

## ABHANDLUNGEN / ARTICLES

## Das Recht auf Entwicklung und die US-amerikanische Außenpolitik

Von *Markus Kaltenborn*, Bochum\*

**A. Der Dissens der Staatengemeinschaft über die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung**

Das Recht auf Entwicklung hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen bereits im Jahr 1973 in einer Resolution als „Menschenrecht“ bezeichnet.<sup>1</sup> Seither ist ihm diese Eigenschaft in zahlreichen weiteren UN-Dokumenten zugesprochen worden. Diese nun schon über mehrere Jahrzehnte andauernde Praxis darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass über den konkreten Inhalt und vor allem über die rechtliche Wirkungskraft des Rechts auf Entwicklung in der Staatenwelt alles andere als Einvernehmen herrscht. Auch wenn die einschlägigen Resolutionen zumeist von einer großen Mehrheit der in der Generalversammlung vertretenen UN-Mitgliedstaaten angenommen wurden, so hat sich doch eine kleinere Zahl von – auf der internationalen Bühne allerdings nicht unbedeutenden – Staaten über lange Zeit hinweg geweigert, dieses Bekenntnis der Staatengemeinschaft zum Recht auf Entwicklung mitzutragen: Das inzwischen ein Vierteljahrhundert alte Schlüsseldokument, die „Erklärung zum Recht auf Entwicklung“ aus dem Jahr 1986<sup>2</sup>, wurde von der Generalversammlung gegen die Stimme der USA angenommen, acht weitere westliche Industrieländer (darunter auch die Bundesrepublik Deutschland) enthielten sich der Stimme. Von wenigen Ausnahmen abgesehen – zu nennen sind insoweit vor allem die jeweils im Konsens angenommenen Abschlussdokumente der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahr 1993<sup>3</sup> und des Millenniums-Gipfels im Jahr 2000<sup>4</sup> – sind auch die in den

\* *Markus Kaltenborn*, Dr. jur., Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum. E-mail: markus.kaltenborn@rub.de. Der Beitrag fasst die Ergebnisse eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojektes zusammen.

<sup>1</sup> UN Doc. A/RES/34/46, Nr. 8.

<sup>2</sup> UN Doc. A/RES/41/128.

<sup>3</sup> Vienna Declaration and Program of Action, UN Doc. A/CONF. 157/23, Nr. 72; siehe hierzu *Rüdiger Wolfrum*, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmenschrechtskonferenz von Wien, *Europa-Archiv* 23 (1993), S. 681 (684 f.).

<sup>4</sup> United Nations Millennium Declaration, UN Doc. A/RES/55/2, Nr. 11, 24; ebenso UN Doc. A/RES/55/108. – Zu den Auswirkungen der Debatte über die Millennium Development Goals (MDGs) auf die Konkretisierung des Rechts auf Entwicklung vgl. *Margot E. Salomon*, Towards a

Folgejahren verabschiedeten einschlägigen UN-Dokumente von dem Streit um die Akzeptanz einer dritten „Menschenrechtsgeneration“ bzw. „Menschenrechtsdimension“, zu der auch das Recht auf Entwicklung gezählt wird,<sup>5</sup> gekennzeichnet gewesen.<sup>6</sup>

Die Gründe für den fehlenden Konsens der Staatengemeinschaft sind vielfältig. Im Zentrum der Kritik steht vor allem die internationale Dimension des Rechts auf Entwicklung, welche neben der individualrechtlichen und der innerstaatlichen Dimension zu den tragenden Säulen dieses Menschenrechts gezählt wird.<sup>7</sup> Nach Art. 4 Abs. 1 der „Erklärung zum Recht auf Entwicklung“ sind die Staaten verpflichtet, „einzeln und gemeinschaftlich Maßnahmen zur Aufstellung internationaler Entwicklungsmaßnahmen zu ergreifen, die darauf ausgerichtet sind, die volle Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung zu fördern.“ Umstritten ist nicht nur, welche Maßnahmen nun konkret von dieser Verpflichtung umfasst sein sollen, sondern vor allem auch, wer sich im Einzelnen auf diese und andere Bestimmungen der Erklärung tatsächlich berufen kann. Nach den Vorstellungen einzelner Völkerrechtler kommen als Anspruchsinhaber nicht nur Individuen und Völker, sondern im Rahmen der internationalen Dimension des Rechts auf Entwicklung auch die Staaten selbst in Betracht<sup>8</sup> – eine Interpretation, die von den Industrienationen als unvereinbar mit dem

just institutional order, Netherlands quarterly of human rights 23 (2005), S. 409 (417 ff.); *Fateh Azzam*, Reflections on Human Rights Approaches to Implementing the Millennium Development Goals, SUR - international journal on human rights 2 (2005), S. 23 ff.; *Sabine von Schorlemer*, Das Recht auf Entwicklung. Recht des Individuums oder Recht der Völker?, Vereinte Nationen 2008, S. 212 (215); *UN Office of the High Commissioner for Human Rights*, Claiming the millennium development goals: A human rights approach, 2008; allgemein zum Zusammenhang zwischen den MDGs und Menschenrechten siehe außerdem *Philipp Alston*, Ships Passing in the Night. The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the lense of the Millennium Development Goals, Human Rights Quarterly 27 (2005), S. 755 ff.; *Sakiko Fukuda-Parr*, Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations?, Human Rights Quarterly 28 (2006), S. 966 ff.; *Philipp Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht (i.E.; Habilitationsschrift Frankfurt a.M. 2010), § 6 I. 2. c).

<sup>5</sup> Als weitere Menschenrechte der dritten Generation (bzw. Dimension) gelten das Recht auf eine gesunde Umwelt, das Recht auf Frieden und das gemeinsame Erbe der Menschheit; vgl. hierzu *Karel Vasak*, La déclaration universelle des droits de l'homme: 30 ans après, Courrier de l'UNESCO 11/1979, S. 29 ff.; ferner *Eibe Riedel*, Menschenrechte der dritten Dimension, EuGRZ 1989, S. 9 ff.; *N. J. Udombana*, The Third World and the Right to Development: Agenda for the Next Millennium, Human Rights Quarterly 22 (2000), S. 753 (761 ff.); *Walter Kälin / Jörg Künzli*, The Law of Human Rights Protection, 2009, S. 32 f.

<sup>6</sup> Auf deutliche Ablehnung durch eine größere Zahl von Industriestaaten sind u.a. folgende Resolutionen der UN-Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung gestoßen: UN Doc. A/RES/52/136; UN Doc. A/RES/61/169; UN Doc. A/RES/62/161. Nur wenige Gegenstimmen, jedoch zahlreiche Enthaltungen sind bei der Verabschiedung folgender Resolutionen zu verzeichnen gewesen: UN Doc. A/RES/53/155; UN Doc. A/RES/56/150; UN Doc. A/RES/57/223.

<sup>7</sup> Vgl. *von Schorlemer* (Fn. 4), S. 213.

<sup>8</sup> So z.B. *Mohammed Bedjaoui*, The Right to Development, in: ders. (Hrsg.), International law: achievements and prospects, 1991, S. 1177 (1179 f., 1192); *Subrata Roy Chowdhury / Paul J.I. M. de Waart*, Significance of the right to development: an introductory view, in: dies. / Erik M.G. Denters (Hrsg.), The Right to Development in International Law, 1992, S. 7 (11, 13 f.); vgl. zu

Grundanliegen der Menschenrechte als Schutzposition des Einzelnen gerade gegenüber den Staaten angesehen wird. Auch hinsichtlich der Frage, auf welchem Wege die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung in die innerstaatliche politische und rechtliche Praxis erfolgen soll, bestehen unterschiedliche Auffassungen.

Nachdem während der 90er Jahre die Diskussion um Inhalt und normativen Gehalt des Rechts auf Entwicklung ein wenig ins Stocken geraten ist, lässt sich seit einigen Jahren eine Renaissance der Debatte beobachten.<sup>9</sup> Sein nach wie vor hoher Stellenwert gelangt u.a. darin zum Ausdruck, dass es in der Gründungsresolution des Menschenrechtsrates der

dieser Interpretation bereits *Philip Kunig*, Die ‚innere Dimension‘ des Rechts auf Entwicklung – Rechtspolitische Überlegungen zur Inpflichtnahme von Entwicklungsländern, Verfassung und Recht in Übersee 19 (1986), S. 383 (389 f.).

<sup>9</sup> Siehe hierzu und zum Folgenden von *Schorlemer* (Fn. 4), S. 214 ff.; vgl. außerdem *Rudolf Dolzer*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, 6. Abschnitt, Rn. 33 ff. – Die auf der politisch-diplomatischen Ebene neu entfachte Diskussion zum Stellenwert des Rechts auf Entwicklung hat auch zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Thema im wissenschaftlichen Schrifttum geführt; vgl. aus neuerer Zeit insbesondere die Beiträge in den Sammelbänden von *Arjun Sengupta / Archana Negi / Moushumi Basu* (Hrsg.), Reflections on the Right to Development, 2005; *Stephen P. Marks* (Hrsg.), Implementing the Right to Development. The Role of International Law, 2008; *Bard A. Andreassen / Stephen P. Marks* (Hrsg.), Development as a Human Right, 2. Aufl. 2010; ferner *Kathrin A. Plangemann*, Das Recht auf Entwicklung und seine Implikationen für die internationalen Finanzinstitutionen, 2000; *Laure-Hélène Piron*, The Right to Development, 2002; *Manoj Kumar Sinha*, Development at the Crossroads – Is the right to development a human right?, Indian Journal of International Law 42 (2002), S. 512 ff.; *Margot E. Salomon / Arjun Sengupta*, The Right to Development: Obligations of States and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples, 2003; *Bard A. Andreassen*, Development, capabilities, rights: what is new about the right to development and a rights approach to development?, in: Morten Bergsmo (Hrsg.), Human rights and criminal justice for the downtrodden, Essays in honour of Asbjørn Eide, 2003, S. 211 ff.; *Arjun Sengupta*, Development co-operation and the right to development, ebdt., S. 371 ff.; *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, 2003, S. 305 ff.; *Wouter Vandenhoe*, The human right to development as a paradox, Verfassung und Recht in Übersee 36 (2003), S. 377 ff.; *Stephen P. Marks*, The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality, Harvard Human Rights Journal 17 (2004), S. 137 ff.; *dens.*, The Politics of the Possible. The Way Ahead for the Right to Development, FES, International Policy Analysis 2011; *Oliver Neß*, Das Menschenrecht auf Entwicklung: sozialpolitisches Korrektiv der neoliberalen Globalisierung, 2004; *Christian Tietje*, Internationales Wirtschaftsrecht und Recht auf Entwicklung als Elemente einer konstitutionalisierten globalen Friedensordnung, in: Klaus Dicke u.a. (Hrsg.), Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück, 2005, S. 783 ff.; *Anne Orford*, Globalization and the Right to Development, in: Philipp Alston (Hrsg.), Peoples' Rights, 2005, S. 127 ff.; *Felix Kirchmeier*, The Right to Development – where do we stand?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Dialogue on Globalization. Occasional Papers 23, 2006; *Margot E. Salomon*, Global responsibility for human rights, 2007, S. 112 ff.; *Benjamin M. Meier / Ashley M. Fox*, Development as health: employing the collective right to development to achieve the goals of the individual right to health, Human Rights Quarterly 30 (2008), S. 259 ff.; *Daniel Aguirre*, The Human Right to Development in a Globalized World, 2008, S. 67 ff.; *Irene I. Hadiprayitno*, Hazard or Right? The Dialectics of Development Practice and the Internationally Declared Right to Development, with Special Reference to Indonesia, 2009; *William F. Felice*, Right to Development, in: David P. Forsythe (Hrsg.), Encyclopedia of Human Rights, vol. II, 2009, S. 21 ff.; *Rumu Sarkar*, International Development Law, 2009, S. 199 ff.

