

Entwicklungsvölkerrecht

Prof. Dr. Stefan Kadelbach

Exzellenzcluster
Die Herausbildung normativer Ordnungen

www.normativeorders.net

FB 01: Rechtswissenschaft / Institut für Öffentliches Recht

Grüneburgplatz 1

60323 Frankfurt am Main

s.kadelbach@jur.uni-frankfurt.de

Erschienen in:

Frieden in Freiheit – Festschrift für Michael Bothe, Baden-Baden Zürich 2008



Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

Entwicklungsvölkerrecht

von Stefan Kadelbach

I. Einleitung

Als einer von wenigen deutschen Völkerrechtlern hat sich Michael Bothe über einen längeren Zeitraum hinweg mit Fragen der rechtlichen Gestaltung des Nord-Süd-Verhältnisses beschäftigt.¹ Im Zentrum seines Interesses stand und steht dabei die nach wie vor ungelöste Frage nach der Rolle, die das Recht hier einnehmen kann; insbesondere ist weiterhin nicht ausgemacht, ob es in der Lage ist, mit der Aussicht auf Befolgung Regeln für die Lösung von Verteilungsfragen vorzugeben, aber auch eine Bindung der sogenannten Entwicklungsländer² an Globalziele des Umweltschutzes und der Ressourcenerhaltung zu erreichen. Um sich einer Antwort nähern zu können muss es gelingen, die Bindungswirkung der auf diesem Feld seit jeher vagen, eher prinzipiellen und häufig nicht im Sinne des klassischen Völkerrechts verbindlichen Regeln mit juristischen Begriffen zu erfassen.³ Der Völkerrechtswissenschaft ist damit die Aufgabe gestellt, Rechtsbeziehungen des Nord-Süd-Verhältnisses in die Kategorien der Lehre von den Völkerrechtssubjekten, der Internationalen Organisationen, der Rechtsquellen und der Durchsetzung zu bringen.

Diese Fragen sind nicht neu. Grundlagen für das Recht internationaler Entwicklungszusammenarbeit wurden bereits in den 40er Jahren gelegt und fanden ihren Ausdruck in der UN-Charta, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu einem der Ziele der Vereinten Nationen erklärt (Art. 1 Ziff. 3, 55, 73, 75 UNC), und in der Ausrichtung der Weltbankgruppe, nachdem sich der Zweck des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg erfüllt hatte.⁴ Die frühe Entwicklungspolitik stand im Zeichen der Modernisierung durch Industrialisierung und Erweiterung der staatlichen Infrastruktur. Erste Ansätze, die Rechtsbeziehungen zu den neu unabhängig gewordenen Staaten der Dritten Welt systematisch zu erfassen, gehen auf die 60er Jahre zurück.⁵ Seither hat das Interesse an

¹ *M. Bothe/J. Brink*, Public Debt Restructuring – The Case for International Economic Co-Operation, GYIL 29 (1986), 86 ff.; *dies./C. Kirchner/A. Stockmeyer*, Rechtsfragen der internationalen Verschuldungskrise, 1988; *M. Bothe*, Debt Crisis, in: R. Wolfrum/C. Philipp (Hrsg.), United Nations: Law and Practice, Bd. I, 1995, 366 ff.; *ders.*, Environment, Development, Resources, RdC 318 (2005), 2007, 333 (380 ff.).

² Der Begriff gilt als problematisch, ist aber im Völkerrecht üblich (s. noch u. III) und wird daher auch hier verwendet.

³ *M. Bothe*, Vorwort, in: Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, BDGVR 41 (2003), 2005, V; *ders.*, Environment, Development, Resources, RdC 318 (2005), 2007, 333 (381 f., 401 ff.).

⁴ Zur Entstehung *G. Wiegand*, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978, 197 ff.

⁵ *M. Virally*, Vers un droit international du développement, AFDI 11 (1965), 129 ff.; zu Geschichte und aktuellem Stand des Rechtsgebiets eingehend *M. Kaltenborn*, Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkerrechtswissenschaft – Zum Stand und zu den Perspektiven des Entwicklungsvölkerrechts, Vortrag,

diesem Thema verschiedene Konjunkturzyklen durchlaufen. Nachdem sich die Kritik der Dependenztheorie, der zufolge die Politik des Westens die Abhängigkeit der Dritten Welt nur vergrößert habe, in Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung und einer Umgestaltung des Wirtschaftsvölkerrechts niedergeschlagen hatte, sah es in den 70er und 80er Jahren sogar danach aus, als würde sich das Entwicklungsvölkerrecht, durchaus in programmatischer Absicht, zu einem Lehrbuchfach entwickeln.⁶ Doch ließ das Interesse zu Beginn der 90er Jahre merklich nach.⁷ Grund dafür waren eine allgemeine Desillusionierung über die Entwicklungschancen der notleidenden Volkswirtschaften in der Dritten Welt,⁸ aber auch ein nach Ende des Kalten Krieges nachlassendes geopolitisches Interesse und eine Neuorientierung des Westens auf die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Seit Verkündung der Millennium Development Goals im September 2000 zeichnete sich erneut ein Wandel ab.⁹ Die wissenschaftliche Diskussion scheint inzwischen vor allem auf ökonomischem Gebiet geführt zu werden.¹⁰ Normative Fragen werden in der Sozialphilosophie als Probleme der Verteilungsgerechtigkeit und der Legitimität von Bedingungen aufgeworfen, die an finanzielle Hilfen gestellt werden dürfen.¹¹ Dagegen hat die Völkerrechtswissenschaft noch nicht wieder zu einem systematischen Ansatz zurückgefunden.¹²

Im Folgenden soll versucht werden, die denkbare Rolle des Völkerrechts und der Völkerrechtswissenschaft bei der Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen zu bestimmen. Dazu werden zunächst die Themenstellungen aus dem ersten Zyklus der völkerrechtlichen Debatte aufgegriffen und ihr aktueller Stellenwert eingeschätzt (II.). Im zweiten Schritt wird es um die Rechtsgebiete gehen, in denen Entwicklungsländern ein besonderer Status gewährt wird (III.). Vor dem Hintergrund der aktuellen Ansätze der Völkerrechtswissenschaft zum Recht der Entwicklungszusammenarbeit (IV.) ist abschließend auf die Frage der Leistungsfähigkeit völkerrechtlicher Kategorien zurückzukommen (V.).

gehalten am 21. 12. 2006 am Wilhelm Merton-Zentrum der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Ms. 2007, i.E.

