

Die »innere Dimension« des Rechts auf Entwicklung

– Rechtspolitische Überlegungen zur Inpflichtnahme von Entwicklungsländern

Von *Philip Kunig*

I. Der Stand der Diskussion

Das »Recht auf Entwicklung« steht seit etwa 15 Jahren auf der Tagesordnung der politischen und rechtlichen Diskussion über eine Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und über die Fortentwicklung der Menschenrechtsidee.¹ Es war und ist Gegenstand von Kodifizierungsbemühungen, die auf unterschiedlichen Foren unternommen werden, wobei die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, UNITAR und die International Law Association hier nur beispielhaft genannt seien.² Die

1 Grundlegend Kéba M'Baye, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in: *Revue de l'homme* 5 (1972), 505–534. S. auch denselben Autor aus neuerer Zeit: *Le droit au développement en droit international*, in: *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague/Boston/London 1984, 163–177.

2 Vgl. hierzu Wolfgang Benedek, *Progressive Development of the Principles and Norms of International Law Relating to the NIEO – The UNITAR Exercise*, in: *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht* 36 (1986), 289–328. – Aus der Arbeit der Working Group of Government Experts of the Commission of Human Rights zum Recht auf Entwicklung vgl. die Draft Declaration on the Right to Development, die Vertreter der Blockfreien Ende 1985 vorgelegt haben (in: UN Doc.A/C. 3/40/11 vom 29. 11. 1985) und die Draft Resolution »Right to Development«, die von dem jugoslawischen Delegierten bei dem Dritten Komitee der Generalversammlung am 27. 11. 1985 mit Unterstützung von Bangladesh, Brasilien, Kolumbien, Zypern, Äthiopien, Guyana, Nigeria, Peru, Tansania, Bulgarien und der DDR vorgelegt worden ist (in: UN Doc.A/40/970 vom 5. 12. 1985). Innerhalb der mit dem Recht auf Entwicklung befaßten Gremien werden immer noch sehr unterschiedliche Auffassungen, insbesondere zum Träger des Rechts, vertreten, vgl. den Bericht in: *International Law Association, Seoul Conference* (1986), *International Committee on Legal Aspects of a New International Economic Order*, 9–12 (Ziffern 20–29). – Die International Law Association hat am 29./30. 8. 1986 auf ihrer 62. Konferenz in Konsensus eine »Declaration on the Progressive Development of Principles of Public International Law, Relating to a New International Economic Order« angenommen, deren Abschnitt 6 lautet: »6.1 The right to development is a principle of public international law in general and of human rights law in particular, and it is based on the right of selfdetermination of peoples. – 6.2 By virtue of the right of development as a principle of human rights law, individuals and peoples are entitled to the results by the efforts of States, individually and collectively, to implement Articles 55 and 56 of the United Nations Charter in order to achieve a proper social and international order for the implementation of the human rights, set forth in the Universal Declaration of Human Rights, through a comprehensive economic, social, cultural and political process based upon their free and active participation. – 6.3 The right to development as a principle of public international law implies the co-operation of States for the elaboration of civil, cultural, economic, political and social standards, embodied in the Charter of the United Nations and the International Bill of Human Rights, based upon a common understanding of the generally recognized human rights and of the principles of public international law concerning friendly relations and co-operation among these States. These standards should be taken into account by states in the formulation, adoption and implementation of administrative, legislative policy and other measures for the realization of the right to development at both national and international levels.«

Völkerrechtswissenschaft hat die Thematik seit Beginn der achtziger Jahre in verstärktem Umfang aufgegriffen.³ Seit Oktober 1986 ist ein »Right to economic, social and cultural development« Bestandteil eines in Kraft befindlichen multilateralen Vertrages, nämlich der African Charter on Human and Peoples' Rights (Art. 22; sog. Banjul Charter).⁴

Die Aufnahme des »Rechts auf Entwicklung« als »Volksrecht« in einen dem Menschenrechtsschutz dienenden völkerrechtlichen Vertrag, den Staaten der Dritten Welt abgeschlossen haben, dokumentiert augenfällig eine Funktion, die dem »Recht auf Entwicklung« jedenfalls politisch zukommt und die ihm auch in der akademischen Diskussion mehr und mehr zugeschrieben wird: Es soll eine Brücke schlagen zwischen den vornehmlich von Staaten der Dritten Welt erhobenen Forderungen nach auch rechtlicher Umstrukturierung der internationalen Wirtschaftsordnung; es soll darüberhinaus diese Forderungen einbetten in den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz, dabei auch profitieren von dem Prestige, der dem Menschenrechtsschutzgedanken zukommt. Menschenwürdiges Leben und die Möglichkeit, einzelne Menschenrechtspositionen zu realisieren, sind unmittelbar bedingt durch die Gestalt der inneren Wirtschaftsordnung des Staates, innerhalb dessen sich das Individuum um Menschenrechtswahrnehmung bemüht; nationale Wirtschaftsordnungen und ihre Entwicklungschancen hängen ebenfalls – soweit es sich um einen Staat handelt, der der Dritten, also der weniger »entwickelten« Welt zugehört – weitgehend ab von dessen wirtschaftlichen Beziehungen zur entwickelten Welt und damit von der Struktur der Weltwirtschaftsordnung insgesamt:⁵ Es ist also auf den

3 Statt vieler s. Héctor Gros Espiell, The Right of Development as a Human Right, in: *Texas International Law Journal* 16 (1981), 189–205; International Commissions of Jurists (ed.), *Development, Human Rights and the Rule of Law*, Oxford etc. 1981; Christian Tomuschat, Das Recht auf Entwicklung, in: *German Yearbook of International Law* 25 (1982), 85–112; Jean Jacques Israel, *Le droit au développement*, in: *Revue générale de droit international public* 86 (1983), 5–41; Nanni Rojas-Albonico, *Le droit au développement comme droit de l'homme*, Frankfurt a.M./Bern/New York 1984, vgl. dazu die Besprechung von Wolfgang Benedek, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 19 (1986), 369–370; Wolfgang Benedek, Das Recht auf Entwicklung in universeller Sicht und im Rahmen des afrikanischen Menschenrechtsschutzes, in: Hans-Joachim Konrad, *Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung des Asylrechts. Internationaler Menschenrechtsschutz*, Berlin 1985, 275–310, vgl. dazu die Besprechung von Christoph Gusy, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 18 (1985), 543–547.

4 Dazu Philip Kunig, The Protection of Human Rights by International Law in Africa, in: *German Yearbook of International Law* 25 (1982), 138–168; Richard Gittleman, The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Legal Analysis, in: *Virginia Journal of International Law* 22 (1982), 667–714; Philip Kunig/Wolfgang Benedek/Costa Ricky Mahalu, Regional Protection of Human Rights by International Law: The Emerging African System, Baden-Baden, 1985 (dort auch Text der Charta, 95–106). Die Charta ist seit dem 21. 10. 1986 für 31 Staaten geltendes Recht. – Speziell zu den »Peoples's Rights« (zu denen das Recht auf Entwicklung gehört) Philip Kunig, The Role of Peoples' Rights in the African Charter of Human and Peoples' Rights, in: Konrad Ginther/Wolfgang Benedek (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law*, Wien/New York 1983, 162–169.

5 Zur juristischen Diskussion um die Reform der internationalen Wirtschaftsordnung vgl. etwa Mohammed Bedjaoui, *Towards a New International Economic Order: Commercial, Technological and Cultural Aspects* (Haager Kolloquium 1980), The Hague/Boston/London 1981; Peter Verloren van Themaat, The Changing Structure of International Economic Law, The Hague/Boston/London 1981; Gabe Shaw Varges, The New International Economic Order Legal Debate, Frankfurt/M./Bern 1983; Thomas Oppermann, Über die Grundlagen der heutigen Weltwirtschaftsordnung, in: Brun-Otto Bryde/Philip Kunig/Thomas Oppermann (Hrsg.), *Neuordnung der Weltwirtschaft? Hamburger Herbert-Krüger-Colloquium*, Baden-Baden 1986, 11–28, sowie Bryde, ebenda, Von der Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung 29–54.