Vereinten Nationen im Jahr 2006 ausdrückliche Erwähnung gefunden hat.<sup>10</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zudem die Arbeiten der bereits von dem Vorgängergremium, der UN-Menschenrechtskommission, eingesetzten *Intergovernmental Working Group on the Right to Development*<sup>11</sup> und der ihr zur Seite stehenden *High-level Task Force on the Implementation of the Right to Development*<sup>12</sup>, vor allem aber auch die jüngsten Bemühungen der Blockfreien-Gruppe, die Ausarbeitung eines verbindlichen Vertragswerks zum Recht auf Entwicklung zu forcieren.<sup>13</sup> Dieses Ansinnen ist zwar in der UN-Generalversammlung auf die Ablehnung zahlreicher Staaten gestoßen – ein entsprechender Resolutionsentwurf wurde von 53 Mitgliedern (darunter allen Industrienationen) abgelehnt<sup>14</sup> –, jedoch finden sich in der jüngeren Resolutionenpraxis auch eine Reihe von Beispielen, in denen die Mehrheit der Industrienationen sich entweder der Stimme enthalten<sup>15</sup> oder sogar gemeinsam mit den Entwicklungsländern ein positives Votum abgeben haben.<sup>16</sup>

Der einzige Staat freilich, der bisher eine deutliche und kontinuierliche Opposition gegenüber dem Recht auf Entwicklung erkennen lässt, sind die USA. Im Jahr 2005 hat der Delegierte der US-Administration in der UN-Menschenrechtskommission deutlich gemacht, dass sein Land nicht bereit sei, über das Recht einer Nation auf Entwicklung zu verhandeln, und zwar „aus dem einfachen Grund, weil Nationen keine Menschenrechte haben“.<sup>17</sup> Diese ablehnende Haltung setzt sich bis in die jüngste Vergangenheit fort: Im Dezember 2008 haben die USA erneut gegen die Annahme einer Resolution der UN-Gene-

<sup>10</sup> UN Doc. A/RES/60/251, Präambel und Nr. 4. Die Tatsache, dass das Recht auf Entwicklung sogar das einzige Menschenrecht darstellt, das in der Gründungsresolution explizit genannt wird, verdeutlicht die zentrale Stellung, die es inzwischen im internationalen Menschenrechtsdiskussionen erlangt hat; so auch Alan Brouder, *The UN Human Rights Council and the Right to Development*, Policy Papers on Transnational Economic Law, 22 (2006), S. 2.

<sup>11</sup> Die *Open-ended Working Group* wurde eingerichtet auf der Grundlage der Resolution 1998 der UN-Menschenrechtskommission (E/CN.4/RES/1998/72); zur bisherigen Arbeit der *Working Group* siehe <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx>.

<sup>12</sup> Eine Zusammenstellung der von der *Task Force* bisher vorgelegten Berichte findet sich unter <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HighLevelTaskForce.aspx>; vgl. auch Margot E. Salomon, *Towards a just institutional order: a commentary on the first session of the UN Task Force on the Right to Development*, *Netherlands quarterly of human rights* 23 (2005), 409 ff.; von Schorlemer (Fn. 4), VN 2008, 212 (215 f.).

<sup>13</sup> Plan of Action of the Non-Aligned Movement (2006 – 2009), NAM 2006/Doc.17, Nr. 235.20; XVth Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement, Sharm el Sheikh, Egypt, July 11-16, 2009, NAM 2009/FD/Doc.1, para. 421.13

<sup>14</sup> UN Doc. A/RES/62/161.

<sup>15</sup> Siehe die Nachweise oben in Fn. 6.

<sup>16</sup> UN Doc. A/RES/58/172; UN Doc. A/RES/59/185; UN Doc. A/RES/60/157; UN Doc. A/RES/63/178.

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.usmission.ch/humanrights/2005/0322Item7.htm> (zitiert nach von Schorlemer [Fn. 4], S. 214).

ralversammlung zur Weiterentwicklung des Rechts auf Entwicklung gestimmt<sup>18</sup>; an ihrer Seite befanden sich bei dieser Abstimmung lediglich die Marshall-Inseln, Palau und die Ukraine.<sup>19</sup> Auch die beiden jüngsten Resolutionen der Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung, die am 18.12.2009 bzw. am 21.12.2010 verabschiedeten Resolutionen 64/172<sup>20</sup> und 65/219<sup>21</sup>, sind von den USA abgelehnt worden, diesmal freilich wieder gemeinsam mit einer Vielzahl weiterer Industriestaaten. Der Regierungswechsel in den USA hat also – jedenfalls in den ersten beiden Jahren der *Obama*-Administration – (noch) zu keiner grundlegenden Änderung der Haltung des Landes in dieser zentralen Frage der Menschenrechtspolitik geführt.

Völkerrechtsdogmatisch ist das Abstimmungsverhalten der USA für die Frage der völkergewohnheitsrechtlichen Anerkennung des Rechts auf Entwicklung von Bedeutung. Gegen den Widerstand eines *persistent objector* ist zwar durchaus die Herausbildung neuer gewohnheitsrechtlicher Normen möglich, jedoch kann der dauerhaft protestierende Staat seine eigene Bindung an die neuen rechtlichen Regelungen verhindern – es sei denn, die Staatenpraxis entwickelt sich derart fort, dass er mit seiner Position international isoliert wird.<sup>22</sup> Hiervon kann jedoch im Fall des Rechts auf Entwicklung keine Rede sein, da immer wieder auch andere westliche Industrienationen (wenn auch nicht so konsequent wie die USA) sich in der Generalversammlung gegen dessen Anerkennung ausgesprochen haben. Dieses uneinheitliche Abstimmungsverhalten der dem Recht auf Entwicklung zögerlich bis kritisch eingestellten Staaten führt also dazu, dass sich auch gegen den Widerstand der USA bislang keine entsprechende Völkergewohnheitsrechtsnorm hat herausbilden können.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> UN Doc. A/RES/63/178.

<sup>19</sup> Kanada und Israel haben sich der Stimme enthalten.

<sup>20</sup> UN Doc. A/RES/64/172. Insgesamt 133 Staaten stimmten für die Resolution, 23 dagegen, während 30 Staaten sich der Stimme enthielten.

<sup>21</sup> UN Doc. A/RES/65/219. Die Resolution wurde ebenfalls von 133 Staaten befürwortet, während 24 Staaten gegen sie stimmten und 28 Staaten sich der Stimme enthielten.

<sup>22</sup> *Torsten Stein / Christian von Buttlar*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2009, § 1, Rn. 138 f.; zur Diskussion um die Rolle des *persistent objector* vgl. zuletzt *Robert Kolb*, Selected problems in the theory of customary international law, *Netherlands International Law Review* 50 (2003), S. 119 (144); *Andrew T. Guzmán*, Saving Customary International Law, *Michigan Journal of International Law* 27 (2005), S. 115 (164 ff.); *Olivier Barsalou*, La doctrine de l'objecteur persistant en droit international public, *Revue québécoise de droit international* 19 (2006), 1 ff.; *Olufemi Elias*, Persistent Objector, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online edition); *Camilla G. Guldahl*, The Role of Persistent Objection in International Humanitarian Law, *Nordic Journal of International Law* 77 (2008), S. 51 (53 ff.).

<sup>23</sup> Siehe u.a. *Holger Scharpenack*, Das „Recht auf Entwicklung“, 1996, S. 167 ff.; *Andreas Auprich*, Das Recht auf Entwicklung als kollektives Menschenrecht, 2000, S. 297; *Nuscheler* (Fn. 9) S. 306, 316; *Theodor Schweisfurth*, Völkerrecht, 2006, 17. Kap., Rn. 27; *Henry J. Steiner / Philip Alston / Ryan Goodman*, *International Human Rights in Context*, 3. Aufl. 2007, S. 1445; *Christina Tomuschat*, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2. Aufl. 2008, S. 55, 109;

Wie viele andere *soft law*-Elemente des Entwicklungsvölkerrechts<sup>24</sup> ist das Recht auf Entwicklung also noch eine Norm (bzw. ein Normenkomplex) *in statu nascendi* – wobei freilich hervorzuheben ist, dass dieser Entstehungsprozess sich nun schon über mehrere Jahrzehnte erstreckt und ein vorläufiger Abschluss dieser Normbildungsphase etwa in Form einer rechtsverbindlichen Kodifikation, wie sie die Gruppe der Blockfreien anstrebt, bislang noch nicht in Sicht ist. Dennoch gibt es Anzeichen dafür, dass in die über lange Zeit hinweg festgefahrene Debatte um den völkerrechtlichen Status des Rechts auf Entwicklung wieder Bewegung kommen könnte. Auch wenn die USA – wie schon erwähnt<sup>25</sup> – den jüngsten UN-Resolutionen zu diesem Thema ihre Zustimmung verweigerten, so kommt in der Stellungnahme des US-Repräsentanten im 3. Ausschuss der Generalversammlung gleichwohl zum Ausdruck, dass die Bemühungen der unabhängigen Experten und der *High-level Task Force* um eine Präzisierung des Rechts auf Entwicklung auch von den USA unterstützt werden.<sup>26</sup> Aber auch in der entwicklungspolitischen Praxis der USA sind in den vergangenen Jahren einige neue Akzentsetzungen zu erkennen. Inwieweit diese auch Einfluss auf die Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen (und damit auch in Bezug auf das Recht auf Entwicklung) nehmen, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen (siehe im Folgenden unter C. und D.). Zuvor