⁶ *F. Luchaire*, Cours de droit international du développement, 1970 ; *M. Flory*, Droit international du développement, 1977 ; *A. Pellet*, Le droit international du développement, 1978, 2. Aufl. 1987 ; *M. Bennouna*, Droit international du développement, 1983 ; *G. Feuer/H. Cassan*, Droit international du développement, 1985, 2. Aufl. 1991.

⁷ *G. Blanc*, Peut-on encore parler d'un droit du développement ?, JDI 118 (1991), 901 ff.

⁸ Vgl. für die Politikwissenschaften *U. Menzel*, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, 1992.

⁹ UN Doc. A/Res/55/2 v. 8. 9. 2000, YUN 54 (2000), 49.

¹⁰ *S. J. Sachs*, Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, 2005 ; *ders.*, The End of Poverty, 2006 ; als Antipoden *W. Easterly*, The White Man's Burden, 2006 ; grundsätzlich *A. Sen*, Development as Freedom, 2000 ; *J. Bhagwati*, In Defense of Globalisation, 2005 ; *J.E. Stiglitz*, Making Globalisation Work, 2006..

¹¹ *J. Rawls*, The Law of Peoples, 1999, dt. Das Recht der Völker, 2002 ; *R. Forst*, Das Recht auf Rechtfertigung, 2007, 328 ff. ; *T. Pogge*, World Poverty and Human Rights, 2. Aufl. 2007.

¹² S. aber *M. Kaltenborn*, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung, 1998, 85 ff., ferner den Überblick bei *G. Odendahl*, Die Grundlagen des Entwicklungsvölkerrechts, JA 1998, 163 ff.

II. „Neue Weltwirtschaftsordnung“ und „Recht auf Entwicklung“

Die zentralen Aussagen über die Vorstellung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung finden sich in Resolutionen der UN-Generalversammlung aus den Jahren 1974 und 1975.¹³ Sie greifen eine Reihe von Elementen auf, aus denen sich ein Recht asymmetrischer, internationaler Wirtschaftsbeziehungen ergeben sollte. Sie betreffen Handel, Investitionen, Verteilung gemeinfreier Ressourcen, Kontrolle multinationaler Unternehmen, Zugang zu Technologie und finanziellen Hilfen sowie institutionelle Reformen in internationalen Organisationen.¹⁴

Ausgangspunkt der Modifizierungen der Regeln über den freien Welthandel war die bereits auf den ersten UNCTAD-Konferenzen zum Ausdruck gekommene Erkenntnis, dass die auf dem Prinzip komparativer Kostenvorteile beruhenden *terms of trade* nicht für alle Marktteilnehmer gleichermaßen Wohlstandschancen versprechen, sondern der Ergänzung durch Regeln über Zollpräferenzen für Fertigprodukte und Halbfertigwaren bedurfte. Der Handel mit Rohstoffen sollte durch Preissicherungsmechanismen stabilisiert werden. Für die im eigenen Land befindlichen Ressourcen wurde ein Recht auf permanente Souveränität reklamiert, das zur Enteignung ausländischer Lizenzinhaber nach Maßstäben des innerstaatlichen Rechts berechtigen sollte. Bodenschätze außerhalb nationaler Kontrolle, d.h. im Wesentlichen diejenigen, die sich im Meeresboden unter der Hohen See befinden, sollten als Gemeinsames Erbe der Menschheit insbesondere zum Nutzen auch der Länder bewirtschaftet werden, die zum Abbau technologisch selbst nicht in der Lage sind. Multinationale Unternehmen sollten an die Beachtung innerstaatlichen Rechts und an Mindeststandards gebunden werden. Der Transfer von Technologie sollte durch Verhaltenskodizes und eine Neuordnung des Patentrechts, der Zugang zu Kapital durch verbindliche Leitlinien über Entwicklungshilfe ohne Auflagen und erhöhte Sonderziehungsrechte in den internationalen Finanzinstitutionen realisiert werden. Für die Binnenstruktur internationaler Organisationen wurden Entscheidungsregeln verlangt, in denen sich nicht (wie im UN-Sicherheitsrat) politische Macht oder (wie in IWF und Weltbank) das finanzielle Gewicht der Staaten, sondern die zahlenmäßige Dominanz der Entwicklungsländer abbildete. Soweit sich Teile dieses Forderungskatalogs als Ansprüche formulieren ließen, wurden sie in den Begriff eines „Rechts auf Entwicklung“ projiziert, das in der Resolutionspraxis der Vereinten Nationen immer wieder proklamiert worden ist.¹⁵

¹³ Declaration on the Establishment of a New International Economic Order v. 1. 5. 1974, Res. 3201 (S-VI), abgedr. YUN 28 (1974), 324; Charter of Economic Rights and Duties of States v. 12. 12. 1974, Res. 3281 (XXIX), YUN 28 (1974), 402; Schlussresolution der Siebten Sondersitzung über „Development and International Economic Co-operation“ v. 16. 9. 1975, Res. 3362 (S-VII), YUN 29 (1975), 342.