ersten Blick plausibel, daß ein Recht auf Entwicklung eine Scharnierfunktion besitzen soll; der erwähnte Problemverbund wird so mit einem griffigen Stichwort bezeichnet. Christian Tomuschat hat schon 1982 zurecht festgestellt, daß der Begriff »Recht auf Entwicklung« als »Leitbegriff« heute nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg in Frage gestellt werden könne.⁶ Es ist hier nicht der Ort, die bisherige »Geschichte« des Rechts auf Entwicklung nachzuzeichnen.⁷ Trotz des reichhaltigen Strömens wissenschaftlicher Literatur zu dem Thema dürfte aber auch heute noch die Aussage richtig sein, daß niemand den Nachweis geführt hat, ob ein Recht auf Entwicklung dem geltenden universellen Völkerrecht angehört, genauer: wer dieses Recht wem gegenüber mit welchem Inhalt geltend machen kann und welches die juristischen Konsequenzen einer Nichtbeachtung der Norm sind. Daß »Recht auf Entwicklung« im wesentlichen eine programmatische Formel sei, daß es eine im Fluss befindliche normative Umgestaltung bezeichne – hierüber wird sich allenfalls Einigkeit erzielen lassen.⁸ Ob diese Entwicklung auch positiv einzuschätzen sei, wird schon weniger einheitlich beurteilt, freilich kaum je deutlich verneint – was nicht verwundert angesichts der bislang unklaren Inhalte dieser Entwicklung. Skepsis gegenüber einem »Menschenrecht«, das offensichtlich ohne juristisch meßbare Konsequenzen versagt werden kann, ist verbreitet; Sorge, andere, seit langem anerkannte und juristisch operable Menschenrechte würden mit in den Strudel argumentativer Beliebigkeit gerissen, kommt auf.⁹ Insgesamt gibt es kaum einen Punkt auf der Agenda internationaler völkerrechtlicher Auseinandersetzungen, der den Vorwurf, die Völkerrechtsdiskussion entarte zum Palaver über das politisch Wünschbare, in derart starkem Maße Vorschub leistet, wie das Thema »Recht auf Entwicklung«.

Die beschriebene Situation ist mißlich. Sie nährt die Zweifel an der Verbindlichkeit des Völkerrechts in der Öffentlichkeit, führt damit zur Belebung der schon jahrhunderte-währenden abstrakten Auseinandersetzung darüber, ob Völkerrecht sinnvollerweise mit anderen Rechtsgebieten über einen begrifflichen Leisten geschlagen werden kann und sollte. Sie weckt Zweifel auch an der Problemlösungskapazität des Völkerrechts gerade in Anbetracht elementarer Überlebensfragen der Weltgesellschaft. Das »Image« des Völkerrechts in der Öffentlichkeit aber ist keinesfalls von untergeordneter Bedeutung, sondern hat Rückwirkungen auf seine motivierende Kraft für internationale Entschei-

6 A.a.O. (Anm. 3), 85.

7 Angaben dazu bei Tomuschat, (Anm. 3), 85–86, Benedek, (Anm. 3), 285–294, Roland Y. Rich, The Right to Development as an Emerging Human Right, in: *Virginia Journal of International Law* 23 (1982/83) 287–328 (289–295), alle mit weiteren Nachweisen.

8 Vgl. z. B. H. Samson, *Du droit des peuples sous-développés au développement au droit des hommes et des communautés à être soi, non seulement par soi, mais aussi par les autres*, in: René-Jean Dupuy (ed.), *The Right to Development at the International Level* (Haager Kolloquium 1979), Alphen aan den Rijn 1980, 192–232 (196–197); »un droit prophétique«; Rich (Anm. 7), 287: »at the threshold of general acceptance as positive international law«.

9 Vgl. die Bestandsaufnahmen der Diskussion bei Philip Alston, *The Right to Development at the International Level*, in: Dupuy (Anm. 5), 99–114 (106–110), sowie René-Jean Dupuy, *Thème et Variations sur le droit au développement*, in: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Mélanges offerts à Charles Chaumont, Paris 1984, 263–279 (263–270).

dungsträger, denn die »Sanktionen«, die sich aus Reaktionen der öffentlichen oder auch der »veröffentlichten« Meinung auf außen- oder innenpolitisches Geschehen ergeben, spielen gerade bei einer Rechtsordnung ohne ausgeprägten formalisierten Sanktionsapparat bekanntlich eine wichtige Rolle. Schließlich trägt der derzeitige Stand der Diskussion um ein Recht auf Entwicklung, die dieses einhüllt in einen begrifflichen und konstruktiven Nebel, auch dazu bei, die Kluft des Verstehens zwischen den »eingeweihten« Völkerrechtlern und anderen internationalen Diskutanten sowie denjenigen, deren Handeln das Recht auf Entwicklung erfüllen, noch mehr: denjenigen, denen es zugute kommen soll, zu vergrößern. Was in den letzten anderthalb Jahrzehnten durch die einschlägige Diskussion erreicht worden ist, mag zwar zur allgemeinen Sensibilisierung für den insbesondere ökonomischen, infrastrukturellen und kulturellen Entwicklungsstand der meisten Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas beigetragen haben – eine Sensibilisierung, die aber vielleicht auch ohne eine sich als völkerrechtlich verstehende (nicht immer völkerrechtlich argumentierende) Debatte eingetreten wäre.¹⁰ Die gleichzeitig entstandene Verwirrung von Kategorien, samt einer mit ihr einhergehender Verundeutschung des politischen Diskurses über Unterentwicklung und die Wege zu ihrem Abbau, belastet den Entwicklungsstand des Völkerrechts insgesamt und stellt das Völkerrecht mittelfristig in Frage, wenn keine festen Bahnen gegraben werden, die es ermöglichen, der künftigen Entwicklung Gestalt zu geben.

Es ist dies freilich nicht der einzige Bereich, wo völkerrechtliche, politikwissenschaftliche und allgemeine politische Diskussion ein derartiges Näheverhältnis aufweisen, daß aus ihnen Begriffsverwirrung und Mißverständnisse resultieren, die letztlich die genuin völkerrechtliche Betrachtungsweise unter einem Nebel substanzloser Begriffe verschwinden lassen – die Debatte um »Einmischungen« und »Interventionen« bietet das vielleicht treffendste Beispiel.¹¹

Um diesen unerfreulichen Zustand zu beenden, wäre es erforderlich, die Fragen nach Subjekt und Objekt des Rechts auf Entwicklung, nach Rechtsinhabern, Rechtsinhalt, Verfahren, Vollzug, Organisation, Rechtsfolgen zu klären. Nur dann könnte das Recht auf Entwicklung die Funktion einer Völkerrechtsnorm einnehmen, nämlich die Verhaltensweisen von Entscheidungsträgern zu motivieren und das Vertrauen der Betroffenen und der Rechtsgemeinschaft allgemein auf die Einhaltung des Rechts zu stabilisieren. Man wird sagen können, daß diese Funktionen von dem bislang noch kaum mit Konturen versehenen Recht auf Entwicklung praktisch nicht wahrgenommen werden können, daß sein politischer Effekt sich bisher darauf beschränkt, auf internationalen Konferenzen, vielleicht auch bei multilateralen Verhandlungen, ein den Forderungen von Entwicklungsländern günstiges Klima zu schaffen. Diesen selbst kann es ferner als wohlfeiler Lieferant mit juristischem Beigeschmack versehener rhetorischer Versatzstücke dienen – erweist sich aber nicht als eine mit Aussicht auf Erfüllung ausgestattete Anspruchsnorm.

10 Positivere Einschätzung dieser Entwicklung z. B. bei Alston (Anm. 9), 112.

11 Vgl. dazu Philip Kunig, Intervention-Rechtsbegriff oder politisches Schlagwort?, in: *Vierteljahrsschrift für Sicherheit und Frieden* 4 (1986), 72–78.

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden überlegt werden, auf welchen konstruktiven Wegen dem Recht auf Entwicklung in der Zukunft dogmatische Schärfe verliehen werden kann. Dabei wird es sich als nötig erweisen, den Dualismus zwischen »Staaten« einerseits, »Individuen« andererseits – als Rechtssubjekten des Rechts auf Entwicklung – zu verlassen, zugleich aber den Ort des Rechts auf Entwicklung im Spannungsfeld dieser beiden wesentlichen Rechtsträger der völkerrechtlichen Ordnung zu bestimmen. Es soll nicht in erster Linie darum gehen, das geltende Recht zu beschreiben, also zu fragen, welche derzeit existierenden vertraglichen oder völkergewohnheitsrechtlichen Normen dem – wie immer zu definierenden – Ziel »Entwicklung« zu dienen bestimmt sind oder jedenfalls dienen.¹² Da die Auseinandersetzungen um das Recht auf Entwicklung sich als eine Diskussion um »werdendes« Recht verstehen und mit dem Anspruch geführt werden, der künftigen Rechtsentwicklung Wege zu weisen, erscheint statt der »positivistischen« Beschreibung des geltenden Rechts ein anderer methodischer Weg interessanter: Die – zunächst spekulative – Frage nach der Möglichkeit, eine allgemein auf die »Entwicklung«, d. h. zunächst einmal schlicht: auf die Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen zielenden Norm im strukturellen Gefüge des gegenwärtigen Völkerrechts zu verankern.