Zweifel auch bei *Sinha* (Fn. 9), S. 523; *Piron* (Fn. 9), S. 14; *Salomon / Sengupta*, (Fn. 9), S. 28; *Tietje* (Fn. 9), S. 802; *Kirchmeier* (Fn. 9), S. 11; *Stephen P. Marks*, Obligations to implement the right to development: philosophical, political, and legal rationales, in: *Andreassen / Marks* (Fn. 9), S. 73 (90 ff.); *Asif H. Qureshi / Andreas R. Ziegler*, International Economic Law, 2007, Rn. 17-012; *Malcolm N. Shaw*, International Law, 6. Aufl. 2008, S. 302; *David Kinley*, Civilising globalization. Human rights and the global economy, 2009, S. 209; offen gelassen von *Beate Rudolf*, The Relation of the Right to Development to Existing Substantive Treaty Regimes, in: *Marks* (Fn. 9), S. 105 f.; für eine völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung hingegen *Plangemann*, (Fn. 9), S. 154 ff., S. 223; vgl. auch *Guido Odendahl*, Das Recht auf Entwicklung – The Right to Development, 1997, S. 191 („Grundprinzip der geltenden Völkerrechtsordnung“); *Sarkar* (Fn. 9), S. 250 f. („... technically speaking, a human right to development has been established.“); zu weiteren Befürwortern der These, dass das Recht auf Entwicklung verbindliches Völkerrecht darstellt, siehe den Überblick bei *Obiora Chinedu Okafor*, The Status and Effect of the Right to Development in Contemporary International Law: Towards a South-North ‘Entente’, *African Journal of International and Comparative Law* 7 (1995), S. 865 (872 ff.). Als Teil des *ius cogens* wird das Recht auf Entwicklung sogar eingestuft von *Bedjaoui* (Fn. 8), S. 1193.

<sup>24</sup> Siehe hierzu *Stefan Kadelbach*, Entwicklungsvölkerrecht, in: *Andreas Fischer Lescano u.a.* (Hrsg.), *Frieden in Freiheit*, Festschrift für Michael Bothe, S. 625 ff.; *Markus Kaltenborn*, Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkerrechtsgemeinschaft – Zum Stand und zu den Perspektiven des Entwicklungsvölkerrechts, *Archiv des Völkerrechts* (AVR) 46 (2008), S. 205 ff.; zur Abgrenzung des Entwicklungsvölkerrechts vom Entwicklungsverwaltungsrecht siehe *Dann* (Fn. 4), § 1, I. 3.

<sup>25</sup> Siehe oben bei Fn. 18 ff.

<sup>26</sup> Hierzu und zu weiteren Stellungnahmen im 3. Ausschuss zum Resolutions-Entwurf (UN Doc. A/C.3/64/L.47) siehe 64th General Assembly, Third Committee, 43rd & 44th Meetings; abrufbar unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gashc3967.doc.htm>.

(unter B.) erscheint es allerdings angebracht, noch einmal einen Blick auf die aktuellen Diskussionen zum Recht auf Entwicklung zu werfen.

## B. Das Recht auf Entwicklung in der neueren Diskussion der UN-Menschenrechtsgremien

Nachdem den anfänglichen Bemühungen der im Rahmen der Vereinten Nationen mit dem Thema befassten Experten und Arbeitsgruppen um eine stärkere theoretische Durchdringung des Rechts auf Entwicklung nur vergleichsweise wenig Erfolg beschieden gewesen ist<sup>27</sup>, gehen nunmehr die jüngeren Initiativen auf UN-Ebene einen anderen, deutlich pragmatischeren Weg: Ihr Anliegen ist es, stärker als bisher die konkrete Umsetzung dieses Rechts in der entwicklungspolitischen Praxis in den Blick zu nehmen. Im Jahr 2005 ist die *High-level task force on the implementation of the right to development* von der *Working Group on the Right to Development* beauftragt worden, das dem Aufbau einer „Globalen Partnerschaft für Entwicklung“ gewidmete achte Millenniums-Entwicklungsziel (MDG 8) zum Ausgangspunkt seiner weiteren Arbeit zu machen und Kriterien zu entwickeln, die eine regelmäßige Überprüfung globaler Partnerschaften mit Blick auf die Realisierung des Rechts auf Entwicklung ermöglichen.<sup>28</sup>

Die auf der Grundlage dieses Mandats entwickelten Prüfungsstandards machen deutlich, dass dem Recht auf Entwicklung in den Augen der UN-Experten zunehmend eine Brückenfunktion zwischen dem klassischen Menschenrechtsschutz und der entwicklungspolitischen Praxis zugemessen wird.<sup>29</sup> Die *Task-Force* ordnet dem Recht auf Entwicklung,

<sup>27</sup> Zu den Arbeiten des Unabhängigen Experten für das Recht auf Entwicklung *Arjun Sengupta* (siehe u.a. Fifth report of the independent expert on the right to development, UN Doc. E/CN.4/2002/WG.18/6) vgl. *Felix Kirchmeier*, The Right to Development - where do we stand?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Dialogue on Globalization. Occasional Papers 23, 2006, S. 18; vgl. auch *von Schorlemer* (Fn. 4), S. 215; zu den Reaktionen der Staatengemeinschaft auf die Arbeiten des Unabhängigen Experten siehe zusammenfassend den Report of the Open-ended working group on the right to development on its fourth session, UN Doc. E/CN.4/2003/26, para. 18-21.

<sup>28</sup> UN Doc. E/CN.4/2005/25, para. 54 (i). Zu weiteren Aktivitäten der UN-Gremien in Bezug auf das Recht auf Entwicklung vgl. auch die Zusammenstellung z.B. für die Jahre 2009/2010 im Report of the Secretary-General and the High Commissioner for Human Rights on the right to development, UN Doc. A/HRC/15/24.

<sup>29</sup> *Sabine von Schorlemer*, ehemaliges Mitglied der *High-level Task Force*, spricht in diesem Zusammenhang vom „Mehrwert“ des Rechts auf Entwicklung in Bezug auf die Sichtbarkeit der Menschenrechte im Entwicklungsprozess, ihre Überprüfbarkeit, Rechenschaftspflichtigkeit der Entwicklungsakteure und Teilhabe des Individuums“ (Fn. 4, S. 218); vgl. auch *Aguirre* (Fn. 9), S. 89 ff., 92 f. – Allgemein zur Bedeutung der Menschenrechte für die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit siehe z.B. *United Nations*, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies, 2003, verfügbar unter [http://hrbportal.org/?page\\_id=2127](http://hrbportal.org/?page_id=2127); *United Nations Development Programme* (UNDP), Human Rights and the Millennium Development Goals: Making the Link, Governance Centre, 2007; *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), Claiming

dessen Hauptaussage zunächst in einer *core norm* zusammengefasst wird<sup>30</sup>, drei sog. *attributes* mit den Themenfeldern „*comprehensive and human-centred development policy*“, „*participatory human rights processes*“ und „*social justice in development*“ zu. Inwieweit bereits bestehende Entwicklungspartnerschaften darauf ausgerichtet und in der Lage sind, diese Kernelemente des Rechts auf Entwicklung zu verwirklichen, soll sodann anhand eines breitgefächerten Kriterien-, Subkriterien- und Indikatorenkatalogs beurteilt werden. Die Fokussierung auf eine menschenrechtsbasierte Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich dabei etwa an den Kriterien 1(a) „*constant improvement in socio-economic well-being*“ (mit den Subkriterien *health, education, housing and water, work and social security, food security*) oder 2(c) „*non-discrimination, access to information, participation and effective remedies*“ und 2(e) „*good governance and respect for the rule of law at the national level*“. Auch die meisten anderen Kriterien lassen einen zumindest mittelbaren Menschenrechtsbezug erkennen.

Inzwischen sind von der *Task Force* mehrere Entwicklungspartnerschaften auf der Grundlage dieses – seit 2005 mehrfach überarbeiteten – Prüfungsmaßstabes untersucht worden, u.a. der *Mutual Review of Development Effectiveness* im Kontext der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), die Kooperation von Industrie- und Entwicklungsländern auf der Basis der *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, der *African Peer Review Mechanism*, das Cotonou-Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren afrikanischen, karibischen und pazifischen Partnerländern (AKP-Staaten), der *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* sowie der *Clean Development Mechanism*.<sup>31</sup> Auffällig ist, dass keines der Gründungsdokumente der bislang untersuchten Entwicklungspartnerschaften ausdrücklich das Recht auf Entwicklung nennt. Nach Einschätzung der *Task Force* wird es sich daher möglicherweise als schwierig erweisen, dieses Recht tatsächlich auch als explizite Bezugsnorm in die Politiken und Programme der einzelnen Partnerschaften zu integrieren.<sup>32</sup> Gleichwohl zeigen die Evaluierungsergebnisse, die sich

the MDGs: A Human Rights Approach, United Nations, 2008; Philip Alston / Mary Robinson (Hrsg.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, 2005; Asbjørn Eide, *Human Rights-based Development in the Age of Economic Globalization: Background and Prospects*, in: Andreassen / Marks (Fn. 9), S. 275 ff.

<sup>30</sup> “The right to development is the right of peoples and individuals to the constant improvement of their well-being and to a national and global enabling environment conducive to just, equitable, participatory and human-centred development respectful of all human rights.“ Siehe hierzu und zum Folgenden Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session (Geneva, 14–22 January 2010) – Addendum: Right to development criteria and operational sub-criteria, UN-Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2.

<sup>31</sup> Zur Arbeit der *Task Force* siehe von Schorlemer (Fn. 4), S. 215 ff.; außerdem Marks (Fn. 9), S. 96 ff.; Hadiprayitno (Fn. 9), S. 51 f.