¹⁴ Dazu *J. Castañeda*, La Charte des droits et devoirs économique des Etats, AFDI 20 (1974), 31 ff.; *M. Virally*, La Charte des droits et devoirs économique des Etats, AFDI 20 (1974), 57 ff.; *M. Bedjaoui*, Towards a new international economic order, 1979; *R. Caldera*, The Juridical Basis of a New International Order, RdC 196 (1986-I), 387 ff.

¹⁵ Vgl. statt vieler U.N. GA Res. 41/128 v. 4. 12. 1986, YUN 40 (1986), 717; Millenniums-Deklaration (Fn. 9); s. *C. Tomuschat*, Das Recht auf Entwicklung, GYIL 25 (1982), 85 ff.; *P. Alston*, A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?, NILR 29 (1982), 307 ff.; *E.-U. Petersmann*, The Right to Development in the United Nations, FS Karl Josef Partsch, 1989, 125 ff.; *S.R. Chowdhury*, The Right to Development in International Law, 1992; ferner die Beiträge von *D. Türk*, *M. Bulajic*,

Von alledem ist indessen nicht viel Bestandteil des geltenden Völkerrechts geworden. Die entsprechenden Resolutionen sind politisch aufschlussreich, aber für sich besehen rechtlich unverbindlich. Von den aus ihnen ableitbaren rechtlichen Ansätzen hat sich das Präferenzprinzip im Welthandel gehalten.¹⁶ Im Investitionsschutzrecht hat sich dagegen die sog. *Hull-Formel* weitgehend durchgesetzt, der zufolge Enteignungen *prompt, adequate and effective*, d.h. zügig, zum vollen Marktwert und in konvertibler Währung zu ersetzen sind.¹⁷ Die Vorstellung, Preise für Rohstoffe langfristig durch von internationalen Organisationen verwaltete Exportkontingente und Ankaufspflichten sichern zu können, hat sich für die meisten Güter als illusorisch erwiesen. Die Idee eines unter internationaler Aufsicht stattfindenden Meeresbergbaus mit zahlreichen Sozialbindungen der betreibenden Unternehmen hätte in der ursprünglich geplanten Form zum Scheitern der Seerechtskonvention von 1982 geführt, wäre diese nicht noch durch ein Durchführungsübereinkommen modifiziert worden.¹⁸ Einen allgemeinen Anspruch auf technische und finanzielle Hilfe kennt das Völkerrecht nach wie vor nicht,¹⁹ und der aus dem Jahre 1970 stammende unverbindliche Richtwert der Vereinten Nationen von 0,7 % des Bruttosozialprodukts, den die Industriestaaten für die offizielle Entwicklungshilfe ausgeben sollen,²⁰ wird nur von wenigen Staaten eingehalten.²¹ Dagegen spielt der Technologietransfer in der internationalen Vertragspraxis eine bedeutsame, aber auf den jeweiligen Regelungsgegenstand beschränkte Rolle.²² Auch die Struktur der internationalen Organisationen wird sich auf absehbare Zeit nicht ändern.²³ Es verwundert nicht, wenn angesichts dieses heterogenen Befundes auch der denkbare Inhalt eines Rechts auf Entwicklung vage geblieben ist.²⁴

Will man nicht den methodisch anfechtbaren Weg beschreiten, zuerst die abstrakte Anerkennung einer Norm zu prüfen und dann erst nach ihrem Inhalt zu suchen, wird man die Antwort darauf, ob es ein eigenständiges Entwicklungsvölkerrecht und ein Recht auf

P. de Waart und *M.M. Kenig-Witkowska* in: *P. de Waart/P. Peters/E. Denters* (Hrsg.), *International Law and Development*, 1988, 341 ff.

¹⁶ *H. Jessen*, WTO-Recht und „Entwicklungsländer“ – „Special and Differential Treatment for Developing Countries“ im multidimensionalen Wandel des Wirtschaftsvölkerrechts, 2006.

¹⁷ *B. Görs*, Internationales Investitionsrecht, 2005, S. 211 f.

¹⁸ BGBI. 1994 II, 2566.

¹⁹ Vgl. *H. Weber*, Anspruch auf Entwicklungshilfe, VRÜ 11 (1978), 5 ff.; *A. Bleckmann*, Anspruch auf Entwicklungshilfe?, VRÜ 12 (1979), 5 ff.

²⁰ U.N. GA Res. 2626 (XXV) v. 24. 10. 1970, YUN 24 (1970), 319, para. 43; bestätigt im sog. Monterrey Consensus, International Conference on Financing Development, 18.-22. 3. 2002, UN Doc. A/CONF.198/11, para. 42.

²¹ Zur Praxis der EU *A. Zimmermann*, Aktuelle Herausforderungen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union, in: *S. Kadelbach* (Hrsg.), *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, 2006, 109 (118 ff.).

²² *P.-T. Stoll*, Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis – Der Technologietransfer, BDGVR 41 (2003), 2005, 275 ff.

²³ Dazu *M. Skala/C. Thimann/R. Wölfinger*, The Search for the Columbus' Egg: Finding a New Formula to Determine Quotas at the IMF, European Central Bank, Occasional Paper Series No. 70, 2007.

²⁴ Trotz Erwähnung bspw. in Art. 22 I der Afrikanischen Menschenrechtscharta, ILM 21 (1982), 59, s. statt vieler *W. Meng*, Völkerrecht als wirtschaftlicher Ordnungsfaktor und entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument, BDGVR 41 (2003), 2005, 1 (14 ff.).

Entwicklung gibt und welche normativen Wirkungen sie ggf. ausmachen, maßgeblich von der Ausprägung der Nord-Süd-Beziehungen nach geltendem Recht abhängig machen müssen.

