

Otmar Höll
DAS RECHT AUF ENTWICKLUNG
ZUR FRAGE SEINER REALISIERUNG AUS ÖKOLOGIEPOLITISCHER PERSPEKTIVE¹

Abstract

The purpose of this contribution is to explore in an ecopolitical perspective whether a human right to development was but an expression of South frustration because of lack of development in its welfare status, or it constitutes a timely response to meet the global eco-crisis in order to "equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations" (Principle 3 of the Rio Declaration).

I try to argue that the great challenge which confronts the world today is how to reconcile the need for an ecologically sound transition of industrial structures and efficient use of resources in the North with the best possible economic and social development in the South, based on the principle of sustainable development. We need a great and colourful variety of development approaches, based on national resources of any kind (natural, human, cultural, financial and technological as well as the traditional knowledge of indigenous people). If we really accept "sustainable development" as a guiding principle and a concrete goal for all relevant economic and political activities, there is good reason for establishing the energy issue in the centre of all endeavours. In the long run, only solar energy can meet the economic and ecological interests of the North as well as the South.

1. Zum Stand der Diskussion

Seit Ende der 60er Jahre bereits steht die Diskussion über das „Recht auf Entwicklung“ auf der Tagesordnung multilateraler Verhandlungspro-

¹ Folgende Personen haben diese Arbeit vor ihrer endgültigen Fertigstellung gelesen und mir wertvolle Kommentare und Hinweise gegeben, für die ich mich sehr herzlich bedanken möchte: Wolfgang Benedek, Konrad Ginther, Kathleen Höll-Stoffl, Raoul Kneucker, Winfried Lang, Manfred Nowak und Ulrich Trinks. Für etwaige Fehler im Text oder falsche Gedankengänge trage aber allein ich die Verantwortung. Zu einem früheren Zeitpunkt hatte ich zudem die Gelegenheit, im Rahmen der Jahrestagung von Care Österreich im Mai 1993 zentrale Aussagen des vorliegenden Papiers mit Hans Pichler und Viktor Sertic zu diskutieren. Auch ihnen gilt mein aufrichtiger Dank.

zesse hinsichtlich einer Neuordnung der globalen Wirtschaftsstrukturen und auch hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Menschenrechtsidee.² Auf die Hintergründe und Ergebnisse dieser Verhandlungen soll hier nicht eingegangen werden. In diesem Zusammenhang sei nur darauf hingewiesen, daß die „Declaration on the Right to Development“ durch die UNO-Generalversammlung mit der Resolution 41/128 im Jahre 1986 (mit 146 pro und einer Gegenstimme — die der Vereinigten Staaten — sowie acht Enthaltungen) angenommen wurde. Die Idee geht auf eine Konferenz der algerischen Kommission von Justitia et Pax im Jahre 1969 zurück und wurde in einem breiteren internationalen Rahmen durch eine Publikation des senegalesischen Juristen und Völkerrechtlers Kéba M'Baye im Jahre 1972 in die internationale Diskussion eingeführt.³ Das Recht auf Entwicklung zielt von seiner Intention her auf die Erfüllung all jener Bedingungen, die für die Realisierung der Menschenrechte insgesamt (also der ersten, zweiten und dritten Generation) eine notwendige Voraussetzung darstellen.⁴

Im Text der Deklaration⁵ wird eingangs auf die wechselseitige Abhängigkeit, die Unteilbarkeit und die universelle Gültigkeit der beiden bestehenden internationalen Pakte des Jahres 1966, jenem über wirtschaftliche und soziale Rechte, sowie jenem über die bürgerlichen und politischen Rechte hingewiesen. Im Artikel 1 der Erklärung wird das Recht auf Entwicklung als ein „unveräußerliches Menschenrecht“ bezeichnet, „kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben, an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und