<sup>32</sup> Consolidation of findings of the high-level task force on the implementation of the right to development, UN Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, para. 78.



aus den bisherigen Einzelstudien ergeben<sup>33</sup>, dass zahlreiche der für die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung als maßgeblich angesehenen Standards bereits im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften Anwendung finden. Die *Task Force* beabsichtigt nun, den Kriterienkatalog durch eine systematische Einbeziehung von Stellungnahmen der entwicklungspolitisch maßgeblichen Akteure (Staaten, Internationale Organisationen, Zivilgesellschaft) weiterzuentwickeln; allerdings ist bislang nicht geplant, gezielt auch auf die Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Instruments hinzuwirken.<sup>34</sup>

### C. Die Neupositionierung der US-amerikanischen Entwicklungspolitik unter den Präsidenten William J. Clinton, George W. Bush und Barack Obama

Die Neubelebung der Debatte um die Konkretisierung des Rechts auf Entwicklung fällt in eine Zeit, in der auch generell in den Nord-Süd-Beziehungen eine Reihe neuer Akzente gesetzt worden sind. In inhaltlicher Hinsicht sind hier vor allem der Millenniumsgipfel im Jahr 2000 mit der Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele<sup>35</sup> zu nennen, darüber hinaus die Konferenzen von Monterrey (2002)<sup>36</sup> und Doha (2008)<sup>37</sup> zur Entwicklungsfinanzierung bzw. von Paris (2005) und Accra (2008) zur Qualität der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>38</sup> Auf der Akteursebene hat insbesondere das Auftreten der neuen Geberländer Brasilien, China und Indien zu einer Verschiebung der Strukturen in der Entwicklungspolitik geführt; nicht zuletzt die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 hat zudem deutlich gemacht, dass es wenig sinnvoll erscheint, die Lösung globaler Probleme unter Ausschluss der wichtigsten Schwellen- und Entwicklungsländer vorantreiben zu wollen – die G-20-Gipfel werden daher teilweise bereits als die im Vergleich zum alten G-7/G-8-Format weit aus wichtigeren Foren der globalen Ordnungspolitik betrachtet.<sup>39</sup> Aber auch die „alten“ Gebernationen sind um eine Neuausrichtung ihrer Politik gegenüber dem Süden bemüht, wie sich etwa am Beispiel der Europäischen Union zeigt, die ihre Beziehungen zu den

<sup>33</sup> Ibid. para. 20-62; vgl. außerdem die jeweiligen Einzelberichte auf der Webseite der *Task-Force* (Fn. 12).

<sup>34</sup> Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session (Geneva, 14–22 January 2010), UN Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2., para. 72 ff., 77.

<sup>35</sup> Siehe oben Fn. 4.

<sup>36</sup> Report of the International Conference on Financing for Development, UN Doc. A/CONF.198/11.

<sup>37</sup> Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, UN-Doc. A/CONF.212/L.1/Rev.1.

<sup>38</sup> “The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action”, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>; vgl. hierzu Jörg Faust / Dirk Messner, Entwicklungspolitik als Global Governance-Arena, in: Helmut Breitmeier u.a. (Hrsg.), Sektorale Weltordnungspolitik, 2009, S. 213 (222 ff.).

<sup>39</sup> Kathrin Berensmann / Thomas Fues / Ulrich Volz, Informelles Machtzentrum, Entwicklung + Zusammenarbeit 2011/01, S. 17 ff.

Partnerländern seit einigen Jahren auf neue politische und rechtliche Grundlagen stellt.<sup>40</sup> Ähnliches gilt auch für die Vereinigten Staaten, die in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls eine Reihe bemerkenswerter entwicklungspolitischer Neupositionierungen vorgenommen haben.

Die US-amerikanische Entwicklungspolitik<sup>41</sup> stand lange Zeit – und steht für manche Beobachter auch heute noch – im Schatten der zahlreichen geopolitisch motivierten Militär- und Geheimdienstinterventionen, die die Vereinigten Staaten in der Zeit des Kalten Krieges, aber auch noch bis in die jüngste Vergangenheit<sup>42</sup> weltweit durchgeführt haben. Das „Engagement“ der USA in der Dritten Welt ist für viele gleichbedeutend mit der Beteiligung an Kriegen, Bürgerkriegen und paramilitärischen Aktionen in einer Vielzahl von Ländern der südlichen Hemisphäre. Auch die finanzielle und militärische Unterstützung diktatorischer Regime – durchweg in krassem Widerspruch zu der seit jeher starken Betonung der Förderung demokratischer Strukturen und der Menschenrechte in der US-Außen- und Entwicklungspolitik<sup>43</sup> – wird in diesem Zusammenhang häufig in Erinnerung gerufen. Hinzu kommt, dass die für viele hochverschuldete Entwicklungsländer oftmals mit extremen sozialpolitischen Belastungen verbundene Strukturanpassungspolitik der Weltbank<sup>44</sup> das negative Image der Vereinigten Staaten in den Ländern des Südens mitgeprägt hat – wird die Weltbank doch durch die Besetzung der Leitungsebene und der zentralen

<sup>40</sup> Siehe zuletzt *Sandra Bartelt / Philipp Dann* (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union, Europarecht* 2008, Beiheft 2; *Olav Stokke / Paul Hoebink* (Hrsg.), *Perspectives on European Development Cooperation*, 2009; *Paul Hoebink* (Hrsg.), *European development cooperation: in-between the local and the global*, 2010; *Markus Kaltenborn*, *The Legal Significance of Global Development Partnerships: European Development Cooperation and its Contribution to the International Law of Development*, *Goettingen Journal of International Law (GoJIL)* 2 (2010), S. 843 ff.

<sup>41</sup> Eine ausführliche Darstellung des entwicklungspolitischen Engagements der USA in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat der ehemalige USAID-Mitarbeiter *Samuel Hale Butterfield* in seinem 2004 veröffentlichten Buch „U.S. Development Aid – An Historic First: Achievements and Failures in the Twentieth Century“ vorgelegt; vgl. außerdem *Walden Bello*, *Dark Victory: The United States and global poverty*, 2. Aufl. 1999; *Brian Lai*, *Examining the Goals of US Foreign Assistance in the Post-Cold War Period, 1991-1996*, *Journal of Peace Research* 40 (2003), S. 103 ff.; *John Degenbol-Martinussen / Poul Engberg-Pedersen*, *Aid. Understanding International Development Cooperation*, 2005, S. 76 ff.

<sup>42</sup> Vgl. nur *Robert Kagan*, *Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung?*, 2008, S. 56.

<sup>43</sup> Zum Menschenrechtsbezug US-amerikanischer Entwicklungshilfe siehe u.a. *Clair Apodaca*, *Understanding U.S. Human Rights Policy*, 2006; *Jan Hancock*, *Human Rights and US Foreign Policy*, 2007; *Rhonda L. Callaway / Elizabeth G. Matthews*, *Strategic US foreign assistance. The battle between human rights and national security*, 2008; *Julie A. Mertus*, *Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy*, 2. Aufl. 2008; zu US-amerikanischen Demokratieförderprogrammen vgl. *Stephen D. Collins*, *Can America Finance Freedom? Assessing U.S. Democracy Promotion via Economic Statecraft*, *Foreign Policy Analysis* 5 (2009), S. 367 ff.

<sup>44</sup> Siehe hierzu die Nachweise bei *Hartmut Sangmeister / Alexa Schönstedt*, *Wege und Irrwege zum Wohlstand*, 2009, S. 155 ff.

Beraterpositionen seit jeher maßgeblich von den USA dominiert.<sup>45</sup> Schließlich wird man einen weiteren Faktor nicht vernachlässigen dürfen, der in der entwicklungspolitischen Diskussion der vergangenen Jahre zu Recht eine immer größere Bedeutung erlangt hat – die Zunahme globaler Disparitäten in der Welthandelsordnung: Die Verantwortung für das bisherige Scheitern der Doha-Entwicklungsrunde im Rahmen der WTO wird zu einem guten Teil den Amerikanern zugerechnet, da sie mit ihrer starren Haltung in der Frage der Agrarsubventionen – ebenso wie die Europäer – einer einvernehmlichen Einigung mit den führenden Vertretern der Schwellen- und Entwicklungsländer im Wege stehen.<sup>46</sup>

Dieses überwiegend negativ geprägte Bild der US-amerikanischen Außenpolitik gegenüber den Ländern der Dritten Welt weicht erst in jüngerer Zeit einer differenzierteren Einschätzung durch die Weltöffentlichkeit. Vor allem der Regierungswechsel im Jahr 2009 hat diese veränderte Sichtweise befördert. Bereits im Wahlkampf hatte *Barack Obama* eine Verdoppelung der Entwicklungshilfeleistungen angekündigt.<sup>47</sup> Ob dieses ambitionierte Ziel angesichts der den Auftakt seiner Präsidentschaft überschattenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise tatsächlich erreicht werden kann, wird man zwar bezweifeln müssen. Dennoch sind in den vergangenen Monaten in der US-amerikanischen Außenpolitik einige wichtige Akzentsetzungen zu verzeichnen gewesen, die eine Neuausrichtung des Engagements der USA gegenüber den Ländern des „Globalen Südens“ erkennen lassen: So hat man die Afrika-Reisen sowohl des Präsidenten als auch seiner Außenministerin im Sommer 2009 als Zeichen dafür gesehen, dass die neue US-Regierung den Kontinent zu einem Schwerpunkt ihrer Außenpolitik machen wird.<sup>48</sup> Ebenso sind große Hoffnungen mit der Wiederbelebung des interamerikanischen Dialogs verbunden.<sup>49</sup> Auch das Verhältnis zwischen den USA und den Vereinten Nationen hat sich seit *Obamas* Amtsantritt spürbar verbessert, was sich nicht zuletzt darin äußert, dass die USA sich bereit erklärt haben, ihre ausstehenden Pflichtbeiträge zum Haushalt zu begleichen.<sup>50</sup> In einer im Herbst 2010 vorge-

<sup>45</sup> In den vergangenen 30 Jahren waren die Präsidenten der Weltbankgruppe *Alden W. Clausen* (1981-1986), *Barber B. Conable* (1986-1991), *Lewis T. Preston* (1991-1995), *James David Wolfensohn* (1995-2005), *Paul Wolfowitz* (2005-2007) und *Robert Zoellick* (Seit 2007).

<sup>46</sup> Vgl. nur *Oxfam*, Empty promises: What happened to 'development' in the WTO's Doha Round?, Oxfam Briefing Paper 131 (2009), S. 13, 15, 17 ff.

<sup>47</sup> *Princeton N. Lyman*, U.S. Foreign Assistance and Trade Policies in Africa, in: Jennifer G. Cooke / J. Stephen Morrison (Hrsg.), U.S. Africa policy beyond the Bush years: Critical choices for the Obama administration, 2009, S. 111 (114).

<sup>48</sup> <http://globalhealth.kff.org/Events/2009/September/15/091509-CAP-US-Africa-Policy.aspx>. Siehe auch *David Gartner*, Making Africa a Priority in U.S. Foreign Assistance, Brookings 7.8.2009, abrufbar unter [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0807\\_africa\\_gartner.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0807_africa_gartner.aspx).

<sup>49</sup> Vgl. die Beiträge in *Abraham F. Lowenthal / Theodore J. Piccone / Laurence Whitehead* (Hrsg.), The Obama Administration and the Americas. Agenda for Change, 2009; kritisch hingegen *Benedikt Behrens*, Der Fall Honduras „No change“ in der US-Lateinamerikapolitik? Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2010, 57 ff.