III. Entwicklungshilfe und Entwicklungsländer im geltenden Völkerrecht

Sonderregeln für Entwicklungsländer gibt es auf vielen Gebieten, vor allem im Wirtschaftsvölkerrecht, im Umweltrecht und im Menschenrechtsschutz.²⁵

Im Recht der WTO ist eine Dualität von Regeln, die für alle Staaten gleichermaßen gelten, und solchen, die Entwicklungsländern Präferenzen gewähren, im Prinzip angelegt, aber nicht konsequent durchgeführt.²⁶ Am weitesten ist sie im GATT gediehen, das u.a. flexible Zollsätze und Ausnahmen vom Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse zum Schutz der Zahlungsbilanz (Art. XVIII GATT) vorsieht. In Durchbrechung des Meistbegünstigungsprinzips kann den Industriestaaten die Gewährung von Zollpräferenzen erlaubt werden (Art. XXV:5 GATT), was in Gestalt eines generellen, dauerhaften Präferenzsystems und einer 1999 erteilten zehnjährigen Ausnahmegenehmigung zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder geschehen ist.²⁷ Auf eine entsprechende Befreiung stützten sich handelsrechtlich die letzten Partnerschaftsabkommen der EG mit den AKP-Staaten.²⁸ Weitere, überwiegend allgemein gehaltene Regeln enthält Teil IV des GATT, von denen die Ausnahme von der Gegenseitigkeit bei der Verpflichtung zum Zollabbau erwähnenswert ist (Art. XXXVI:8 GATT). Rücksichtnahme auf Schwierigkeiten bei der Marktöffnung für Dienstleistungen schreiben das GATS (s. Art. V:3 lit a, XIX:2 GATS) und Übergangsfristen bei Umsetzung des Schutzes von Immaterialgüterrechten das TRIPs (Art. 65, 66 TRIPs) vor.²⁹ Darüber hinaus finden sich Erleichterungen in den meisten Zusatzabkommen zum Warenhandel.³⁰ Im Streitschlichtungsverfahren genießen Entwicklungsländer eine Sonderstellung u.a. im Hinblick auf die Repräsentation in den Spruchkörpern der Schiedsgerichtsbarkeit, bei den einzuhaltenden Fristen und bei den Sanktionen (Art. 8.10, 12.10, 21.10, s. auch 24 DSU).³¹ Wie schwierig die Fortentwicklung dieses Systems ist zeigt der Verlauf der Verhandlungsrunde von Doha, in der man den Interessen der Entwicklungsländer weiter entgegen kommen will. Ein Konsens scheint inzwischen beim Abbau der Exportsubventionen und bei der Beschneidung des Agrarprotektionismus erkennbar, wo insbesondere die EU und die USA auf der Seite der Verpflichteten gesehen werden.³²

²⁵ S. auch *Kaltenborn* (Fn. 5).

²⁶ *Meng* (Fn. 23), 42 ff.; *Jessen* (Fn. 16); *M. Trebilcock/R. Howse*, *The Regulation of International Trade*, 3. Aufl. 2005, 471 ff.

²⁷ *S. Schmahl*, „Enabling Clause“ versus Meistbegünstigungsprinzip, AVR 42 (2004), 389 ff.

²⁸ Näher *J. Bohanes*, *The European Communities' Common Commercial Policy*, in: *Kadelbach* (Fn. 21), 69 (89 ff., 93); *G. Desta*, *EC-ACP Economic Partnership Agreements and WTO Compatibility*, CML Rev. 43 (2006), 1343 ff.

²⁹ Zum TRIPs *T. Cottier*, *Geistiges Eigentum, Handel und nachhaltige Entwicklung: Erfahrungen und Perspektiven im Nord-Süd-Verhältnis*, BDGVR 41 (2003), 2005, 237 ff.

³⁰ *M. Matsushita/T. Schoenbaum/P. Mavroides*, *World Trade Organization*, 2. Aufl. 2006, 777 ff.

³¹ Übersicht bei *C. Herrmann/W. Weiß/C. Ohler*, *Welthandelsrecht*, 2. Aufl. 2007, Rn. 328 ff.

³² S. Beiträge in *R. Hofmann/G. Tondl* (Hrsg.), *The European Union and the WTO Doha Round*, 2006.

Das internationale Umweltrecht ist seit der auf der Konferenz von Rio 1992 verabschiedeten Agenda 21 durch das normative Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ geprägt.³³ Es soll Umweltschutz und Entwicklungsinteressen verbinden und beruht auf dem Gedanken, dass die Industriestaaten eine gesteigerte Verantwortung für den Umweltschutz tragen sollen, während den Entwicklungsländern ein legitimes Interesse am Aufbau ihrer Volkswirtschaften zugebilligt wird.³⁴ In seither unterzeichneten Umweltübereinkommen kommt dieser Gedanke in der Formel von den „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ der Vertragsstaaten zum Ausdruck.³⁵ So kommen auf die Entwicklungsländer im Rahmen des Klimaschutzes keine eigenständigen Pflichten zur Reduzierung von CO₂-Emissionen zu.³⁶

Für die Menschenrechte ergeben sich Sonderregeln auf indirektem Wege. Deutlich wird die Sonderstellung noch im Sozialpakt der Vereinten Nationen, der seine ohnehin nicht sehr klar umrissenen Pflichten an die wirtschaftlichen Möglichkeiten bindet und in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit internationaler Hilfe und Zusammenarbeit verweist (Art. 2 I); ob sich Entwicklungsländer gegenüber Drittstaatsangehörigen verpflichten wollen, können sie selbst entscheiden (Art. 2 III).³⁷ Im Zivilpakt liegt ein Bezug auf die Entwicklungsländer allein in den Verweisen auf das Selbstbestimmungsrecht und die – unter dem Vorbehalt des allgemeinen Völkerrechts stehende – freie Verfügung über natürliche Ressourcen (Art. 1 II und II), die heute keine eigenständige Bedeutung mehr haben.³⁸ Ansonsten treffen sie auf universeller Ebene dieselben Pflichten wie die Industriestaaten. Dass auch die Gewährleistung von Abwehrrechten von wirtschaftlichen Voraussetzungen abhängen kann, wird bei allen Garantien offensichtlich, die eine Infrastruktur voraussetzen,³⁹ bedeutet aber keine Rechtfertigung für deren Verletzung.