Wenn es darum gehen soll, »Möglichkeiten« der Rechtsentwicklung zu erkunden, tritt nicht nur die Frage nach dem Inhalt des geltenden Rechts, sondern auch die Frage nach dem Grad rechtlicher Verbindlichkeit in den Hintergrund: Von ihr kann sinnvoll erst die Rede sein, wenn die Adressaten und der Rechtsinhalt ermittelt sind. Erst dann ist zu überlegen, ob eine Rechtsnorm im engeren Sinne vorliegt bzw. wie sie in Geltung gesetzt werden kann oder ob an eine Norm zu denken ist, deren Qualität sich unterhalb dieser Schwelle befindet, mag es sich um ein programmatisches Prinzip mit quasi-rechtlicher Befolgsquote oder ein überwiegend im rein politischen Raum wirksames Prinzip handeln.¹³

Die folgenden Überlegungen befinden sich dennoch – das sei klarstellend betont – »innerhalb« des Konsenses, der heute über gewisse axiomatische Strukturen der Völkerrechtsordnung besteht: daß Völkerrecht von seinen Subjekten her zu denken ist; daß es den Anspruch erhebt, verbindlich über Forderungen eines Subjekts gegenüber anderen Subjekten zu entscheiden, die sich auf ein bestimmbares Verhalten richten. Es verwundert freilich nicht, daß es gerade das »Recht auf Entwicklung« ist, das zu der Überlegung

12 Vgl. zum »Entwicklungsvölkerrecht« in diesem Sinne außer der in Anm. 5 angegebenen Literatur noch Ernst Ulrich Petersmann, »Entwicklungsvölkerrecht«, »Droit International Du Développement«, »International Economic Development Law«: Mythos oder Wirklichkeit?, in: German Yearbook of International Law 17 (1974), 145–176; Oscar Schachter, The Evolving International Law of Development, Columbia Journal of Transnational Law 15 (1976), 1–16; Michel Flory, Droit International de Développement, Paris 1977; Michael Silagi, Entwicklungsvölkerrecht und Neue Weltwirtschaftsordnung, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 32 (1981/82) 177–208, ferner den als UN Doc. A/37/409 vom 1. 10. 1982 veröffentlichten Bericht des UNO-Generalsekretärs.

13 Vgl. hierzu grundsätzlich Hardy C. Dillard, Some Aspects of Law and Diplomacy, in: Recueil des Cours 91 (1957 I), 449–552; Philip Kunig, Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip, Baden-Baden 1981, 237–239; Benedek (Anm. 1), S. 291–298.

Anlaß gibt, ob diese Axiome den internationalen Beziehungen adäquat oder vielmehr ihrer innerstaatlichen, primär auch zivilrechtlichen Verwurzelung wegen ungeeignet sind, zwischenstaatliche Rechtsnormen zu erfassen.¹⁴

Dieser Faden der Diskussion soll hier jedoch *nicht* aufgenommen werden – nicht weil die beschriebene Infragestellung des Völkerrechts von vornherein für unergiebig gehalten würde, sondern weil das Völkerrecht noch für eine geraume Weile jedenfalls in der Staatenpraxis primär vom Staat und seinen Ansprüchen her gedacht werden dürfte. Ob innerhalb dieses Rahmens ein wie auch immer beschaffenes Recht auf Entwicklung Platz hat, ist also die – begrenzte – Fragestellung. Wenn sie verneint werden müßte, damit die völlige Aussagelosigkeit der Völkerrechtsordnung gegenüber dem Phänomen ungleicher Entwicklung auch für die Zukunft kategorisch feststünde, wäre dies allerdings umso mehr Anlaß, die Grundstruktur der Völkerrechtsordnung neu zu durchdenken: Denn eine Rechtsordnung, die sich gegenüber einem innerhalb der von ihr zu regelnden Soziätat virulenten Problem von grunderschütternder Tragweite schon aus strukturellen Gründen verschweigt, muß ihre Axiome zur Diskussion stellen.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Überzeugung, daß die gegenwärtige Diskussion um das werdende Recht auf Entwicklung vor allem krankt an dem Versuch, als Berechtigte sowohl Staaten (nämlich »Entwicklungsstaaten«), Völker (nämlich die Bevölkerungen dieser Staaten) wie auch Individuen, womöglich noch Entwicklungsstaaten als Kollektiv, also »Die Dritte Welt«, auszuweisen. Eine derartige Mehrheit von Berechtigten wird durchweg in den einschlägigen Deklarationsentwürfen der eingangs erwähnten internationalen Gremien,¹⁵ aber auch in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur ins Auge gefaßt¹⁶ – es droht gerade durch diese – von vielen gepriesene – neue Dimension jede Kontur zu verlieren, wird zum Recht, daß jeder Bedürftige von jedem in besseren Konditionen Befindlichen soll einfordern können.¹⁷ Dieser Gefahr – und dies ist die zweite These des Beitrags – kann nur dadurch begrenzt werden, daß von den zahlreichen denkbaren Adressaten primär die Staaten mit wenig entwickelten Strukturen in die Pflicht genommen werden: Als Verpflichtete des Rechts auf Entwicklung wären sie ihren Bevölkerungen verpflichtet, »Entwicklung« zu gewährleisten – was aber zugleich sekundäre Verhaltensnormen für entwickelte Staaten in Entstehung bringt. Auf diesem Wege könnte an die Stelle des bloßen Gegeneinanderhaltens von Postulaten, wie es für die gegenwärtige Diskussion charakteristisch ist, eine Rechtsnorm treten, die dem hohen Anspruch genügt, zur Lösung des Entwicklungsproblems beizutragen.

14 S. etwa Anthony Cart, From the Right to Economic Self-Determination to the Right to Development: A Crisis in Legal Theory, in: Third World Legal Studies 1984, 73–86; grundsätzlicher jetzt ders., The Decay of International Law?, Manchester/Dover 1986.

15 Vgl. oben bei und in Anm. 2.

16 Vgl. Rich (Anm. 7), 288, 316 und öfter; Benedek (Anm. 2), 299, 307.

17 Besonders krass etwa bei Ion Diaconu, Le droit au développement, in: Revue roumaine d'études internationales 17 (1983), 533–541. Ähnlich N. Manh Lan, Diskussionsbeitrag, in: Dupuy (Anm. 8), 263: »between all those who strive for development and those who hinder it«.

II. Das Recht auf Entwicklung als Rechtsnorm

Der Umgang mit einer Rechtsnorm erfordert Klarheit in zahlreichen Punkten: Berechtigte und Verpflichtete, Inhalt der normativen Anforderung und Konsequenzen der Nichtbefolgung müssen mindestens beschreibbar sein. Wenn das gelingt, mag sich noch die Frage nach dem Verhältnis der einzelnen Rechtsnorm zu anderen stellen; auch ihr Ort innerhalb einer Hierarchie unterschiedlicher Rechtsquellen kann von Interesse sein. Es sind dies sämtliche Anforderungen, die für jede Art von Rechtsnorm, ja überhaupt für jede Art von Verhaltensnorm Gültigkeit beanspruchen.

Ein Recht auf Entwicklung könnte entwickelte Staaten¹⁸ gegenüber Entwicklungsstaaten verpflichten (dazu sogleich 1); es könnte stattdessen oder zugleich einen Rechtsanspruch von Einzelmenschen oder Gruppen oder der gesamten Bevölkerung gegenüber entwickelten Staaten beinhalten (dazu 2) oder schließlich gegenüber dem wenig entwickelten oder in der Entwicklung befindlichen Heimatstaat (dazu 3). Drei mögliche Geltungsebenen sind also zunächst zu unterscheiden.

1. Das Recht auf Entwicklung als Staatenrecht

a) Die Annahme eines Rechts von Staaten gegenüber Staaten »auf Entwicklung« unterstellt, daß eine Klassifizierung von Staaten nach dem Grad ihrer Entwicklung mit juristischem Gewinn erfolgen kann¹⁹ – eine Klassifizierung also bezüglich eines Phänomens, dessen Beschaffenheit keinen von Konsens getragenen Vorgaben unterliegt. Bietet der »Stand der Entwicklung« ein Kriterium, dessen Trennschärfe hinreicht, mindestens zwei, wenn nicht mehr Kategorien von Staaten festzulegen? Man denke auch an sog. Least Developed Countries, an sog. Schwellenländer, an »industrialisierte« Länder völlig unterschiedlicher Struktur und wirtschaftlicher Leistungskraft, an offensichtlich wenig entwickelte, aber über reiche Naturschätze verfügende Länder.