2 Vgl. dazu etwa Wolfgang Benedek, *Progressive Development of the Principles and Norms of International Law to the NIEO — The UNITAR Exercise*, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 36/1986, S. 289 — 328; Philip Kunig, *Die „innere Dimension“ des Rechts auf Entwicklung — Rechtspolitische Überlegungen zur Inpflichtnahme von Entwicklungsländern*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 19. Jahrgang/1986, S. 383 — 400; R. N. Kiwanuka, *Developing Rights: The UN-Declaration on the Right to Development*, in: NILR 1988, S. 257 — 272; Tamara Kunanayakam, *Historical Analysis of the Principles Contained in the Declaration on the Right to Development*, UN-Doc. HR/RD/1990/CONF. 1; Konrad Ginther, *Participation and Accountability: Two Aspects of the Internal and International Dimension of the Right to Development*, in: INTWOLSA und Valparaiso University School of Law (Hrsg.), *Law, Accountability and Development* (im Erscheinen); Hans Petersmann, *The Right to Development in the UN: An Opportunity to Strengthening Popular Participation and Development*, in: Juergen Jekewitz et al. (Hrsg.), *Das Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung*, Berlin 1989, S. 125 — 140 und Russel L. Barsh, *The Right to Development as a Human Right: Results of the Global Consultation*, in: *Human Rights Quarterly* 13/1991, S. 332 — 338; sowie Raoul Kneucker u.a., *Menschenrechte-Grundrechte. Materialien und Texte zur politischen Bildung*, Bd. 7 (hrsg. von Gertraud Diem-Wille), Wien 1992.

3 Kéba M'Baye, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in: *Revue de droits de l'homme* 1972, S. 505 — 534.

4 Zu den drei „Generationen“ von Menschenrechten vgl. Manfred Nowak, *Entwicklung und Systematik der Menschenrechte*, in: Raoul Kneucker, a.a.O., S. 5 — 19.

5 Vgl. in deutscher Sprache die „Dokumente der Vereinten Nationen“, in: *Vereinte Nationen* 6/1987, S. 213 — 214.

Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen“. Die Deklaration stellt also die „menschliche Person“ und die „Völker“ als zentrale Subjekte in den Mittelpunkt. Anders als bei den politisch-individuellen und den sozio-ökonomischen Menschenrechten der ersten und zweiten Generation handelt es sich bei den „Solidaritätsrechten“ der dritten Generation v.a. um *kollektive Rechte* der Völker des Südens gegenüber denen des industrialisierten Nordens. Für eine Reihe von Autoren (vor allem aus den Industriestaaten) paßt damit das Recht auf Entwicklung, verstanden als ein *kollektives Menschenrecht*, nicht in das individualistische Paradigma des internationalen Völkerrechts.⁶ Für andere Autoren (vor allem aus Entwicklungsländern) bedeutet die Einführung des Rechts auf Entwicklung als *Menschenrecht*, das auch Völkern gewährleistet sein soll, eine zeitgemäße Antwort auf die dramatischen Veränderungen im internationalen System der Gegenwart.⁷

Wenn auch die Frage einer völkerrechtlichen Bindung im Mittelpunkt einer sehr kontroversen juristischen Diskussion steht (zu den Menschenrechten der „dritten Generation“ werden neben dem Recht auf Entwicklung auch noch das Recht auf Frieden, Abrüstung, auf saubere Umwelt, auf Nutzung der eigenen nationalen Ressourcen, auf Kommunikation, auf Verschiedenartigkeit, auf Teilhabe am gemeinsamen Erbe der Menschheit und auf Beistand etc. gezählt), werden in der herrschenden völkerrechtlichen Lehrmeinung die Menschenrechte der „Dritten Generation“ lediglich als Ausfluß eines generellen politischen Postulats, bzw. der politischen Moral und (noch) nicht als positives Menschenrecht gesehen. So besteht kein Konsens über die Frage, „wer dieses Recht wem gegenüber mit welchem Inhalt geltend machen kann und welches die juristischen Konsequenzen einer Nichtbeachtung der Norm sind“. Dem „Recht auf Entwicklung“ wird daher eher programmatischer Charakter zuerkannt, ein irgendwie gearteter „development consensus“ (ein allgemein akzeptiertes entwicklungspolitisches Grundkonzept) existiert international nicht.⁸