Allerdings sind Menschenrechte und Demokratie in der Entwicklungspolitik und in der Praxis internationaler Organisationen in gewisser Hinsicht zu Bedingungen finanzieller Unterstützung geworden.⁴⁰ Diese Konditionalität wirkt sich bei der Vergabe von Hilfen und

³³ UN Doc. A/CONF.151/26.

³⁴ S. statt vieler die Berichte des Committee on Legal Aspects of Sustainable Development der *International Law Association* auf den Konferenzen von New Delhi, ILA Reports 70 (2002), 380 ff., Berlin, ILA Reports 71 (2004), 566 ff. und Toronto, ILA Reports 72 (2006), 467 ff.

³⁵ S. bspw. Art. 3 Ziff. 1 der Klimarahmenkonvention v. 9. 5. 1992, BGBl. 1993 II, 1783; allgemein B. Kellersmann, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, 2000.

³⁶ Art. 3 ff. des Protokolls zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll), v. 11. 12. 1997, BGBl. 2002 II, 967; auf der Konferenz von Bali im Dezember 2007 stand eine Einbindung der Schwellenländer auf dem Programm, s. http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php.

³⁷ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19. 12. 1966, BGBl. 1973 II, 1570.

³⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) v. 19. 12. 1966, BGBl. 1973 II, 1534; der Sozialpakt enthält dieselbe Bestimmung.

³⁹ S. Art. 10 II (Haftbedingungen), 14 (Justizgrundrechte) und 25 (Wahlen) IPBPR.

⁴⁰ F. Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998; C. Pippan, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, 2002; S. Roos, Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen – Eine Untersuchung der

Kreditverträgen wie bei der Entschuldung gleichermaßen aus und ist Ausdruck der Einsicht, dass die sinnvolle Verwendung finanzieller Mittel geordnete innere Verhältnisse voraussetzt.⁴¹ Es bestehen jedenfalls keine rechtlichen Bedenken dagegen, mit diesem Ziel Mindestanforderungen an die *rule of law* wie die Gewährung individueller Rechte und die institutionelle Verantwortlichkeit der Regierung zu stellen. Die Geberländer, die EU und die internationalen Finanzinstitutionen würden ihrerseits gegen Grundsätze guter Verwaltung verstoßen, wenn sie anders verfahren.⁴² Angesichts der zu fordernden Übereinstimmung mit internationalen Standards sind derartige Vereinbarungen völkerrechtlich unbedenklich. Die Unterwerfung der begünstigten Länder unter diese Bedingungen ist rechtlich gesehen freiwillig, so dass von einer völkerrechtswidrigen Intervention nicht gesprochen werden kann. Auch an der Substanz der im Übrigen eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ändert sich nichts. Faktisch stellt sich dieser Mechanismus aber als ein Geflecht von Sonderbeziehungen dar, die in gleicher Form für wohlhabende Staaten mit zweifelhafter Binnenstruktur nicht zur Anwendung kommen.

Es gibt also in einigen Teilbereichen des Völkerrechts Sonderregeln für Entwicklungsländer, die ihnen, wie im Handels- und im Umweltrecht, teils mehr oder weniger begrenzte Erleichterungen bei der Erreichung universeller Regelungsziele verschaffen, in allen drei hier betrachteten Referenzgebieten aber auch zu besonderen Implementierungsmechanismen bei der Verwirklichung universell angelegter normativer Anforderungen führen. Entwicklungsvölkerrecht ist so verstanden kein eigenständiges Rechtsgebiet, sondern ein Bündel von Prinzipien, das sich in verschiedenen völkerrechtlichen Teilordnungen auswirkt. Diese Sicht entspricht im Übrigen der Erkenntnis, dass etwa Welthandel und Entwicklung keine nebeneinander stehenden Bereiche sind, sondern mit den Mitteln des einen Ziele des anderen Systems erreicht werden können, wie der Zusammenhang zwischen Marktöffnung und der Entwicklung leistungsfähiger Volkswirtschaften offensichtlich macht.⁴³ Von den Impulsen eines globalen *social engineering*, das die Entwürfe der Neuen Weltwirtschaftsordnung und des *droit international du développement* durchzog, sind mit dem Präferenzprinzip des Welthandelsrechts und der Formel des *sustainable development* hingegen nur Ansätze geblieben.

satzungsrechtlichen Zulässigkeit und völkerrechtlichen Gebotenheit einer projektbezogenen Menschenrechtskonditionalisierung, *ZaöRV* 63 (2003), 1075 ff.

⁴¹ S. Schlemmer-Schulte, Die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen im Nord-Süd-Konflikt, *BDGVR* 41 (2003), 2005, 149 (168 ff.); P. Dann, Accountability in International Development Law: The World Bank, UNDP and Emerging Structures of Transnational Oversight, *AVR* 44 (2006), 381 ff.

⁴² Vgl. im Zusammenhang mit Entschuldungsstrategien L.F. Guder, The Administration of Debt Relief by the International Financial Institutions. A Legal Reconstruction of the HIPC Initiative, Diss. Frankfurt am Main, Ms. 2007, S. 228 f., 250 ff.