Dieses Definitionsproblem kann bewältigt werden, wenn man einen gewissen Grad an theoretischer Unbefangenheit zugesteht: Pragmatisch wird insbesondere von der Weltbank und anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen längst mit einem am Prokopfeinkommen ausgerichteten Maßstab gearbeitet, der ungeachtet seiner perspektivischen Verengung auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit immerhin doch einen begrenzten Zweck erfüllen kann. Die Betroffenheit von Schwankungen des Weltmarktpreises wich-

¹⁸ Wobei die Blockzugehörigkeit gewiß kein Kriterium sein dürfte, vgl. aber die Konstruktion von Bernhard Graefrath, Recht auf Entwicklung in der internationalen Diskussion, in: DDR-Komitee für Menschenrechte, Schriften und Informationen vol. 1/82, 3-22 (16-19), der das Recht auf Entwicklung auf das »West-Süd-Verhältnis« zuschneidet.

¹⁹ S. dazu Jan Brownlie, Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects), in: Recueil des Cours 162 (1979 I), 253-31 (302 f.); Harald Stenberg, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Grundpflichten der Staaten, Berlin/New York 1984, 206 ff.; Wil Verwey, Preferential Treatment of Developing Countries, in: K. C. Wellens (ed.), Peace and Security: Justice and Development, The Hague 1986, 29-32.

tiger Güter kann ein weiteres Kriterium sein, auch – und hier kommt die kulturelle Dimension in den Blick – die Alphabetisierungsrate.

b) Im Verhältnis zwischen entwickelten und Entwicklungsstaaten – als Staatenrecht – könnte ein Recht auf Entwicklung unterschiedliche Inhalte haben. Es könnte zunächst das Recht des Entwicklungsstaates gewähren, uneingeschränkt über den von ihm selbst einzuschlagenden Weg zur Entwicklung zu befinden.²⁰ Dieses Recht liegt freilich schon unmittelbar in der Souveränität begründet, zu deren klassischen Inhalten die Befugnis gehört, frei von fremder Einmischung die eigene Innen- und Wirtschaftspolitik zu gestalten – was nicht heißt, daß dieser Bereich der kritischen Kommentierung durch andere Staaten entzogen wäre.²¹ Diese Feststellung löst zwar keines der gegenwärtig infolge der Penetrierung nationaler Volkswirtschaften und Staatsapparate von Entwicklungsstaaten durch Vertreter fremder Wirtschaftsinteressen bestehenden Probleme,²² doch würde sich hieran durch die Proklamation eines »Staatenrechts« auf Entwicklung nichts ändern, da dieses seit jeher von dem Anspruch auf Souveränität umschlossen ist.

Wenn man diese Rechtslage mit den zusätzlichen Begriffen »Recht auf wirtschaftliche Selbstbestimmung« oder »Recht auf Entwicklung« beschreibt, so hat dies einen rein deklaratorischen Wert. Eine eigenständige Bedeutung für ein Recht auf Entwicklung ist hier nicht erkennbar – Nebeneffekt ist allenfalls, daß andere denkbare Bedeutungen des Rechts auf Entwicklung, seine noch anzusprechende individualrechtliche Komponente insbesondere, verwischt werden: Der Interessengegensatz zwischen Staat und Individuum im Entwicklungsstaat wird hinwegdefiniert.

c) Ein zwischenstaatliches Recht auf Entwicklung könnte sich ferner darstellen als ein unmittelbarer Anspruch auf die Erbringung finanzieller oder sächlicher Leistungen, als Zuwendungsanspruch, als »Anspruch auf Entwicklungshilfe«. Mit diesem sprachlich schon belasteten Terminus ist die Problematik hinlänglich diskutiert worden, insbesondere auch für das Verhältnis ehemaliger Kolonialstaaten zu ihren ehemaligen Kolonien, insgesamt aber mit dem Ergebnis, daß ein derartiger Anspruch keine Grundlage im gegenwärtigen Völkerrecht findet.²³

Hieran dürfte sich auch künftig nichts ändern, weil der Begründungsweg über eine von den entwickelten Staaten oder jedenfalls den Kolonisatoren zu erbringende Kompensation für aufgrund struktureller Vorteile erreichte Entwicklungsvorsprünge²⁴ rechtlich nicht überzeugt und weil ganz allgemein die Annahme eines bezifferbaren Anspruchs al-

20 In diesem Sinne etwa Diaconu (Anm. 17).

21 Vgl. Kunig (Anm. 13), 304–323.

22 Dazu etwa Caroline Thomas, *New States, Sovereignty and Intervention*, Aldershot 1985, 122–155.

23 Vgl. Stemberg (Anm. 19), 162 ff. – Freilich ist dies nicht unbestritten, vgl. etwa Rich (Anm. 7), 306: »... that wealthy States have an obligation to provide some measure of development assistance« – eine in dieser Form unergiebige, weil nicht operable These. S. ferner die Kontroverse zwischen Hermann Weber, *Der Anspruch auf Entwicklungshilfe und die Veränderungen des Internationalen Wirtschaftsrechts*, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 11 (1978), 5–25, und Albert Bleckmann, *Anspruch auf Entwicklungshilfe?*, ebenda, 12 (1979), 5–14, sowie Lothar Gündling, *Economic and Technical Aid*, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Inst. 8, Amsterdam/New York/Oxford 1985, 143–147 (146 f.).

24 So etwa Bedjaoui (Anm. 5), 67.

ler dem »Süden« zugehörigen Staaten gegenüber solchen des »Nordens« nicht konkretisierbar ist.²⁵

d) Weitere mögliche Inhalte eines zwischenstaatlichen Rechts auf Entwicklung sind Ansprüche auf präferentielle Behandlung, die Bereitschaft zur Kooperation mit dem Ziel, Entwicklungschancen zu schaffen oder zu nutzen, oder die Bereitschaft zum Vertragsabschluß.²⁶ Hier ergibt sich ein sinnvoller Anwendungsbereich für ein allgemeines Recht auf Entwicklung nur außerhalb bestehender bi- oder multilateraler Verträge (wobei letztere auch die Satzungen internationaler Wirtschaftsorganisationen sein können; hinzu kommt deren Sekundärrecht) sowie außerhalb allgemeinen, d. h. zwischen Staaten ungeachtet ihrer Einordnung nach dem Entwicklungsstand zur Anwendung gelgenden Gewohnheitsrechts.

Wir befinden uns hier in einem Bereich, der von vornherein geprägt ist durch die Relativität der denkbaren Verpflichtungen:²⁷ Wohlwollen, Umgang miteinander nach einem der Situation angepaßten Maßstab von Treu und Glauben sind vergleichbare Kategorien; Ermessen, also (lediglich) die Verpflichtung, die berechtigten Belange des Partners zu würdigen und angemessen auf sie zu reagieren, ist das Strukturmerkmal derartiger Verpflichtungen. Es scheint dies der einzige Aspekt zu sein, unter dem ein zwischenstaatliches Recht auf Entwicklung diese Funktion erfüllen kann, freilich eine solche, die als typisches »soft law« die Sphäre des Prinzipiellen nicht wird verlassen können.²⁸

2. Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht gegenüber entwickelten Staaten

Als weitere denkbare Geltungsebene für ein Recht auf Entwicklung kommt das Verhältnis der einzelnen Staatsangehörigen des Entwicklungsstaates gegenüber dem entwickelten Staat in Betracht. Ansprüche fremder Staatsangehöriger bedürfen im Völkerrecht regelmäßig einer besonderen Voraussetzung, nämlich des Schrittes der fremden Staatsangehörigen in die Hoheitssphäre eines anderen Staates: Musterbeispiel ist das Sichbegeben auf das fremde Territorium, das die Frage nach dem »Fremdenrecht« erfordert. Solange sich das Individuum außerhalb der kompetentiellen Macht eines fremden Staates befindet, gewährt ihm das Völkerrecht lediglich den Anspruch, von fremder Hoheitsmacht unbehelligt zu bleiben. In beiden Bereichen handelt es sich zudem nur um das Profitieren des Individuums von Verhaltensverpflichtungen des fremden Staates, die die-

25 Vgl. dazu jetzt Otto Wolff, Entwicklungshilfe zwischen Völkerrechtsordnung und Weltwirtschaftssystem, Baden-Baden 1986, 44–46.

26 Vgl. etwa Abdulqawi A. Yusuf, Differential Treatment as a Dimension of the Right to Development, in: Dupuy (Anm. 8), 233–245; Wil D. Verwey, The Principle of Preferential Treatment for Developing Countries, in: Indian Journal of International Law 23 (1983), 343–500; P. Nicolaides, Preferences for Developing Countries: A Critique, in: Journal of World Trade Law 19 (1985), 373–386, mit weiteren Nachweisen.

27 Vgl. dazu Prosper Weil, Vers une normativité relative en droit international? in: Revue générale de droit international public 86 (1982), 5–47; Philip Kunig, Die Organisation der afrikanischen Einheit und die Fortentwicklung des Völkerrechts, in: Jahrbuch für afrikanisches Recht 4 (1983), 81–98 (94–95).