<sup>50</sup> Vgl. *Ian Williams*, Obama, Die USA und die UN, Vereinte Nationen 2010, S. 64.

legten *Presidential Policy Directive on Global Development* hat zudem das Weiße Haus eine umfassende Neupositionierung der US-amerikanischen Entwicklungspolitik angekündigt; zu den angestrebten Änderungen zählen u.a. die Ausweitung und Intensivierung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, Effizienzverbesserungen durch Konzentration auf bestimmte entwicklungspolitische Teilsektoren und durch eine bessere Abstimmung mit anderen Gebernationen, die Stärkung der Entwicklungshilfebehörde USAID und nicht zuletzt eine signifikante Erhöhung der ODA-Leistungen.<sup>51</sup>

Der außenpolitische Stimmungswechsel und insbesondere die mit der neuen Präsidentschaft verbundene Hoffnung auf eine Ausweitung des entwicklungspolitischen Engagements der USA sind offenkundig. Dabei wird freilich oftmals übersehen, dass bereits unter Präsident *Obamas* Amtsvorgänger *George W. Bush* eine Neuausrichtung der US-amerikanischen Entwicklungspolitik eingeleitet worden ist.<sup>52</sup> In seine Amtszeit, die ja außenpolitisch vor allem von dem „war on terrorism“ in der Folge der Anschläge vom 11. September geprägt gewesen ist, fallen auch mehrere entwicklungspolitisch bedeutsame Initiativen wie z.B. die Einrichtung des *Millennium Challenge Account* (MCA) und des *President's Emergency Plan For AIDS Relief* (PEPFAR). Bereits zuvor hatte Präsident *William J. Clinton* mit der Verabschiedung des *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) neue Akzente in den Beziehungen des USA zu den Ländern des afrikanischen Kontinents gesetzt. Diese drei Maßnahmen haben sich nicht nur in quantitativer Hinsicht auf die Unterstützung des Südens durch die Vereinigten Staaten ausgewirkt, sondern stehen auch exemplarisch für einige qualitative Veränderungen der US-Entwicklungspolitik.

### I. *African Growth and Opportunity Act (AGOA)*

Auf der Basis des *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) aus dem Jahr 2000<sup>53</sup>, dessen ursprünglich achtjährige Laufzeit bis zum Jahr 2015 verlängert worden ist, wird gegenwärtig insgesamt 38 Staaten Subsahara-Afrikas ein – über das Allgemeine Präferenzsystem deutlich hinaus reichender – liberalisierter Zugang ihrer Exporte zum US-amerikanischen Markt eröffnet.<sup>54</sup> Insbesondere die afrikanische Textil- und Bekleidungsindustrie

<sup>51</sup> *The White House*, Fact Sheet: U.S. Global Development Policy, 2010; vgl. außerdem *Peter Wolff*, US development policy: A strong player back on the map, *DIE-The Current Column* v. 1.2.2010; *Homi Kharas*, A New U.S. Multilateralism in Development?, *Brookings* 30.7.2010, abrufbar unter [http://www.brookings.edu/opinions/2010/0625\\_development\\_kharas.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2010/0625_development_kharas.aspx); siehe zuletzt dazu auch *OECD*, *The United States*, DAC Peer Review, 2011, S. 24 ff.

<sup>52</sup> Vgl. nur *Carol Lancaster*, George Bush's Foreign Aid. Transformation or Chaos?, 2008, S. 4, 15 f.; zu einer insgesamt negativen Bilanz gelangt hingegen *Nicolas van der Walle*, US-Afrikapolitik: Bushs Vermächtnis und die Regierung Obama, *GIGA Focus Afrika* 5/2009; vgl. auch *Jeffrey D. Sachs*, *Das Ende der Armut*, 2005, S. 270 ff.

<sup>53</sup> Trade and Development Act of 2000, Title I, P. L. 106–200.

<sup>54</sup> Zum AGOA siehe u.a. *Lyman* (Fn. 47), S. 114 ff.; *Africa Growth Initiative at Brookings* (Hrsg.), AGOA at 10: Challenges and Prospects for U.S.-Africa Trade and Investment Relations, 2010; vgl. außerdem *Dries Lesage / Bart Kerremans*, The political dynamics behind US and EU trade

hat bislang von der Zoll- und Quotenfreiheit unter der AGOA-Gesetzgebung profitiert, auch wenn das Auslaufen des Internationalen Multifaser-Abkommens im Jahr 2005 manche Hoffnungen auf eine dauerhafte Etablierung einer auf dem Weltmarkt konkurrenzfähigen afrikanischen Textilproduktion wieder zunichte gemacht hat.<sup>55</sup> Aber auch andere Sektoren, wie etwa der Handel mit bestimmten Agrarerzeugnissen, mit Stahl, Erdöl- und Chemieprodukten oder mit Automobilzubehör, sind vom Anwendungsbereich des AGOA-Präferenzprogramms erfasst. Welche Staaten in den Genuss der Vorzugsbehandlung kommen, wird auf der Grundlage regelmäßiger Evaluationen jährlich von der US-Regierung neu festgelegt.<sup>56</sup> Regelmäßige Treffen von Regierungsmitgliedern und Vertretern der Privatwirtschaft sowohl auf dem afrikanischen Kontinent als auch in den USA ergänzen die handelspolitischen Maßnahmen.

Dass das AGOA-Programm aus heutiger Sicht freilich nur zum Teil als Erfolgsgeschichte angesehen werden kann, liegt weniger an dem Umfang und der Ausgestaltung der gewährten Handelspräferenzen als vielmehr an der mangelnden internationalen Wettbewerbsfähigkeit vieler afrikanischer Produkte. Zwar hat AGOA durchaus zu einer signifikanten Ausweitung der afrikanischen Ausfuhren auf den US-Markt geführt<sup>57</sup>, jedoch werden die Möglichkeiten, die dieses handelspolitische Instrument den afrikanischen Exporteuren bietet, noch bei weitem nicht ausgeschöpft.<sup>58</sup> Hinzu kommt, dass auch eine Reihe nicht-tarifärer Hemmnisse dem transatlantischen Handel weiterhin im Weg stehen.<sup>59</sup> Teilweise ist im Rahmen des AGOA-Programms hierauf bereits reagiert worden: So wird den afrikanischen Partnern etwa technische Unterstützung durch USAID und andere Organisationen angeboten, um die hohen Gesundheitsschutzanforderungen, die an Importe in die USA gestellt werden, erfüllen zu können. Das zentrale Problem der afrikanisch-amerikanischen Handelsbeziehungen wird freilich auch durch AGOA nicht aus dem Weg geräumt: Nach wie vor verhindern US-Agrarsubventionen (im Zusammenspiel mit ihrem Brüsseler Pendant), dass afrikanische Agrarexporteure auf den Weltmärkten eine ernstzunehmende

initiatives towards the least-developed countries, in: Gerrit Faber / Jan Orbie (Hrsg.), European Union trade politics and development: "Everything But Arms" unravelled, 2007, S. 74 ff.

<sup>55</sup> Vgl. Lyman (Fn. 47), S. 130 f.

<sup>56</sup> Zu den Auswahlkriterien siehe Lesage / Kerremans (Fn. 54), S. 85 ff.

<sup>57</sup> In den ersten acht Jahren der AGOA-Laufzeit (2000-2008) konnte der Export aus Subsahara-Afrika von 23 Mrd. US-\$ auf 81 Mrd. US-\$ gesteigert werden; vgl. Mwangi Kimenyi / Stephen N. Karingi / Laura Páez / Mekalie Paulos, Consolidating Gains from the Africa-U.S. Trade: Post-AGOA Options Beyond 2015, in: Africa Growth Initiative at Brookings (Fn. 54), S. 3.

<sup>58</sup> Mwangi S. Kimenyi, African Growth and Opportunity Act: A Case of Vanishing Benefits, Africa Growth Initiative at Brookings, 30.7.2009 (abrufbar unter [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)). Etwa 70 % der AGOA-Exporte entstammen der nigerianischen und angolanschen Erdölindustrie; siehe *Africa Growth Initiative at Brookings* (Fn. 54), S. 1.

<sup>59</sup> Emmanuel Asmah / Olumide Taiwo, AGOA and the African Agricultural Sector, in: *Africa Growth Initiative at Brookings* (Fn. 54), S. 12 (13 f.).

Expansionschance erhalten.<sup>60</sup> Unter der mangelnden Kohärenz der amerikanischen Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik hat damit in Subsahara-Afrika gerade derjenige Wirtschaftssektor zu leiden, der den mit Abstand meisten Menschen eine Beschäftigung und eine regelmäßiges Einkommen zu bieten vermag.

## II. Millennium Challenge Account (MCA)

Als unmittelbare Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September proklamierte die US-Regierung im Jahr 2002 eine neue Nationale Sicherheitsstrategie – die sog. „Bush-Doktrin“ –, in der neben der Bekämpfung neuer Bedrohungen für die internationale Sicherheit durch terroristische Netzwerke und „Schurkenstaaten“ auch die Förderung von Demokratie und marktwirtschaftlichen Strukturen in den Staaten der Dritten Welt betont wurde. In dem Dokument sagen die USA all denjenigen Staatsführungen ihre Unterstützung zu, „die sich durch eine korrekte Regierungsführung auszeichnen, in ihr Volk investieren und wirtschaftliche Freiheit fördern“ – also z.B. „die Korruption bekämpfen, die Menschenrechte respektieren, die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit beachten, in die Gesundheitsversorgung und Bildung investieren, eine verantwortliche Wirtschaftspolitik verfolgen und freies Unternehmertum ermöglichen“.<sup>61</sup> Dieser Ansatz steht durchaus in der u.a. den Zielen der Menschenrechts- und Demokratieförderung verpflichteten Tradition der US-amerikanischen Außenpolitik nach 1945<sup>62</sup>, überraschend ist nur die Dimension, die nun der Entwicklungspolitik in der neuen Sicherheitsstrategie zugedacht wird, schließlich wird – über einen neu einzurichtenden *Millennium Challenge Account (MCA)*<sup>63</sup> – eine immerhin 50-prozentige Erhöhung der gesamten US-Entwicklungshilfeleistungen angekündigt.

<sup>60</sup> Siehe hierzu nur die prägnante Kritik der Subventionspolitik bei *Joseph E. Stiglitz*, Die Chancen der Globalisierung, 2006, S. 117 ff.; vgl. auch *Stiftung Entwicklung und Frieden*, Globale Trends 2010, 2010, S. 176 f.