⁴³ D.Z. Cass, The Constitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System, 2005, S. 241 ff.

IV. Neuere Ansätze

Es fragt sich nun, welche Steuerungsleistung das Recht und welche Ordnungsleistung die Völkerrechtswissenschaft vor diesem Hintergrund übernehmen kann. Beides sind nur scheinbar getrennte Fragestellungen. Die möglichen Herangehensweisen unterscheiden sich in der Abstraktionsstufe der betrachteten Regeln.

Ein Ansatz besteht darin, im Geist der Dependenztheorie oder eines kritischen Rechtsrealismus die Völkerrechtsordnung insgesamt daraufhin zu beurteilen, in welchem Maße sie legitimen Interessen der Dritten Welt gerecht wird; die Bewertung kann dann nur negativ ausfallen.⁴⁴ Noch grundsätzlicher kann das Völkerrecht auf eine mögliche Voreingenommenheit gegen die Entwicklungsländer hin betrachtet werden. Wenn etwa bisher lediglich Fälle aus Staaten Afrikas vor den Internationalen Strafgerichtshof gebracht worden sind, so wäre dies Ausdruck einer hegemonialen Ausrichtung einer Völkerrechtsordnung, die sich als bloßes Machtinstrument erwiese.⁴⁵ Aus Thesen dieser Art ergeben sich nicht zwingend Schlussfolgerungen, die über das Konstatieren eines Zustands hinausweisen, weil für sie die Steuerungsfähigkeit des Rechts vom politischen Gewicht der verfolgten Interessen abhängt. Ob es ein „Entwicklungsvölkerrecht“ gibt, ist eine terminologische Frage, die Proklamation eines Rechts auf Entwicklung wäre bestenfalls die Formulierung eines utopischen Anspruchs.

Eine zweite Antwort wäre die der klassischen Völkerrechtswissenschaft. Sie kehrt die Orientierung der „X-and-Development“-Themen um und überprüft, welche Besonderheiten das Entwicklungsvölkerrecht ausmachen. Dazu werden die im positiven Völkerrecht bestehenden Elemente systematisiert, auf ihre Bindungskraft untersucht und aus ihnen im Wege des Induktionsschlusses Prinzipien abgeleitet, aus denen sich womöglich für andere, außerhalb des unmittelbaren Referenzrahmens stehende Normen weitere Schlussfolgerungen ergeben.⁴⁶ Quellentheoretisch ist eine gesteigerte Rolle des *soft law* kennzeichnend. Die Resolutionspraxis der Vereinten Nationen und völkerrechtliche Verträge wären auf besondere Ausformungen eines Kooperations- oder Solidaritätsprinzips hin zu befragen,⁴⁷ im Präferenzprinzip des Welthandelsrechts und im Prinzip der differenzierten Verantwortlichkeit der Staaten für den globalen Umweltschutz kann das auch aus dem nationalen Recht mancher Staaten bekannte Prinzip der kompensatorischen Ungleichheit wiedererkannt werden.⁴⁸ Das Recht auf Entwicklung lässt sich so als – womöglich erst im Werden begriffener – allgemeiner Rechtsgrundsatz deuten, vielleicht mit Prinzipienwirkung im rechtstheoretischen Sinne.⁴⁹

⁴⁴ M. Koskenniemi, *International Law and Hegemony: A Reconfiguration*, *Cambridge Review of International Affairs* 17 (2004), 197 (213).

⁴⁵ B.S. Chimni, *International Institutions Today*, *EJIL* 15 (2004), 1 ff.

⁴⁶ S. M. Bothe, *Environment, Development, Resources*, *Rd C* 318 (2005), 2007, 333 (401 ff.).

⁴⁷ Zum Kooperationsprinzip insoweit skeptisch R. Wolfrum, *International Law of Cooperation*, in R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. II, 1995, 1242 (1245).

⁴⁸ A.A. Fatouros, *Developing States*, in: Bernhardt (Fn. 46), Bd. I, 1992, 1017 (1021 f.).

⁴⁹ Fn. 15; Kaltenborn (Fn. 12), 112 ff.; zum Stand des Rechts auf Entwicklung nunmehr K. Tietje, *Internationales Wirtschaftsrecht und Recht auf Entwicklung als Elemente einer konstitutionalisierten globalen Friedensordnung*,

Drittens schließlich lässt sich eine Perspektive wählen, die sich auf die Bedingungen der Gewährung von Entwicklungshilfe konzentriert. Dabei wird berücksichtigt, dass sowohl internationale Organisationen und Einzelstaaten als auch Private als Akteure auftreten. Soweit internationale Organisationen im Rechtssinne wie die Weltbankgruppe, andere Entwicklungsbanken oder die UNIDO, aber auch rechtlich unselbständige Programme und Fonds wie UNDP und UNICEF handeln, wird nach übergreifenden Regeln geforscht, die ihr Handeln bestimmen oder bestimmen sollten. Impulse sind teils von den Institutionen selbst ausgegangen, teils liefern politik- und wirtschaftswissenschaftliche Governance-Theorien Kriterien.⁵⁰ Aus ihnen ist der Forschungszweig des Global Administrative Law hervorgegangen.⁵¹ Inzwischen beginnt sich ein eigenständiger Zweig des Entwicklungsverwaltungsrechts herauszubilden, der versucht Erkenntnisse aus dem nationalen Verwaltungsrecht auf die Arbeit internationaler Organisationen zu übertragen und so zu einem einheitlichen Corpus des internationalen Verwaltungsrechts zu finden.⁵²