28 Vgl. hierzu Ignaz Seidl-Hohenfeldern, International Economic »Soft Law«, in: Recueil des Cours 163 (1979 II), 165–246.

se gegenüber dem Heimatstaat treffen – dies jedenfalls, solange wir uns außerhalb der Sphäre auch direkt dem Individuum Völkerrechtssubjektivität verleihender Menschenrechte befinden.

Außerhalb des oben für die zwischenstaatliche Ebene abgesteckten Wirkungsbereich für ein Recht auf Entwicklung bleibt es also nur möglich, ein Menschenrecht auf Entwicklung zu konstruieren, das dem einzelnen den Anspruch gibt, von einem Staat, der nicht sein Heimatstaat ist, ein Verhalten zu fordern, das der Entwicklung des Individuums unmittelbar förderlich ist oder jedenfalls zu einem gesellschaftlichen Umfeld beiträgt, in dem diese Entwicklung gedeihen kann. Derartige Ansprüche geraten in Reibung mit der gegenwärtigen Struktur des Völkerrechts, müssten in Einklang gebracht werden mit dem Axiom, das für die Gestaltung innerstaatlicher Verhältnisse primär der Souveränitätsträger die Zuständigkeit inne hat. Diese Schwierigkeit konstruktiv anzugehen oder auch nur die Spekulation darüber, ob sie zu bewältigen wäre, erscheint sinnlos, weil sich die Frage nach dem denkbaren Inhalt des Rechts auf Entwicklung in dieser Geltungsebene kompliziert: In einem internen Papier der mit den rechtlichen Grundlagen der Weltwirtschaftsordnung befaßten Arbeitsgruppe der deutschen Sektion der International Law Association vom Sommer 1986 ist zurecht rhetorisch gefragt worden, was der einzelne Staatsangehörige des Senegal, in seinem Heimatstaat ansässig, aus Rechtsgründen von der Sowjetunion soll verlangen können, um eine Verbesserung seiner Lebensbedingungen und individuellen Entfaltungschancen zu erreichen. Jedes Fortschreiten auf diesem Pfad der Diskussion hat die Gefahr des Sturzes in den Abgrund der Absurdität in Rechnung zu stellen.

3. Das Recht auf Entwicklung als kollektives Menschenrecht im Entwicklungsstaat

Diese letztere Gefahr verringert sich, wenn als Rechtsträger eines Anspruchs gegenüber den entwickelten Staaten nicht die einzelnen Staatsangehörigen von Entwicklungsstaaten, sondern deren Bevölkerungen gesehen werden. Damit ist die Ebene des »kollektiven« Rechts erreicht, die seit einiger Zeit innerhalb der Diskussion um das Recht auf Entwicklung eine wesentliche Rolle spielt. Hier gerät die Festlegung eines möglichen Rechtsinhalts wieder in den Bereich des Möglichen, wenn auch die konstruktive Schwierigkeit bestehen bleibt, welche Rolle und Funktion, genauer gesagt: welche Rechtsstellung dem »Dritten« in dieser Dreier-Konstellation zukommen soll, nämlich dem Entwicklungsstaat selbst. An dieser Stelle liegt das entscheidende Defizit der bisherigen Diskussion.

Skepsis begegnet zunächst der Überlegung, ob ein Kollektiv von Individuen Träger eines völkerrechtlichen Anspruchs sein kann. Daß diese Skepsis unberechtigt ist, zeigt die heute unbestrittene Existenz des Prinzips der Selbstbestimmung der Völker als einer eigenständigen Rechtsnorm, also nicht nur – ungeachtet aller verwirrenden terminologischen Vielfalt – als eines »Prinzips« mit abgeschwächter rechtlicher Intensität. Mag man das Selbstbestimmungsprinzip auch als »Menschenrecht« bezeichnen, wozu vor allem seine Aufnahme in die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966 Anlaß

gibt (jeweils Art. 1 Abs. 1), so handelt es sich doch zweifelsfrei um ein Recht, daß nur einer Mehrheit von Personen zustehen kann. Subjekt des Selbstbestimmungsrechts sind »Völker«, durch Gemeinsamkeiten in historischer und kultureller Hinsicht konstituierte Wesenseinheiten. Ihnen steht das Recht zu, einen bestimmten tatsächlichen Zustand gewährt zu erhalten, der die Entscheidung für einen rechtlichen Zustand ermöglicht. Jedes »Volk« im Sinne des Selbstbestimmungsprinzips hat das Recht, über seine Selbstorganisation in eigener Staatlichkeit, seinen Zusammenschluß mit anderen Rechtsträgern des Selbstbestimmungsprinzips zum Zweck der Neugründung eines Staates oder aber den Anschluß an ein bestehendes Staatswesen frei zu befinden – soweit die Theorie.²⁹ Die Kluft, die zwischen diesem normativen Anspruch und seiner Realisierung in der Staatenpraxis klafft, resultiert aus unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie der Begriff des Volkes definitorisch zu umreißen ist, auch aus unterschiedlichen historischen Interpretationen der Staatswerdung von Vielvölkerstaaten und der Rolle, die einzelne Völker dabei jeweils spielen konnten. In der Staatenpraxis hat das dazugeführt, daß lediglich die Dekolonialisierungsproblematischen Anforderungen des Selbstbestimmungsprinzips unterworfen wird und auch das nur, soweit den Kolonisator und die Kolonisierten ein Ozean trennt. Daß innerkontinentale Botmäßigmachung fremder Völker ausgeklammert bleibt, ist ein politischer Umstand, der die Konditionierung des Völkerrechts durch politische Machtverhältnisse erweist, aber rechtlich nicht begründbar ist.

Zeigt das Beispiel des Selbstbestimmungsprinzips, daß Rechtsträgerschaft von Personenmehrheiten möglich und anerkannt ist, man mag auch sagen: kollektive Menschenrechtsfähigkeit, so ist dies eine Einsicht, die für die Konstruktion eines Rechts auf Entwicklung bedeutsam ist. Der beschriebene Inhalt des Selbstbestimmungsrechts erweist freilich auch die Begrenztheit der Parallele: Das Selbstbestimmungsrecht richtet sich auf einen historischen Fixpunkt; es ist anerkannt als Anspruch auf die Chance der Selbstorganisation, nicht als permanenter Anspruch darauf, diese ständig zu modifizieren und in Frage zu stellen.³⁰ Sobald die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in die Schaffung einer staatlichen Ordnung mündet, setzt sich der Anspruch des Volkes primär fort in der durch den Staat konstituierten innerstaatlichen Ordnung bzw. den in dieser errichteten Mitwirkungsrechten bezüglich des politischen Prozesses: Das Volk wird zum Staatsvolk. Dennoch ist die Wirkkraft des Selbstbestimmungsrechts damit nicht erschöpft, dieses nicht »erloschen«.³¹ Jedenfalls in Vielvölkerstaaten, d. h. solchen, innerhalb deren »Staatsvolk« mehrere identifizierbare Volksgruppen, »Minderheiten«, nachweisbar sind, wirkt das Selbstbestimmungsrecht als Schutzrecht, das rechtliche und organisatorische Vorkehrungen, auch etwa: kulturflegerische Maßnahmen verlangt, das umgekehrt die ethnische Diskriminierung verbietet. Es ist dies ein Anspruch, der »innerhalb« der dem Völkerrechtssubjekt zugewiesenen Kompetenzsphäre, also seiner Souveränität, un-

29 Vgl. z. B. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, 509–514.

30 Das übersieht Rich (Anm. 7), 319.

31 Dazu z. B. Aldo Virgilio Lombardi, Bürgerkrieg und Völkerrecht, Berlin 1976, 181 ff. – S. auch Russel Lawrence Barsh, Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law, American Journal of International Law 80 (1986), 369–385.

mittelbar aufgrund Völkerrechts besteht, wie es auch sonst für Menschenrechte charakteristisch ist.³²

Unmittelbar verpflichtet ist zwar der eigene Staat, sekundäre rechtliche Wirkungen können sich aber auch auf Dritte erstrecken, die mit dem betreffenden Staat in Kontakt treten. So kann militärische Unterstützung einer legitimen Regierung, die der Disziplinierung einer ethnisch diskriminierten Minderheit dient, deren Selbstbestimmungsrecht verletzen. Umgekehrt wäre das Ansinnen, in ein zwischenstaatliches Kultauraustauschprogramm die Minderheiten innerhalb einer der vertragschließenden Parteien aufgenommen wissen zu wollen, wegen des Selbstbestimmungsprinzips keine verbotene Einmischung, auch wenn die nationale Kulturpolitik im allgemeinen der *domaine réservé* angehört.

