme ein, wie die "Eingeborenen" definiert werden und wie es um ihre Selbstverwaltung bestellt ist. Maureen Davies stellt die "International Developments in Indigenous Right" (S. 29ff.) dar. Nach einer Einführung in dieses Thema wird zunächst auf die Rolle der Vereinten Nationen in diesem Bereich eingegangen. Dabei ist nach Meinung der Verfasserin die "Working Group

4 Anspruch auf Entwicklungshilfe, in: Verfassung und Recht in Übersee 12 (1979), 5, 10.