Dieser Perspektive kommt das Verdienst zu, die anderen Rechtsebenen, die an den Nord-Süd-Beziehungen beteiligt sind, wieder in die Betrachtung einzubeziehen und den Anschluss an sie zu suchen.⁵³ Die innerstaatliche Seite der Entwicklungshilfe wird selten rechtlich betrachtet. Vorliegende Analysen untersuchen sie aus Sicht des Leistungsverwaltungsrechts.⁵⁴ Darüber hinaus umfasst sie Elemente des Privatrechts, sofern die Projektdurchführung durch private Träger in Rede steht, für das sich die Frage stellt, ob Grundsätze des Verwaltungsprivatrechts heranzuziehen sind. Darüber steht die Ebene des Rechts der Europäischen Union, auf der sich die Handlungsfelder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, des Außenhandels, der Entwicklungszusammenarbeit und der Assoziierungspolitik treffen⁵⁵ und die in der Implementierung ihrer Entwicklungshilfepolitik nicht nur auf verfassungsrechtliche Leitbilder verpflichtet ist, sondern auch eigenen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen folgen muss.

Liber amicorum Delbrück, 2005, 783 (800 ff.); zur Prinzipienwirkung im allgemeinen Völkerrecht *S. Kadelbach/T. Kleinlein*, Überstaatliches Verfassungsrecht, AVR 44 (2006), 235 (262 ff.).

⁵⁰ *C. Theobald*, Die Weltbank: Good Governance und die Neue Institutionenökonomik, VerwArch 89 (1998), 467 ff.

⁵¹ *B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart*, The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15 ff.; *N. Krisch*, The Pluralism of Global Administrative Law, EJIL 17 (2006), 247 ff.; s. auch *D. Esty*, Good Governance at the Supranational Scale: Global Administrative Law, Yale LJ 115 (2006), 1490 ff.; *C. Harlow*, Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, EJIL 17 (2006), 187 ff.

⁵² *P. Dann*, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: C. Möllers u.a. (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, 7 ff.; dazu *F. C. Mayer*, Internationalisierung des Verwaltungsrechts?, ebd. 49 ff.; zur Verwaltungsorganisation *Wiegand* (Fn. 4), 166 ff., 317 ff.; zur *rule of law* *B.-O. Bryde*, Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess, 1986.

⁵³ Vgl. auch *S.K. Chatterjee*, International Law of Development, in: Bernhardt (Fn. 46), Bd. II, 1995, 1247 (1249).

⁵⁴ Zur Entwicklungshilfe als „gesetzlose Fondsverwaltung“ *R. Pitschas*, Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit, VerwArch 81 (1990), 465 ff.

⁵⁵ *Zimmermann* (Fn. 21).

Der Begriff des Entwicklungsvölkerrechts umfasst also nur einen Aspekt eines Gebiets, das im Zusammenhang betrachtet werden sollte. Er entspricht einer auf die Staaten und staatliche Organisationen, also bestimmte Akteure orientierten Perspektive, die den öffentlich-rechtlich organisierten Teil des *official development aid* („ODA“) abbildet. Das Recht der Entwicklungshilfe ist damit ein Paradebeispiel für den Bereich, der als transnationales Recht bezeichnet wird, d.h. ein Rechtsgebiet, das verschiedene grenzüberschreitende Transaktionen umfasst, ohne dass es auf die Art der an ihnen beteiligten Rechtssubjekte ankäme.⁵⁶

V. Die mögliche Rolle des Völkerrechts

Um allgemeine Leitlinien zu gewinnen, bedarf es daher einer die Ebenen übergreifenden und für öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche Gestaltungsformen gleichermaßen offenen normativen Sicht auf die Ziele, denen Entwicklungshilfe unterliegen soll. Die Frage lautet, ob das Völkerrecht das geeignete System ist, zu einer solchen Sichtweise beizutragen.

Um sie zu beantworten ist es erforderlich, sich der Leistungsfähigkeit bestehender Kategorien zu versichern. Als Schlüsselbegriff für die Anwendbarkeit des Völkerrechts gilt die Völkerrechtssubjektivität, solange man Völkerrecht als Recht von Staaten oder durch sie ermächtigte Akteure auffasst. Um die Rechtsbeziehungen der Entwicklungszusammenarbeit zu erfassen, müsste indessen eine auf souveräne Staaten bezogene Betrachtung durch eine transnationale, d.h. um kleinere Einheiten und Interessen von Verbänden mit erheblich reduzierter Souveränität und Handlungsfähigkeit wie Gemeinden, Gruppen, Unternehmen, private Entwicklungsagenturen usw. erweiterte Sichtweise ersetzt werden, in der normative Beziehungen auch unmittelbar mit oder zwischen nichtstaatlichen Rechtssubjekten entstehen. Womöglich erweist sich eine normbezogene Betrachtung gegenüber einer an den Völkerrechtssubjekten orientierten Sicht als ergiebiger.⁵⁷ Im Hinblick auf die staatlichen Subjekte wäre die starre, im positiven Völkerrecht übliche Dichotomie zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, die als Zwischenkategorie allenfalls noch „Länder auf dem Übergang zur Marktwirtschaft“ kennt,⁵⁸ zugunsten einer flexibleren, an den konkreten Gegebenheiten orientierten Betrachtung aufzugeben. Auch die weitgehend unerforschten Süd-Süd-Beziehungen könnten bei einer solchen Perspektive unter anderen Voraussetzungen gewürdigt und über Betrachtungen von Versuchen der Regionalintegration hinaus Beachtung finden.⁵⁹

⁵⁶ S. die Definition bei *P. Jessup*, *Transnational Law*, 1956, S. 2.

⁵⁷ Vgl. in allgemeinem Zusammenhang *C. Walter*, *International Law in a Process of Constitutionalization*, in: *A. Nollkämper/J.E. Nijman* (Hrsg.), *New Perspectives on the Divide between International Law and National Law*, 2007, i.E.