Die Gestalt des Selbstbestimmungsprinzips außerhalb des Problemkreises der Dekolonialisierung, außerhalb auch von territorialen Streitigkeiten, seine Bedeutung innerhalb bestehender Staaten also, bietet die Parallele, an der sich ein rechtspolitisch sinnvolles, sich in die Grundstruktur des Völkerrechts fügendes Recht auf Entwicklung orientieren kann. Es wäre dies ein Recht, das den Bevölkerungen von Entwicklungsstaaten zusteht, das von diesen eingefordert werden kann gegenüber ihren Heimatstaaten,³³ das aber auch von entwickelten Staaten bei ihrem Umgang mit Entwicklungsstaaten zu beachten ist.

Der erste Schritt, der gegangen werden muß, um am innerstaatlichen Entwicklungsbe- griff als eines Tatbestandsmerkmals des Rechts auf Entwicklung konkreter zu arbeiten, ist der Verzicht auf eine als »konkurrierend« gedachte Rechtsträgerschaft des Entwicklungsstaates. Der Anspruch der Staaten, ihren Entwicklungsweg selbst zu gehen, ist ernst zu nehmen: Er bedingt zugleich die Verantwortlichkeit nach innen und schafft flankierende Verbindlichkeiten und Ansprüche nach außen. Die in ihren Entwicklungschan- cen primär auf den Heimatstaat angewiesenen Individuen würden so in ihre Rechte eingesetzt, zugleich der Gesamtverantwortlichkeit aller Staaten für die Wohlfahrt aller Rechnung getragen, denn weder die entwickelten Staaten noch die Regierungen der Entwicklungsstaaten sind jeweils allein verantwortlich für »Entwicklung« – wie auch aus dem Selbstbestimmungsrecht Verantwortlichkeit der gesamten Völkerrechtsgemein- schaft folgt. Konkreten Inhalt kann ein solches strukturell und dogmatisch sich in die Völkerrechtsordnung fügendes Recht freilich nur gewinnen, wenn es überhaupt möglich ist, daß der Begriff »Entwicklung« als Rechtsbegriff faßbare Konturen erhält. Dem ist im folgenden nachzugehen.

32 Vgl. etwa Francine Batailler-Demichel, *Droits de l'homme et droits des peuples dans l'ordre international*, in: *Mélanges Chaumont* (Anm. 9), 23–34.

33 Diesen Aspekt betonen auch etwa Samson (Anm. 8), 195; Asbjörn Eide, *Maldevelopment and »The Right to Development« – A Critical Note with a Constructive Intent*, in: Dupuy (Anm. 8) 397–416 (402, 416); Dupuy (Anm. 9), 271–273; »L'Etat sera le premier débiteur du peuple qui pourra invoquer contre lui son droit au développement.«; Benedek (Anm. 2), 307.

III. »Entwicklung« als Rechtsbegriff

Bezüglich des Begriffs »Entwicklung« dürfte Klarheit heute nur bestehen, was dessen Zielsetzung angeht, und auch dies nur auf hoher Abstraktionsebene.³⁴ Eine Entwicklung hin zu einem Zustand, der ein Mehr an individueller Entfaltung, Wohlfahrt und persönlicher Sicherheit garantiert, ist gewiß ein normativ vorgegebenes, allgemein konsentiertes Ziel der Völkerrechtsordnung.³⁵ In der Nachkriegsordnung manifestierte es sich schon in der Satzung der Vereinten Nationen (vgl. insbesondere deren Präambel und Art. 55). Wann von einem Zustand der Entwicklung gesprochen werden kann, ob Entwicklung überhaupt ein endliches, in Statisit mündendes Phänomen ist oder aber ein als unendlich zu denkender Prozeß,³⁶ welches Minimalanforderungen von und an Entwicklung sind, vor allem aber, auf welchen Wegen Entwicklung anzustreben ist, unterliegt keinem Konsens und kann dementsprechend vorerst nicht normativ festgelegt werden. Die bisher als Rechtsnormen deklarativ oder in universellen oder regionalen Vereinbarungen festgelegten Menschenrechte verbürgen zwar Minima, ächten etwa Folter und willkürliche Tötung, schützen teilweise auch bestimmte Formen individuellen Eigentums, errichteten Verfahrensgarantien, die von einzelstaatlichen Organen eingefordert werden können, lassen aber entweder durch weite Begrifflichkeit oder letztlich durch vielgestaltige Beschränkungsmöglichkeiten Raum für sämtliche derzeit auf der Welt vertretenen Entwicklungskonzepte, die offiziell vertretenen wohl gemerkt, keineswegs die überall praktizierten. Nur die Republik Südafrika, die Menschenrechtsverletzung sturkturrell in der Staatsorganisation verankert hat, macht hier vorerst eine Ausnahme – der Sklaverei perpetuierende Staat Mauretanien dagegen, der real vielen Schwarzen weniger Rechte gewährt als Südafrika, verfolgt offiziell eine Staatsdoktrin, die vor der Völkerrechtsordnung Bestand hat. Konsens im theoretischen Ziel also ist feststellbar trotz aller Heterogenität, Konsens über das Ziel einer Rechtsnorm aber konstituiert diese noch nicht, kann höchstens die Richtung weisen für den Kreis der Adressaten und Berechtigten, kann auch zur Auslegung einer unabhängig von diesem Ziel formulierbaren Rechtsnorm beitragen³⁷ oder – aber das ist hier nicht das Erkenntnisziel – einen Sammelbegriff definitorisch anleiten, der verschiedene Einzelnormen umfassen soll: »Entwicklungsvölkerrecht«³⁸ kann so beschrieben werden, ein »Recht auf Entwicklung« aber bisher nur in dem Sinne, daß es die menschenrechtlichen Minima zusammenfaßt als Voraussetzung

34 Vgl. Tomuschat (Anm. 3), 108.

35 Vgl. dazu vor allem die Bestandsaufnahme, die der UNO-Generalsekretär 1979 vorgelegt hat: *The International Dimensions of the Right to Development as a Human Right in Relation with other Human Rights based on International Cooperation, Including the Right to Peace, Taking into Account the Requirements of the New International Economic Order and the Fundamental Human Needs*, UN Doc. E/CN. 4/1334 vom 2. 1. 1979.

36 Zutreffend Samson (Anm. 8), 200.

37 Vgl. dazu Ernst Ulrich Petersmann, *Die Dritte Welt und das Wirtschaftsvölkerrecht*: »Entwicklungsland« als privilegierter Rechtsstatus, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 36 (1976), 492–550.

38 Vgl. erneut die Nachweise oben in Anm. 5.

jedweder Entwicklung, gleichsam als Garantien von deren Verfahren – ein davon unabhängiges, eigenständiges Recht ist damit noch nicht erkennbar.³⁹

Dieser Befund ist noch kein Grund, in der Beschäftigung mit dem Phänomen »Recht auf Entwicklung« innezuhalten, wenn er auch der Grund dafür sein dürfte, daß die verantwortlichen Entscheidungsträger der meisten westlichen Industriestaaten dem Problemkreis wenig Interesse entgegenbringen bzw. dem Bemühen um seine juristische Disziplinierung eher abwehrend begegnen. Das inhaltliche Defizit einer Norm, die »Entwicklung« befördern soll, erscheint aber nicht als für alle Zeiten vorgegeben. Auch wenn – wie es soeben dargestellt wurde – derzeit kein Konsens über »Entwicklung« formulierbar ist und die Aufgabe, den oder die mehreren erfolgversprechenden Wege zum Gesamtzustand »Entwicklung« in einer ideologisch heterogenen Welt definitorisch zu umreißen, gigantisch ist,⁴⁰ so erscheint es dennoch möglich, über Zielvorgaben und Entwicklungsstrategien im Konzert der Meinungen schrittweise Einigkeit zu erzielen. Über die von den in Abwehrichtung gedachten Menschenrechten geschützten klassischen Rechtsgüter wie Leben, Freiheit, persönliches Eigentum hinaus sind weitere elementare Anforderungen an menschenwürdige Existenz, wie sie in den Menschenrechten der sog. Zweiten Generation (sozialen Rechten also) einen gewissen Ausdruck finden, durchaus beschreibbar – der Nebel der Ideologien und die Sorge, traditionelle Wertvorstellungen oder religiöse Präferenzen hierbei in Mitleidenschaft zu ziehen, stehen diesem Versuch weniger entgegen als dies der öffentlichen Meinung in entwickelten Staaten entspricht: Jedenfalls mit dem Bewohner eines Entwicklungsstaates kann sehr schnell Einigkeit darüber erzielt werden, was lebenswerte Umstände sind, und auch darüber, daß eine Gesellschaftsordnung, die auf den Gedanken der Subsidiarität, der Eigenverantwortlichkeit, der Rechtsgleichheit und der Verlässlichkeit des Rechts beruht, vorzugswürdig ist gegenüber einer zentralisierten Cliquenherrschaft, in der Wertabschöpfung ohne Verantwortlichkeit und ohne Eigenleistung wenigen strukturell garantiert, anderen strukturell verschlossen ist. Die kommunistische, kapitalistische, feudalistische oder (in welcher Ausprägung auch immer) sozialistische Gewandung des jeweiligen Realsystems interessiert dabei wenig.