<sup>61</sup> *The White House*, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, Kapitel VII.

<sup>62</sup> *Peter Rudolf*, George W. Bushs außenpolitische Strategie, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2005, S. 26; siehe auch *Jennifer Windsor*, Democracy and Development: The Evolution of U.S. Foreign Assistance Policy, *The Fletcher Forum of World Affairs* 27 (2003), 141 (145) sowie die Nachweise oben in Fn. 43.

<sup>63</sup> Siehe dazu u.a. *Steven Radelet*, Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account, 2003; *Lael Brainard u.a.*, The Other War. Global Poverty and the Millennium Challenge Account, 2003; *John W. Harbeson*, Post-Millennium U.S. Aid for Africa, in: *Louis A. Picard / Robert Groelsema / Terry F. Buss* (Hrsg.), Foreign Aid and Foreign Policy. Lessons for the Next Half-Century, 2008, S. 237 (241 ff.); *Terry F. Buss / Adam Gardner*, The Millennium Challenge Account. An Early Appraisal, ebd., S. 329 ff.; *Lex Rieffel / James W. Fox*, The Millennium Challenge Corporation. An Opportunity for the next President, *Brookings Global Economy & Development Working Paper* 30 (Dec. 2008); *Lancaster* (Fn. 52), S. 16 ff., 48 ff.

Aus dem zwei Jahre später auf der Grundlage des *Millennium Challenge Act* von 2003<sup>64</sup> eingerichteten und von einer eigenständigen Organisation, der *Millennium Challenge Corporation (MCC)*<sup>65</sup>, verwalteten Fonds sind mittlerweile 7,4 Mrd. US-Dollar an zusätzlichen Mitteln für Projekte in den unterschiedlichsten Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit bewilligt worden (u.a. in den Bereichen Agrarwirtschaft, Bewässerung, Transportwesen, Gesundheitsversorgung, Bildung, Korruptionsbekämpfung und Finanz- und Unternehmensentwicklung).<sup>66</sup> Dabei unterscheidet man diejenigen Partnerländer, die bestimmte an den Zielen des MCA orientierte Mindestkriterien erfüllen und daher über so genannte *compacts* längerfristig in das Programm eingebunden sind<sup>67</sup>, von denjenigen Staaten, die mit einem Teil der Anforderungen noch Schwierigkeiten haben und deshalb über *threshold programs* lediglich in kleinerem Umfang von dem Fonds profitieren. Förderberechtigt sind also in jedem Fall nur Länder, die bereits eine gewisse Bereitschaft gezeigt haben, den drei in der Sicherheitsstrategie aufgestellten Kriterien – gute Regierungsführung, Investitionen in die Bevölkerung und Förderung der wirtschaftlichen Freiheit – gerecht zu werden. Wer den relativ strengen Vergabebedingungen entspricht und sich für die MCA-Mittel qualifiziert, genießt den Vorzug, über die Mittel entsprechend den eigenen Entwicklungsprioritäten weitgehend selbständig verfügen zu können. Zwar muss dem jeweiligen *compact* ein Konzept zugrunde liegen, das den Ansprüchen des MCA sowohl inhaltlich als auch mit Blick auf die Durchführungs- und Evaluationsanforderungen genügt, die Mittel werden dann aber von den Empfängerländern eigenständig verwaltet.

Das MCA-Modell gilt als eines der innovativsten Entwicklungshilfeprogramme der USA<sup>68</sup> und wird nicht zuletzt wegen seiner Effizienz und der konsequenten Anwendung des auch von der *Paris Declaration* geforderten *ownership*-Ansatzes<sup>69</sup> von den Fachleuten überwiegend positiv beurteilt.<sup>70</sup> Es hat jedoch in den vergangenen Jahren auch Kritik erfah-

<sup>64</sup> P. L. 108-199, Div. D, Title VI.

<sup>65</sup> Zu den Gründen, warum die MCC als eine vom *State Department* und USAID unabhängige Organisation eingerichtet wurde, siehe *Lael Brainard*, Organizing U.S. Foreign Assistance to Meet Twenty-First Century Challenges, in: ders. (Hrsg.), *Security by other means: Foreign Assistance, Global Poverty, and American Leadership*, 2007, S. 33 (53); *Lancaster* (Fn. 52), S. 19 f. <http://www.mcc.gov/mcc/about/index.shtml>.

<sup>67</sup> Eine Auflistung der *compacts* findet sich unter <http://www.mcc.gov/pages/activities>.

<sup>68</sup> *J. Brian Atwood / M. Peter McPherson / Andrew Natsios*, Arrested Development. Making Foreign Aid a More Effective Tool, *Foreign Affairs* 87 (2008), S. 123 (131); ähnlich *Lancaster* (Fn. 52), S. 19.

<sup>69</sup> Vgl. *Millennium Challenge Corporation*, MCC's Approach to Country Ownership, MCC Issue Brief February 19, 2009 (abrufbar unter [www.mcc.gov](http://www.mcc.gov)); zur *Paris Declaration* s.o. Fn. 38.

<sup>70</sup> *Brainard u.a.* (Fn. 63), S. 2 f., 103 f., 211; *Radelet* (Fn. 63), S. 165; *Rieffel / Fox* (Fn. 63), S. 30 ff.; *Buss / Gardner* (Fn. 63), S. 330, 351; *Collins* (Fn. 43), S. 373; vgl. auch *Doug Johnson / Tristan Zajong*, Can Foreign Aid create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation, 2006. Für eine deutliche Aufstockung der MCA-Mittel plädiert u.a. *Larry Diamond*, Foreign Aid in the National Interest. The Importance of Democracy

ren, die sich vor allem auf die Kriterien bei der Auswahl der Partnerländer konzentriert. Zwar ist das Vergabeverfahren transparent gestaltet – traditionell gute Beziehungen zu den USA genügen daher nicht mehr, um von dem Programm profitieren zu können<sup>71</sup>, vielmehr wird die Auswahl allein auf der Grundlage bestimmter, frei zugänglicher Indikatoren vorgenommen<sup>72</sup> –, jedoch wurde bemängelt, dass diese Indikatoren überwiegend von neo-konservativ ausgerichteten Organisationen wie etwa der *Heritage Foundation* oder *Freedom House* aufgestellt würden und insofern eine politisch eher einseitige Einschätzung der Länder erfolge.<sup>73</sup> Negativ beurteilt wird zudem die vergleichsweise lange Zeitspanne, die bis zum Abschluss eines MCA-Vertrages verstreicht. Beinahe drei Jahre müssen die als förderungswürdig eingestuftten Länder im Durchschnitt warten, bis sie mit einem Mittelfluss rechnen können<sup>74</sup>. Schließlich ist auch die Befürchtung geäußert worden, dass der neu geschaffene Fonds das ohnehin schon recht unübersichtliche, oftmals durch Kompetenzüberlagerungen gekennzeichnete Programm- und Institutionengeflecht der US-amerikanischen Auslandshilfe noch zusätzlich verkomplizieren werde.<sup>75</sup> Die Koordination der MCA-

and Governance, in: Picard u.a. (Fn. 63), S. 61 (72 f.); ähnlich – mit Blick auf die Aktivitäten des Konkurrenten China auf dem afrikanischen Kontinent – *Council on Foreign Relations* (Hrsg.), *More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa. Report of an Independent Task Force*, 2006, S. 25.

<sup>71</sup> So hat sich etwa Uganda enttäuscht gezeigt, dass es lediglich in das Schwellenprogramm des MCA aufgenommen worden ist; vgl. *Susan Steiner / Eugenia Tseggelidis*, *Der Millennium Challenge Account: Erste Erfahrungen aus Madagaskar*, GIGA Focus Afrika 2006/4, S. 4.

<sup>72</sup> In der Kategorie „*Ruling justly*“ sind dies: *Control of corruption, Rule of law, Voice and accountability, Government effectiveness, Civil liberties, Political rights*; in der zweiten Kategorie „*Investing in people*“: *Immunization rate, Girls' primary education completion rate, Public primary education spending/GDP, Public expenditure on health/GDP, Natural resource management*; und schließlich in der dritten Kategorie „*Economic freedom*“: *Country credit rating, Inflation, Regulatory quality, Budget deficit/GDP, Trade policy, Business start up, Land Rights and Access*.

<sup>73</sup> *Susanne Soederberg*, *American empire and 'excluded states': the Millennium Challenge Account and the shift to pre-emptive development*, *Third World Quarterly* 25 (2004), 297 ff.; ausführlich zur Auswahl der Indikatoren und zu Alternativvorschlägen *Brainard u.a.* (Fn. 63), S. 28 ff.; *Radelet* (Fn. 63), S. 19 ff.

<sup>74</sup> *U.S. Government Accountability Office*, *Millennium Challenge Corporation: Analysis of Compact Development and Future Obligations and Current Disbursements of Compact Assistance* (GAO-08-577R MCC), 2008, S. 26 f.; dazu auch *Buss / Gardner* (Fn. 63), S. 341; *Collins* (Fn. 43), S. 373. Zu der in den ersten Jahren maßgeblich auf Verständigungsproblemen zwischen Regierung und Kongress beruhenden Unterfinanzierung des Fonds siehe *Rieffel / Fox* (Fn. 63), S. 7.

<sup>75</sup> *Brainard u.a.* (Fn. 63), S. 2, 4; 127 ff.; *Steiner / Tseggelidis* (Fn. 71), S. 4; zu der Debatte um eine Neuordnung der US-amerikanischen Entwicklungspolitik vgl. u.a. *Carol Lancaster / Ann van Dusen*, *Organizing U.S. Foreign Aid. Confronting the Challenges of the Twenty-first Century*, 2005; *Louis A. Picard / Robert Groelsma*, *U.S. Foreign Aid Priorities. Goals for the Twenty First Century*, in: Picard u.a. (Fn. 63), S. 3 (4); *Atwood u.a.* (Fn. 68), S. 128 ff.; *Lyman* (Fn. 47), S. 117 ff., 126 ff.; *Lancaster* (Fn. 52), S. 69 ff.; siehe auch *Daniel Brombacher*, *Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik*, SWP-Studie 27, 2009, S. 20 ff.



Aktivitäten mit anderen bi- und multilateralen Entwicklungshilfeinitiativen, an denen die USA beteiligt sind<sup>76</sup>, wird man daher als eine der zentralen Herausforderungen ansehen können, die mit der weiteren Implementierung der neuen Initiative verbunden sind.