⁵⁸ Vgl. Art. 3 V i.V.m. Anlage I des Kyoto-Protokolls; s. Fn. 36.

⁵⁹ Vgl. *M. Kaltenborn*, *Rechtsgrundlagen und aktuelle Entwicklungstendenzen der regionalen Wirtschaftsintegration in Subsahara-Afrika*, *ZaöRV* 59 (1999), 213 ff.; *M. Kühn*, *Die Andengemeinschaft*, 2003; *J. Voigt*, *Die regionale Integration des südlichen Afrikas*, 2007; *A. Korth*, *Regionalintegration in Zentralamerika und ihre Übereinstimmung mit dem Welthandelssystem der WTO*, i.E.

Was die Rechtsquellenlehre betrifft, so ist eine Einbeziehung des *soft law* in den Analyserahmen schon seit langem üblich.⁶⁰ Das Sekundärrecht internationaler Organisationen und die meist final ausgerichteten Normen der Resolutionspraxis bieten den Hintergrund der als Instrument nach wie vor zentralen völkerrechtlichen Verträge. Ihre Relevanz nach heutigem Stand wäre anhand von Kriterien zu bestimmen, die dazu beitragen, zwischen einerseits politisch-symbolischen, andererseits zielorientierten und operativen Normen zu unterscheiden. So können die regelmäßig wiederholten Standardresolutionen als politische Praxis analysiert und auf ihren Beitrag zur Normbildung überprüft werden, während andere Normen über den Stand des geltenden Völkerrechts Auskunft geben. Zu fragen wäre, wie weit sich hieraus weitere, das allgemeine Kooperationsprinzip konkretisierende Rechtsgrundsätze herausfiltern lassen, die alle in Betracht kommenden Akteure gleichermaßen binden. Rechtstheoretisch gesehen stellt sich hier die Frage nach Einheit und Fragmentierung des Völkerrechts vor einem besonderen Hintergrund. Wurde oben bereits gesagt, dass das Entwicklungsvölkerrecht kein eigenständiges Teilsystem darstellt, so folgt daraus, dass hier nicht die Lösung von Regimekollisionen, sondern die Prinzipienwirkung von Rechtsnormen in Rede steht.⁶¹

Schließlich wäre nach Formen der Implementierung von Normen in Entwicklungshilfebeziehungen zu fragen, in der die beteiligten Interessen (Stärkung leistungsfähiger Wirtschaftszweige, Errichtung von Infrastruktur, Technologietransfer, Umweltschutz, good governance, Menschenrechte, Mindestnormen des Arbeitsrechts usw.) in Ausgleich zu bringen sind. Zu prüfen wäre insbesondere, wie weit der verschiedentlich verfolgte Ansatz, Modellregeln zu entwickeln, die durch internationale Organisationen vorgehalten und von den Beteiligten in konkrete Vereinbarungen einbezogen werden, vertieft und weiter verfolgt werden kann und wo Raum für einzelfallabhängige, zwischen den Partnern nach den jeweiligen Gegebenheiten auszuhandelnde Bedingungen bleiben muss.

Die übergeordnete Frage dabei ist eine normative, für die das Völkerrecht und die Rechtsvergleichung gleichermaßen zuständig sind. Sie lautet, woher die Leitlinien für internationale Organisationen, staatliche Entwicklungshilfe, Prinzipien des Entwicklungsverwaltungsrechts und Modelregeln kommen und woher sie ihre Legitimität beziehen. In diesem Zusammenhang ließe sich zudem rechtsquellenübergreifend fragen, inwieweit Entwicklungsländer in welchen Foren welchen verfahrensmäßigen Einfluss auf die Entstehung sie betreffender Normen haben. Die Perspektive, die die Kooperationsklausel des Art. 2 I des UN-Sozialpaktes eröffnet, scheint im Hinblick auf die internationalen Organisationen noch nicht ausgeleuchtet. Zugleich liegt an dieser Stelle die Verknüpfung zur allgemeineren Debatte um die sogenannte Konstitutionalisierung des Völkerrechts,⁶² die um

⁶⁰ Grundlegend *M. Bothe*, Legal and Non-legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?, NYIL 11 (1980), 65 ff.

⁶¹ Zu einem Beispiel *M. Bothe*, Wasser – ein Menschenrecht, eine Verteilungsfrage, ein Problem von Frieden und Sicherheit, Liber amicorum Wildhaber, 2007, 103 ff., bes. 112 f f.

⁶² *Bothe* (Fn. 45), S. 407 f.

die Frage kreist, wie weit verfassungsrechtliche Leitbilder als internationale Standards Verbindlichkeit beanspruchen dürfen. Der Typus des westlichen, aus der europäischen Rechtsgeschichte erwachsenen Verfassungsstaates ist nicht universell verallgemeinerungsfähig, doch beruht er zum Teil auf Normen, die es sind. Es bedarf gründlicherer Beschäftigung mit außereuropäischen Formen des Rechtsdenkens, um besser erkennen zu können, wo die Grenzen zwischen universellen und partikularen Normen verlaufen. Auf der anderen Seite sind Herkunft und Inhalt der Normen, die internationale Organisationen selbst bei ihrer Tätigkeit binden, bestenfalls umstritten. Dies gilt selbst für die Menschenrechte.⁶³ Die Gründe für die fortbestehenden Zweifel an der Fähigkeit des Völkerrechts, die Entwicklungszusammenarbeit zu erfassen, liegen also auf beiden Seiten.

⁶³ R. Hofmann, Die Rechtskontrolle der Organe der Staatengemeinschaft, BDGVR 42 (2005), 2007, 1 (16 ff. mwN).