6 Vgl. etwa die Bestandaufnahme der Diskussion bei Philip Alston, Anmerkung 5, in: *The Right to Development at the International Level*, in: René-Jean Dupuy (Hrsg.), Anmerkung 5, S. 99 — 114; Philip Kunig, a.a.O., S. 385 und das Resümee Waldemar Hummers, daß alle Rechte der Dritten Generation nur als „generelles Postulat, aber nur als Ausfluß der politischen Moral und (noch) nicht als positives Menschenrecht zu sehen“ (sind), in: Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christian Schreuer, *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2. Auflage, Wien 1991, S. 233; sowie Konrad Ginther, *The domestic policy function of a right of peoples to development: popular participation a new hope for development and a challenge for the discipline*, in: Subrata R. Chowdhury et al. (Hrsg.), *The Right to Development in International Law*, Amsterdam 1992, S. 61.

7 So etwa auch Autoren wie Karl Vasak, *Pour une troisième génération des Droits de l'Homme*, in: *Liber amicorum J. Pictet*, 1984.

8 Vgl. Philip Kunig, a.a.O., 1986, S. 385, sowie Konrad Ginther im *Österreichischen Handbuch des Völkerrechts*, a.a.O., S. 232.

In der Deklaration von Rio, die anlässlich der im Juni 1992 abgehaltenen „UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung“ verabschiedet wurde, wird im Prinzip 3 der Deklaration die Notwendigkeit der Erfüllung des „Rechts auf Entwicklung“ bestätigt, um die Entwicklungs- und Umwelterfordernisse zukünftiger Generationen im gleichen Ausmaß wie bisher sicherzustellen.

Auch der Rio Deklaration kommt lediglich eine politische Verbindlichkeit zu.⁹ Eben diese Frage stand auch im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um das Schlußdokument für die Zweite Weltkonferenz über Menschenrechtsfragen im Juni 1993 in Wien.¹⁰

Wenn auch das Recht auf Entwicklung keinen Anspruch erheben kann, völkerrechtliche Verbindlichkeit zu besitzen, sollten dennoch zwei Sachverhalte außer Streit gestellt werden: Zum ersten die Erkenntnis, daß in der Realität der Stand der Entwicklung einer Gesellschaft und die Beachtung oder Nichtbeachtung der Menschenrechte einander wechselseitig bedingen¹¹ und zweitens, daß der *Entwicklungsbegriff* angesichts katastrophaler Szenarien hinsichtlich der globalen Gefährdung des Ökosystems Erde schleunigst einer inhaltlichen, differenzierten Ausgestaltung bedarf, die die Grundlage für möglichst rasche und tiefgreifende Veränderungsmaßnahmen im gesamten Lebensstil der Menschheit, v.a. der im Norden lebenden Bevölkerung, sein muß. Ich erachte dies — ohne Pathetik — für eine grundlegende Überlebensfrage der Menschheit.

2. Zum inhaltlichen Begriff von „Entwicklung“

Hinsichtlich des Begriffs „Entwicklung“ dürfte gegenwärtig allerdings Klarheit nur insofern bestehen, daß dessen Zielsetzung auf einen Zustand hin orientiert ist, der ein Mehr an individueller Entfaltung, Wohlfahrt und

9 Zu den Ergebnissen der Rio Konferenz vgl. u.a. Stanley P. Johnson, The Earth Summit: The UN Conference on Environment and Development (UNCED), London-Dordrecht-Boston 1993 und Otmar Höll, Ökologisierung der internationalen Politik als Konfliktpotential. Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung und die Folgen, in: Das neue Chaos der nationalen Egoismen. Friedensbericht 1993, Friedensforscher zur Lage (hrsg. vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung und der Schweizerischen Friedensstiftung), DIALOG Bd. 24, Heft 1 — 2/1993, S. 185 — 201.

10 Zu den Ergebnissen der Wiener Menschenrechtskonferenz vgl. die Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF. 157/23) vom 12. Juli 1993, bzw. das „Press Release“ des UN Departments of Public Information, HR/VIE/42 vom 25. Juni 1993. Mit der einstimmigen Annahme des Aktionsprogramms wurde erstmals das „Recht auf Entwicklung“ (Pkt. 10 des Grundsatzteils) von allen Staaten anerkannt.