### III. *President's Emergency Plan For AIDS Relief (PEPFAR)*

Die vermutlich größte Aufmerksamkeit unter den verschiedenen jüngeren Vorstößen der USA auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik haben ihre Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der von der HIV/AIDS-Problematik besonders betroffenen Staaten erlangt. Der im Jahr 2003 von Präsident *George W. Bush* aufgelegte *President's Emergency Plan For AIDS Relief* (PEPFAR)<sup>77</sup> ist in der ersten Fünfjahres-Periode mit 15 Mrd. US-Dollar ausgestattet gewesen; im Jahr 2008 wurde dieser Etat für den Zeitraum bis zum Jahr 2013 auf 48 Mrd. US-Dollar erhöht. Damit haben die USA weltweit eine Spitzenposition in der AIDS-Bekämpfung eingenommen. Aus dem PEPFAR-Fonds werden antiretrovirale Therapien sowie Präventions- und Pflegemaßnahmen in mehreren – überwiegend afrikanischen – Schwerpunkt-Ländern finanziert. Gegenwärtig sind zehn Partnerschafts-Rahmenverträge in Kraft, über die die USA mittels längerfristiger Finanzierungszusagen die nationalen HIV-AIDS-Strategien der betroffenen Länder unterstützen; mit weiteren 17 Staaten bzw. Regionen wird über ähnliche Abkommen verhandelt.<sup>78</sup> Ein Teil des Geldes fließt zudem in wissenschaftliche Untersuchungen zu HIV/AIDS sowie in den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria.

Ebenso wie AGOA und MCA ist freilich auch die PEPFAR-Initiative nicht frei von Kritik.<sup>79</sup> So wurde etwa der anfangs hohe Anteil an finanzieller Förderung von Abstinenzprogrammen im Verhältnis zu anderen Präventionsmaßnahmen bemängelt; zudem erhalten nur solche Organisationen eine PEPFAR-Unterstützung, die sich eindeutig gegen Prostitution aussprechen. Als ungünstig hat sich auch erwiesen, dass das Programm nicht in eine allgemeine Strategie zur Entwicklung des Gesundheitssektors in den Empfängerländern integriert worden ist. Ohne einen Ausbau der Gesundheitssysteme wird es jedoch kaum

<sup>76</sup> Hierzu wird man auch handelspolitische Präferenzen gegenüber einzelnen Entwicklungsländergruppen zählen müssen; vgl. *Jim Kolbe*, *Lessons and New Directions for Foreign Assistance*, *The Washington Quarterly* 26 (2003), 189 (197).

<sup>77</sup> Siehe hierzu u.a. *John W. Dietrich*, *The Politics of PEPFAR: The President's Emergency Plan for AIDS Relief, Ethics and International Affairs* 21 (2007), 277 ff.; *Lancaster* (Fn. 52), S. 22 ff., 54 ff.; *Phillip Nieburg / J. Stephen Morrison*, *The Big U.S. Leap on HIV/AIDS in Africa: What is the Next Act?*, in: *Jennifer G. Cooke / J. Stephen Morrison* (Hrsg.), *U.S. Africa policy beyond the Bush years: critical choices for the Obama administration*, 2009, S. 34 ff.

<sup>78</sup> Siehe *PEPFAR*, *Partnering in the Fight against HIV/AIDS*, abrufbar unter <http://www.pepfar.gov/documents/organization/121862.pdf>.

<sup>79</sup> Eine Zusammenstellung der zentralen Problemfelder findet sich auf der homepage der Nichtregierungsorganisationen PEPFAR-watch, siehe [http://www.pepfarwatch.org/about\\_pepfar\\_watch/](http://www.pepfarwatch.org/about_pepfar_watch/).

möglich sein, den Bemühungen um eine konsequentere HIV/AIDS-Bekämpfung tatsächlich auch nachhaltige Wirkung zu verleihen.<sup>80</sup>

#### D. Elemente des Rechts auf Entwicklung in der US-amerikanischen Außenpolitik

Dieser – freilich nur sehr knappe – Überblick über die Grundlinien der jüngeren US-amerikanischen Entwicklungspolitik hat deutlich werden lassen, dass die USA keineswegs allzu große inhaltliche Hürden überwinden müssten, um den Staaten der Dritten Welt bei Ihren Bemühungen um eine völkerrechtliche Aufwertung des Rechts auf Entwicklung entgegenzukommen: Die in der Deklaration aus dem Jahr 1986 aufgelisteten Anforderungen an die Gestaltung entwicklungspolitischer Programme – etwa die Notwendigkeit der Ergänzung entsprechender nationaler Aktivitäten durch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit (Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 2) oder die Ausrichtung der Entwicklungspolitik an der Zielsetzung, „Chancengleichheit für alle beim Zugang zu Grundressourcen, Erziehung, Gesundheitsdiensten, Nahrung, Unterkunft, Arbeit und einer gerechten Einkommensverteilung“ zu erreichen (Art. 8 Abs. 1) – finden sich allesamt auch in den von den USA ergriffenen entwicklungspolitischen Initiativen. Die an mehreren Stellen der Deklaration deutlich hervortretende Betonung des „klassischen“ Menschenrechtsschutzes (Präambel, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3, Art. 5, Art. 6, Art. 9 Abs. 2) wird von den Amerikanern ohnehin als ein zentrales Anliegen ihrer Außenpolitik betrachtet. Soweit das Recht auf Entwicklung Gestaltungsvorgaben für die internationale Wirtschaftsordnung aufstellt, dürfte es den USA ebenfalls nicht allzu schwer fallen, der Staatenmehrheit zu folgen: Zu Recht hat *Christian Tietje* darauf aufmerksam gemacht, dass die wesentlichen materiellen Regelungsinhalte, die insoweit mit dem Recht auf Entwicklung verbunden werden (etwa die Grundsätze der Transparenz und Nicht-Diskriminierung, das Kooperations- und Solidaritätsprinzip sowie der Schutz globaler öffentlicher Güter) bereits Anerkennung im Internationalen Wirtschaftsrecht gefunden haben.<sup>81</sup> Nicht zuletzt spiegeln sich zu einem gewissen Grad auch die neueren Diskussionen innerhalb der Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen zum Recht auf Entwicklung in der US-amerikanischen Entwicklungshilfepraxis, lassen sich doch die von der *High-level Task Force* erarbeiteten Evaluationskriterien<sup>82</sup> ohne Weiteres auch auf die AGOA-, MCC- und PEPFAR-Programme anwenden – wobei die USA keineswegs befürchten müssten, dass ihre Entwicklungspartnerschaften im Vergleich mit denen anderer Gebernationen oder -institutionen deutlich schlechter abschneiden.

<sup>80</sup> *van de Walle* (Fn. 52), S. 3.

<sup>81</sup> *Tietje* (Fn. 9), S. 808. Zu den für die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zentralen Prinzipien (equality, equity, non-discrimination, transparency, accountability, participation and international cooperation, including partnership and commitments) siehe den Report of the open-ended Working Group on the Right to Development on its third session, UN Doc. E/CN.4/2002/28/Rev.1, para. 100.

<sup>82</sup> Siehe oben B.

Verlässt man hingegen den Bereich der Entwicklungspolitik im engeren Sinne und wendet sich der Menschenrechts-Diplomatie zu, so ist das Bild weniger eindeutig: Die Mitwirkung der USA an der Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes im Rahmen des UN-Menschenrechtsrates lässt zwar einerseits erkennen, dass die Regierung von Präsident *Obama* durchaus bereit ist, wesentliche Inhalte des mit dem Recht auf Entwicklung verbundenen Regelungskonzeptes mitzutragen. Seit die USA im Jahr 2009 sich in das Gremium haben wählen lassen, sind sie an der Verabschiedung mehrerer Resolutionen beteiligt gewesen, die den Menschenrechtsschutz speziell im Entwicklungskontext zum Gegenstand haben. So sind im Konsensusverfahren Erklärungen u.a. zu den Rechten auf Nahrung<sup>83</sup> und Bildung<sup>84</sup>, zum Recht auf Zugang zu sicherer Trinkwasserversorgung<sup>85</sup> und zum Recht auf Wohnen (als Teilelement des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard)<sup>86</sup> verabschiedet worden. Die Resolutionen enthalten zentrale entwicklungspolitische Forderungen, die auch zum Kernbestand des inhaltlichen Konzepts gehören, welches der Erklärung zum Recht auf Entwicklung aus dem Jahr 1986 zugrunde liegt. Ähnliches gilt für die Resolution 15/19, in der – unter Bezugnahme auf die *Millennium Development Goals* – die Fortsetzung der Arbeiten an den *Draft guiding principles on extreme poverty and human rights* gefordert wird.<sup>87</sup> Auch dieses Dokument ist vom Menschenrechtsrat im Konsensusverfahren angenommen worden. Auf der anderen Seite haben sich die USA jedoch – ebenso wie die anderen im Menschenrechtsrat vertretenen Industrienationen – nicht in der Lage gesehen, eine Resolution zum Thema „*Human rights and international solidarity*“<sup>88</sup> mitzutragen, in der mehrfach auch auf die Bedeutung des Rechts auf Entwicklung hingewiesen wird. Auf der sechsten Tagung der *Task Force* im Januar 2010 haben die USA zudem erneut deutlich gemacht, dass sie zwar die Arbeit an der Präzisierung des Kriterienkataloges zur Implementierung des Rechts auf Entwicklung<sup>89</sup> weiterhin unterstützen wollen, aber zugleich auch ihre Bedenken hinsichtlich des angestrebten Verrechtlichungsprozesses aufrecht erhalten.<sup>90</sup>

Das Problem liegt also – resümiert man die jüngere Entwicklungshilfepraxis und die diesbezügliche Menschenrechtspolitik der USA – weniger in dem Inhalt des Rechts auf Entwicklung als vielmehr in seiner rechtlichen „Hülle“ begründet: Der Widerstand richtet sich gegen ein Menschenrechtsverständnis, das über die Individualdimension hinaus auch

<sup>83</sup> UN Doc. A/HRC/RES/13/4.

<sup>84</sup> UN Doc. A/HRC/RES/15/4.

<sup>85</sup> UN Doc. A/HRC/RES/15/9.

<sup>86</sup> UN Doc. A/HRC/RES/15/8.

<sup>87</sup> UN Doc. A/HRC/RES/15/19.

<sup>88</sup> UN Doc. A/HRC/RES/15/13.

<sup>89</sup> Siehe hierzu oben B.