Was an universellem menschenrechtlichen Konsens erarbeitet worden ist und sich – insbesondere in den Gremien der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen – fortlaufend verdichtet, was zudem auf kontinentaler Ebene als für zusammengehörige homogene Räume zuträglich herausgearbeitet worden ist, gibt eine Basis ab für eine kontinuierliche Konkretisierung allseits akzeptierter Entwicklungsziele. Dabei ist es prinzipiell unerheblich, ob die Erarbeitung regionaler Standards sich in eigens hierfür errichteten Institutionen vollzieht (wie in Lateinamerika), einen völkerrechtlichen Vertrag her-

39 In diesem Sinne auch Tomuschat (Anm. 3), 102 ff.

40 Vgl. aus der reichen sozialwissenschaftlichen Literatur Fred W. Riggs, *Development*, in: Giovanni Sartori (ed.), *Social Science concepts: A Systematic Analysis*, Beverley Hills/London 1984, 125–203; auch schon Alfred Diamant, *Was ist politische Entwicklung?* (1967), jetzt in: Franz Nuscheler, *Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung*, Darmstadt 1986, 51–63.

vorgebracht hat (wie in Afrika) oder sich noch im multilateralen und nicht-gouvernementalen Dialog vollzieht wie in der islamischen Welt und in Asien.⁴¹

Die Menschenrechte geben andererseits nicht mehr als den Ausgangspunkt für die Konkretisierung des Phänomens »Entwicklung« ab, sind – als klassische Freiheits- und Abwehrrechte – bedeutsam für die prozedurale Seite von Entwicklung und geben als sozial-politische Postulate eine Richtung an. Inhaltlich konkret und damit erst legitim, weil über vorhandene Menschenrechte hinausführend, kann ein Recht auf Entwicklung nur werden durch die Arbeit insbesondere der internationalen Wirtschaftsorganisationen, soweit es diesen gelingt, konsentierte Regeln über den Einsatz von Zuwendungen auf der Basis bisheriger Erfahrungen⁴² zu erarbeiten. Die Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung im fremdfinanzierten Entwicklungsprozeß ist dabei ein besonders bedeutsamer Punkt, der der normativen Erfassung bedarf.⁴³

Nur durch ein Fortschreiten auf diesen Wegen wird eine Konkretisierung dessen, was den Inhalt eines Rechts auf Entwicklung ausmachen kann, zu erreichen sein. Dabei ist es nicht unbedingt erforderlich, einen wachsenden Konsens alsbald in verbindlichen Dokumenten zu fixieren: Ein Rechtsbegriff »Entwicklung« könnte auch vorerst der Konkretisierung durch Staatenpraxis überlassen bleiben, denn daß die Völkerrechtsentwicklung unbestimmte Rechtsbegriffe erträgt, hat ihre Geschichte hinlänglich erwiesen. »Selbstbestimmung« war ein rechtlich operabler Begriff auch vor der 1960 verabschiedeten Dekolonialisierungs-Deklaration, die diesen Begriff teilweise konkretisiert hat. Inhaltliche Konkretisierbarkeit ist andererseits erforderlich, wenn eine Rechtsnorm eine Funktion haben soll: Ein »Recht auf Entwicklung«, selbst wenn es zunehmend in Verträge aufgenommen würde, bliebe sinnlos ohne das beschriebene Heranwachsen von Konsensen über ihren Inhalt. Daß das Recht auf Leben ein allseits anerkanntes Menschenrecht ist (wenngleich kein allseits respektiertes), liegt daran, daß über sein Schutzgut Klarheit herrscht. Daß auch das Recht auf »gerechte und günstige Arbeitsbedingungen«⁴⁴ eine operable Rechtsnorm ist, verdankt es der Konkretisierungsarbeit und den institutionellen Vorkehrungen der Internationalen Arbeitsorganisation. Daß aber die Bindung von Menschenrechtsbeschränkungen an den Zweck, »das allgemeine Wohl in einer demokratischen Ordnung zu fördern«⁴⁵ – obwohl dem Völkervertragsrecht angehörend – eine gänzlich ineffektive Floskel darstellt, liegt daran, daß weder über »allgemeines Wohl«

41 Vgl. dazu Philip Kunig, *Regional Protection of Human Rights: A Comparative Introduction*, in: Kunig/Benedek/Mahalu (Anm. 4), 31–57.

42 Neueste Bestandsaufnahme zur externen Entwicklungsförderung bei Bertrand Schneider, *Die Revolution der Barfüssigen. Ein Bericht an den Club of Rome*, Wien 1986; zum innerstaatlichen Aspekt Lloyd G. Reynolds, *Economic Growth in the Third World*, New Haven/London 1986; speziell zur deutschen Entwicklungshilfepraxis Joachim von Stockhausen, *Theorie und Politik der Entwicklungshilfe*, München/Köln/London 1986.

43 Vgl. dazu die Überlegungen bei Wolfgang Benedek, *Demokratische Partizipation als entwicklungspolitisches Grundprinzip*, in: *Dritte Welt in Forschung und Politik*, Beiträge zum Entwicklungspolitischen Symposium des Mattersburger Kreises für Entwicklungspolitik 27.–29. Mai 1983, Wien 1984, 44–63, mit weiteren Nachweisen.

44 Art. 7 des Internationalen Rechts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966.

45 Art. 4 derselben Paktes.

noch über »Demokratie« ein faßbarer Konsens in der Staatengemeinschaft erarbeitet worden ist.

Eine Rechtsnorm der beschriebenen Art, als dem Prinzip der Selbstbestimmung vergleichbares kollektives Menschenrecht konzipiert, das rechtliche Bedeutung im Verhältnis der Rechtsträger zu den Entwicklungsstaaten wie auch unmittelbar zu den entwickelten Staaten entfaltet, wäre denkbar in unterschiedlicher rechtlicher Intensität. Auch wenn die dogmatische Diskussion über die Struktur von völkerrechtlichen Normen unterhalb des »hard law« traditioneller Provenienz noch keine restlose Klarheit geschaffen zu haben scheint,⁴⁶ so dürfte es einstweilen dennoch sinnvoll sein, ein juristisches Interesse jedenfalls auch auf solche Normen zu richten, die in der Staatenpraxis durchgängig beachtet werden, auch wenn an ihre Verletzung keine Sanktionen juristischer Art geknüpft werden (seien es solche des zwischenstaatlichen Verkehrs, sei es die Anwendung durch in innerstaatlichen Richter). Derartige Normen bilden häufig die Vorstufe später als solcher akzeptierter Rechtsregeln, wofür gerade das zunächst als politisches Ideal proklamierte, später in den Rang einer Rechtsnorm erwachsene Prinzip der Selbstbestimmung der Völker das treffendste Beispiel bietet.⁴⁷

So bedarf auch das Recht auf Entwicklung nicht notwendig vertraglicher Verankerung, sondern könnte sich als Völkergewohnheitsrecht etablieren, wenn die staatlichen Subjekte der Völkerrechtsgemeinschaft und internationale Organisationen es als handlungsanleitend akzeptierten. Es könnte an Stärke gewinnen auch durch staatliche Akte, die Rückschlüsse auf Rechtsüberzeugungen zulassen – wie seine Aufnahme in Verfassungstexte, seine konkretisierende legislative Umsetzung im innerstaatlichen Rechtsraum, aber auch seine Verfestigung als ernstzunehmendes Argument (nicht nur als rituell beschworene Formel) in zwischenstaatlichen Verhandlungen auf dem Wirtschaftssektor. Ein Rechtsbegriff »Entwicklung«, der heute noch nicht umschreibbar ist, könnte also – und nur darum geht es hier – zukünftig Inhalt gewinnen, dies aber nur im Kontext einer »inneren Dimension« eines Rechts auf Entwicklung, das den Bevölkerungen der Entwicklungsstaaten zusteht.

IV. Zusammenfassende Schlußbemerkung

Nur ein Weg führt also heraus aus dem durch verworrene Diskussion um ein »Recht auf Entwicklung« entstandenen rechtlich-politischen und rechtspolitischen Dschungel: Die Konstruktion eines Rechts auf Entwicklung in Parallelle zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, genauer: zu seiner »inneren«, d. h. innerhalb des Gefüges bestehender Staaten wirkenden Komponente. Als Recht von (Entwicklungs-)Staaten gegenüber (entwickelten) Staaten ist es überflüssig oder ohne Realisierungschance. Zwar lassen sich unterschiedliche Kategorien von Staaten definieren, so daß zwischen Anspruchsberech-

46 Vgl. oben bei und in Anm. 13.

47 S. dazu Paul Kluge, *Selbstbestimmung – der Weg einer Idee durch die Geschichte*, Göttingen 1963.

tigten und -verpflichteten unterschieden werden kann. Überflüssig ist ein staatliches Recht auf Entwicklung aber, weil die Staaten ohnehin aufgrund ihrer Souveränität über das Recht verfügen, nach Gutdünken über ihren Entwicklungsprozeß zu befinden. Ohne Realisierungschance ist es, wenn aus ihm außerhalb bestehender oder abzuschließender Verträge Geld- oder Sachleistungs- oder auch Entschuldungsansprüche hergeleitet werden sollen. Zwischenstaatliche Kooperations- oder Wohlwollensansprüche und solche auf bevorzugte Behandlung bei Vorhandensein eines Entwicklungsgefälles mögen als »soft law« bestehen und sich fortentwickeln; man mag entsprechende Normen auch als »Entwicklungsvölkerrecht« bezeichnen. Sie »Recht auf Entwicklung« zu nennen, führt nicht weiter.

Auch die Annahme eines Individualrechts auf Entwicklung ist ein Irrweg: Ein solches Recht gegen fremde Staaten zu richten, fügt sich nicht in die souveränitätsgeprägte Struktur des Völkerrechts; gegenüber dem Heimatstaat läuft es leer, weil der Prozeß »Entwicklung« nicht von Individuen her zu verstehen und zu definieren ist. »Entwicklung« kann vielmehr nur ein kollektiver Prozeß sein – vergleichbar der »Selbstbestimmung«, die ein Staat durch Institutionen, Verfahren und Einzelmaßnahmen jeder innerhalb der Staatsorganisation bestehender Ethnie zu gewähren hat. Die Bevölkerung kann vom eigenen Staat verlangen, daß dieser Entwicklung ermöglicht und fördert, d. h. konkret, daß er unter Beachtung bestehender individualrechtlicher Menschenrechtspositionen eine Entwicklungspolitik unternimmt, die international konsentierte Zielvorgaben und Verfahren beachtet. Von dem Ergebnis der in internationalen Gremien und in der Sozialwissenschaft geführten Diskussion über Entwicklungsziele und -wege, ihrer allfälligen Akzeptanz im Sinne der Gewohnheitsrechtsbildung oder gar ihrer verbindlichen Festschreibung durch Vertragsrecht und – soweit möglich – durch von internationalen Organisationen zu leistende Rechtsetzung,⁴⁸ schlicht gesagt also: von der Herausbildung eines Rechtsbegriffs »Entwicklung« hängt es ab, ob ein Recht auf Entwicklung entstehen kann.⁴⁹ Denkbar ist es – wie das Selbstbestimmungsrecht – nur als kollektives völkerrechtliches Recht mit Wirkung im innerstaatlichen Rechtsraum. Indirekt wirkt es sich damit auch auf »Dritte«, also auch auf entwickelte Staaten aus, die alles zu unterlassen haben, was das Recht der Bevölkerung auf Entwicklung verletzt, und die verlangen können, daß der Primäradressat Entwicklungsstaat den Verpflichtungen gegenüber seiner eigenen Bevölkerung nachkommt – so wie das auch bezüglich des Selbstbestimmungsrechts und anderer Menschenrechten möglich ist.

Das Recht auf Entwicklung, das heute, was manchen Autoren zu genügen scheint,⁵⁰ bestenfalls ein die Kommunikation erleichterndes und die Sensibilisierung fördernder Sammelbegriff ist, hat – wie das Selbstbestimmungsprinzip – den Weg zur Rechtsnorm noch vor sich. Ein derartiger Aufstieg kommt nur in den Bereich des Möglichen, wenn

48 Vgl. den Überblicksartikel von Krzysztof Skubiszewski, International Legislation, in: Bernhardt (Anm. 23), Inst. 5 (1983), 97–104.

49 Vgl. auch den Diskussionsbeitrag von Rudolf Bernhardt, in: Bryde/Kunig/Oppermann (Anm. 5), 60–61.

50 Vgl. Alston, (Anm. 9), 112.

die Entwicklungsstaaten ihre primäre Verantwortlichkeit für das Stattfinden von Entwicklung in ihrem Kompetenzbereich auch rechtlich akzeptieren. Für entwickelte Staaten bestünde dann kein Grund, ja nicht einmal mehr eine Legitimation, sich einer solchen Rechtsentwicklung in den Weg zu stellen. Im Gegenteil: Die in vielen Geberländern politisch artikulierten Kriterien für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsstaaten, etwa auf deren Rüstungspolitik oder die Umweltverträglichkeit von Projekten abstellend, erhielte eine Legitimationsgrundlage – Menschenrechtsverfolgung verfestigt sich, trotz aller Mißbräuche und Unaufrechtheiten zunehmend als Motivationsfaktor von Außenpolitik.⁵¹ Lediglich an Investoren- oder gar strategischen Bedürfnissen orientierter »Entwicklungshilfe« würde ein Recht der Bevölkerungen auf Entwicklung hingegen einen Damm entgegensetzen, Regierungen von Entwicklungs- und entwickelten Staaten Legitimationsdruck auferlegen: Der Verzicht auf industrielle Großprojekte zugunsten einer Förderung der bisher durch »Entwicklungspolitik« noch immer vernachlässigten Zielgruppe der zwei Milliarden ländlicher Bevölkerung in Afrika, Asien und Lateinamerika könnte durch einen solchen Legitimationsdruck gefördert werden. Souveränitätseinbußen bei Staaten des Südens *und* des Nordens wären also die Folge, jeweils zugunsten der Bevölkerungen von Entwicklungsstaaten – Souveränitätseinbußen, die hinnehmen muß, wem es Ernst ist mit einem Recht auf Entwicklung, wer diese Vokabel nicht lediglich zur Durchsetzung von Eigeninteressen einsetzen will. Wenn sich ein solches neues Menschenrecht verselbständigt hätte, also inhaltlich über bestehende Menschenrechte hinausführte, wäre der Blick zu richten auf Institutionen, die sich seine Durchsetzung angelegen sein lassen:⁵² Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsprinzips und die Erfolge universeller und regionaler Institutionen bei der Durchsetzung bestehender Menschenrechte zeigen, daß auch dieses möglich ist. Erfolgversprechende Wege für die dogmatische Erfassung und die Effektivierung eines Rechts der Bevölkerungen auf Entwicklung sind also auszumachen. Daß sie auch eingeschlagen werden, liegt allerdings nicht in der Macht derer, denen das Recht auf Entwicklung zugute kommen würde.

51 Vgl. dazu zuletzt Christoph Müller, *Die Menschenrechte als außenpolitisches Ziel*, Baden-Baden 1986.

52 Diesen Aspekt betont zurecht Tomuschat (Anm. 3), 95; zur institutionellen Umsetzung und Kontrolle im Menschenrechtsbereich s. Jack Donelly, *International Human Rights Regimes*, in: *International Organization* 40 (1986), 599–642.

ABSTRACTS

The Right to Development

By *Philip Kunig*

A 'Right to Development' has been on the agenda of international organisations for years, and it has become a keyword of discourse among international lawyers. There is no clarity, however, as far as the subjects and objects, the content, and the means of enforcement of such a right are concerned. Even learned academic debate tends to mix legal and political connotations, identifying 'states', 'peoples' and 'individuals' alike as the subjects of the right to development. There is a danger of diluting the enthusiastically proclaimed idea of a right at the interface of both human rights law and international economic law of a mere phrase and a catchword for claims which anybody underdeveloped may direct against anybody developed. A caricature of an international legal norm has been the result. The article gives an impression of this state of affairs and pleads for restructuring the concept of a right to development *de lege ferenda* in analogy to the 'inner dimension' of the right to self-determination, i. e. its normative function within a given national order functioning *after* decolonisation and independence. Designed as 'peoples' right, the right to development would find the governments of developing countries as its primary addressees. These governments would be obliged by international law to further the international development process. In addition, aid giving states would be obliged to orientate bilateral and multilateral economic relations towards internationally accepted development goals.

The article shows the theoretical implications of such a concept, and its impact on the sovereignty of both givers and receivers. The chance of such a right to become accepted as binding law depends basically on a consensus being reached upon goals and procedures of the development process (and secondly on corresponding state practice). Starting from basic human rights and values underlying universal and regional human rights instruments such a consensus is not out of reach.

By accepting their primary responsibility for development within their internal sphere of competence, developing countries would gain legal support also on the external level. Dispensing with a sometimes absurd legal debate about a right is the first step; the elaboration of a peoples' right with an 'inner dimension' in a given society is the only adequate reaction of international law to the problem of maldevelopment in a legal order based on sovereign entities.