<sup>90</sup> Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session (Geneva, 14–22 January 2010), UN Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2, para. 12.

eine ausgeprägte kollektive Dimension aufweist und daher Gefahr läuft, den einzelnen Menschen als primär Berechtigten aus den Augen zu verlieren.<sup>91</sup> Diese Problematik ist jedoch kein Spezifikum des Rechts auf Entwicklung, sondern findet sich auch in anderen Kontexten; als wichtigstes Beispiel sei an dieser Stelle nur das Selbstbestimmungsrecht der Völker genannt.<sup>92</sup> Zusätzliche Schwierigkeiten bereitet freilich der Umstand, dass über die einzelnen Menschen und Völker hinaus zuweilen auch die Entwicklungsländer selbst in einer Anspruchsinhaberposition gesehen werden.<sup>93</sup> In der Tat würde das System des Menschenrechtsschutzes pervertiert, wenn es zu einer Anerkennung der Staaten als Träger des Rechts auf Entwicklung käme.<sup>94</sup> Dass dies jedoch keineswegs das Konzept der Grundsatz-erklärung zum Recht auf Entwicklung aus dem Jahr 1986 ist, wird in der Debatte gelegentlich zu wenig beachtet: Als „Anspruchsinhaber“ werden in Art. 1 Abs. 1 der Erklärung ausdrücklich nur die „Menschen und Völker“ genannt; den Staaten hingegen wird lediglich das Recht zuerkannt, geeignete nationale Entwicklungspolitiken zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung aufzustellen (Art. 2 Abs. 3). Alle anderen auf die Staaten bezogenen Aussagen der Erklärung enthalten keine Rechte, sondern Verpflichtungen – entweder zu einseitigem Tätigwerden oder aber zur internationalen Zusammenarbeit. Auch die Entstehungsgeschichte der Deklaration<sup>95</sup> verdeutlicht, dass gerade in diesem Punkt das Recht auf Entwicklung häufig falsch oder zumindest missverständlich interpretiert wird.<sup>96</sup>

Ob die konzeptionellen Schwierigkeiten, die die USA mit der Formulierung des Rechts auf Entwicklung als Menschenrecht haben<sup>97</sup>, tatsächlich auf längere Sicht unüberwindbar

<sup>91</sup> Zudem wird – sicherlich nicht völlig zu Unrecht – die „inflationäre Tendenz“ des dem Recht auf Entwicklung zugrunde liegenden Konzepts kritisiert, sämtliche mit dem Entwicklungsbegriff verbundenen Teildimensionen erfassen zu wollen; siehe hierzu *David Beetham*, *The Right to Development and Its Corresponding Obligations*, in: *Andreassen / Marks* (Fn. 9), S. 101 (104 ff.).

<sup>92</sup> Dieses Recht wird u.a. in dem auch von den USA ratifizierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert (Art. 1 Abs. 1); zur inzwischen völkergewohnheitsrechtlichen Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts siehe die Nachweise bei *Kay Hailbronner / Marcel Kau*, in: *Wolfgang Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2010, 3. Abschnitt, Rn. 122. Allgemein zur Diskussion um Gruppenrechte vgl. nur die Beiträge in *Philipp Alston* (Hrsg.), *Peoples' Rights*, 2005; *Wiktoria Osiatynski*, *Human Rights and their Limits*, 2009, S. 170 ff.

<sup>93</sup> Siehe hierzu bereits die Nachweise in Fn. 8.

<sup>94</sup> So zutreffend von *Schorlemer* (Fn. 4), S. 214.

<sup>95</sup> Siehe hierzu *Salomon* (Fn. 9), S. 114.

<sup>96</sup> So z.B. noch jüngst von *Sarkar* (Fn. 9), S. 231, 252; ähnlich auch *Hadiprayitno* (Fn. 9), S. 33 ff.; zutreffend hingegen die Darstellung bei *Vandenhoe* (Fn. 9), S. 384 f.; *Orford* (Fn. 9), S. 137; *Arjun Sengupta*, *The Human Right to Development*, in: *Andreassen / Marks* (Fn. 9), S. 13 (35 f.); *Salomon* (Fn. 9), S. 114 f.; *Aguirre* (Fn. 9), S. 113 f.

<sup>97</sup> Zum politischen Hintergrund der Position der USA siehe *Marks* (Fn. 9), HILJ 17 (2004), S. 137 (143 ff.); stellvertretend für die eher kritischen Stimmen in der US-Völkerrechtswissenschaft siehe *Jack Donnelly*, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2. Aufl. 2003, S. 196 (Fn. 20); deutlich positiver hingegen die Einschätzung z.B. bei *Marks*, a.a.O.; *David Weissbrodt / Connie*

bleiben, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwerlich prognostizieren: Zwar ist es höchst unwahrscheinlich, dass die Amerikaner eine umfassende multilaterale Verpflichtung eingehen werden, die ihre bisherigen Spielräume in der Gestaltung ihrer Außen- und Entwicklungshilfepolitik spürbar reduzieren würde. Eine vertragliche Konkretisierung des Rechts auf Entwicklung mit spezifischen Unterstützungspflichten im Nord-Süd-Verhältnis, wie sie der Gruppe der Blockfreien vorschwebt, hat daher nur geringe Realisierungschancen.<sup>98</sup> Wohl aber ist es denkbar, dass die USA langfristig ein Konzept mittragen könnten, in dem das Recht auf Entwicklung als rechtlich verbindliche Rahmenvorgabe für die Ausgestaltung individuell zu konkretisierender Entwicklungspartnerschaften fungieren würde – ein Rahmenrecht<sup>99</sup> also, dass den Gebernationen genügend Spielraum für eigene Akzentsetzungen u.a. hinsichtlich der Auswahl der Partnerländer, der Höhe ihrer Entwicklungshilfeleistungen und der inhaltlichen Schwerpunkte ihrer Unterstützungsmaßnahmen ließe. Eine Kombination aus rechtlich verbindlichen Rahmenvorgaben auf der einen Seite – etwa in Gestalt der bereits heute weltweit konsentierten inhaltlichen Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit auf der Grundlage der MDGs und der ebenfalls von den USA mitgetragenen Grundsätze zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe<sup>100</sup> – und explizit den Gebernationen eingeräumten Freiräumen zur Verfolgung bzw. weiteren Präzisierung ihrer außen- und entwicklungspolitischen Prioritäten auf der anderen Seite könnte möglicherweise die Basis für die weitere Verrechtlichung bilden. Wenn zudem weiterhin in den diesen Normbildungsprozess tragenden *soft law*-Instrumenten zum Ausdruck käme, dass die Bedeutung der bürgerlichen und politischen Rechte sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch das „Rahmenrecht auf Entwicklung“ in keiner Weise geschmälert werden soll – der einzelne Mensch mit seinen individuellen Rechten und Ansprüchen also auch im Zentrum dieses Rahmenrechts steht<sup>101</sup> –, dann könnte auch die Bereitschaft der USA wachsen, eine derartige vertragsrechtliche Konstruktion oder aber die Herausbildung entsprechender gewohnheitsrechtlicher Normen zu unterstützen.

Die jüngste das Recht auf Entwicklung betreffende Resolution des UN-Menschenrechtsrates lässt sich als Beleg dafür anführen, dass durchaus gewisse Chancen für eine

*de la Vega*, International Human Rights Law, 2007, 197; *Mark Gibney*, International Human Rights Law. Returning to universal principles, 2008, S. 108; vgl. auch *Sarkar* (Fn. 9), S. 295.

<sup>98</sup> Zu Recht skeptisch gegenüber einer (verfrüht initiierten) Vertragslösung auch *Sabine von Schorlemer*, Normative Content of a Treaty as opposed to a Declaration on the Right to Development: A Commentary, in: Marks (Fn. 9), S. 33 ff.; ähnlich *Marks* (Fn. 23), S. 99.

<sup>99</sup> Vgl. auch *Upendra Baxi*, Normative Content of a Treaty as Opposed to the Declaration on the Right to Development: Marginal Observations, in: Marks (Fn. 9), S. 47 (50 f.); *Nico Schrijver*, Many roads lead to Rome. How to arrive at a legally binding instrument on the right to development?, ebdt., S. 127 (128 f.); allg. zum Institut des Rahmenvertrags im Völkerrecht siehe *Nele Matz-Lück*, Framework Agreements, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online edition).

<sup>100</sup> Siehe hierzu oben Fn. 38.

<sup>101</sup> Siehe auch *Tietje* (Fn. 9), S. 811 f.

Aufgabe der bislang ablehnenden Haltung der USA gegenüber dem Recht auf Entwicklung bestehen. In der am 1. Oktober 2010 verabschiedeten Resolution 15/25 wird u.a. gefordert, dass der Menschenrechtsrat weiterhin seine Arbeit an dem Ziel ausrichten möge, dem Recht auf Entwicklung die gleiche Anerkennung wie allen anderen Menschenrechten zukommen zu lassen, und dass zu diesem Zweck von der Working Group Richtlinien zur Respektierung dieses Rechts erarbeitet werden mögen, die dann den Ausgangspunkt für die Formulierung rechtlich verbindlicher Standards bilden könnten.<sup>102</sup> Zwar haben die USA dieser Resolution ihre Zustimmung versagt, jedoch nicht – wie bei entsprechenden Abstimmungen in der Generalversammlung – in Form einer Gegenstimme, sondern einer Enthaltung. Zumindest im Menschenrechtsrat, dem für die praktische Weiterentwicklung des internationalen Menschrechtsschutzes sicherlich wichtigsten UN-Gremium, ist also in dieser Frage die Fundamentalopposition einer kritisch-distanzierten Neutralität gewichen.<sup>103</sup> Berücksichtigt man, dass auch bei mehreren wichtigen internationalen Konferenzen die USA sich am Ende doch noch bereit gefunden haben, den Wunsch der weit überwiegenden Staatenmehrheit nach einer gleichberechtigten Beachtung der drei Menschenrechtsgenerationen zu respektieren – vor allem die von ihnen mitgetragene Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz<sup>104</sup>, die Millenniumsdeklaration<sup>105</sup> und nicht zuletzt auch die Resolution anlässlich des zehnten Jahrestages des Millenniumsgipfels<sup>106</sup> sind die in diesem Zusammenhang zentralen Dokumente –, so erscheint es zumindest nicht völlig ausgeschlossen, dass in absehbarer Zeit auch der Weg zu einer konstruktiveren Mitwirkung der USA an der weiteren Konkretisierung und Implementierung des Rechts auf Entwicklung frei werden könnte.

<sup>102</sup> UN Doc. A/HRC/RES/15/25, 3. a) und h).

<sup>103</sup> Zu ebenfalls konstruktiven Ansätzen im 3. Ausschuss der Generalversammlung siehe bereits oben Fn. 26.

<sup>104</sup> Siehe oben Fn. 3.

<sup>105</sup> Siehe oben Fn. 4.

<sup>106</sup> UN Doc. A/RES/65/1 („Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals”).