11 Auch wenn diese Tatsache nicht hingenommen werden kann, muß in diesem Zusammenhang doch auch auf die politischen Entwicklungen der europäischen Zwischenkriegszeit verwiesen werden, die letztlich aufgrund ihrer fürchterlichen Konsequenzen zur Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen im Jahr 1948 geführt haben: Auch europäische Gesellschaften bzw. Staaten sind gegenüber derartigen Entwicklungen nicht immun.

persönlicher Sicherheit garantiert.¹² Ein allgemeiner Konsens ist — und diese Tatsache ist kaum überraschend — nur auf einer sehr hohen Abstraktionsebene vorzufinden. Unklar bleibt, ob Entwicklung überhaupt ein endliches, d.h. auf einen bestimmten Endpunkt zusteuendes Phänomen sei (wie in unserem Kulturkreis traditionell inhärent — vgl. etwa die christliche Vorstellung von der Eschatologie oder Hegels und Marxens gegensätzliche, deterministische Prognosen zum „Ende der Geschichte“), oder aber ein, quasi in eine unbestimmte, unendlich gedachte Zukunft mit offenem Ausgang zu denkender Prozeß sei. Welche Anforderungen an „Entwicklung“ zu stellen sind, vor allem aber auch, auf welchen Wegen Entwicklung anzustreben ist, unterliegt in der internationalen Diskussion sicherlich *keinem* Konsens und kann dementsprechend auch nicht normativ und allgemeingültig festgelegt werden.¹³

Daß der Begriff im Bereich der völkerrechtlichen Diskussion inhaltlich unbestimmt geblieben ist, mag weniger verwundern als die Tatsache, daß auch im entwicklungspolitisch-sozialwissenschaftlichen Diskurs eine konkrete Bestimmung des Begriffs bislang fehlt, oder, wie ich mich des Eindrucks nicht erwehren kann, eine solche bislang (un-)bewußt unterlassen wurde. Eine solche wurde bislang entweder implizit als gegeben angenommen (fingiert) und wird dann als „Wirtschaftswachstum“, „Industrialisierung“, „Verbesserung der Lebensumstände“ etc. sehr vage umschrieben, tatsächlich ist aber eine wirklich inhaltlich strukturierte Auseinandersetzung bis jetzt unterblieben.

Ziemlich einheitlich wird allerdings in jüngster Zeit im Bereich der europäischen „Entwicklungsforschung“ dieses Defizit und die Fragwürdigkeit des Begriffs „Entwicklung“ festgestellt. Autoren wie Ulrich Menzel (1991)¹⁴ forderten eine „Enttabuisierung“ des Begriffs, Wolfgang Sachs (1989)¹⁵ sprach dem Begriff „Entwicklung“ bereits jedweden Inhalt ab, er sei „ausgehöhlt bis auf ein leeres Plus“, Dietmar Dirmoser (1991)¹⁶ billigt ihm wenigstens die Rolle eines „Leitfossils“ zu.

12 So vgl. etwa schon in den 70er Jahren Dudley Seers, Was wollen wir messen?, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Hamburg 1974, S. 222 ff. Ein Überblick über die neu entflammte Diskussion zum Entwicklungsbegriff findet sich bei Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Was heißt Entwicklung?, in: Handbuch der Dritten Welt (3. Auflage), Bd. 1, Bonn 1992, S. 55 — 75; sowie Gustavo Esteva, Entwicklung, in: Wolfgang Sachs (Hrsg.), Wie im Westen so auf Erden, München 1993, S. 89 — 121.

13 Aus begreiflichen Gründen empfinden Entwicklungsländer, deren Entwicklungsstrategien absolut am Wachstums- und Modernisierungsziel orientiert sind, das erstarkende Umweltbewußtsein in den Industriestaaten als Luxus, den sie sich nicht leisten können. Vgl. Winfried Lang, Internationaler Umweltschutz. Völkerrecht und Außenpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie, Wien 1989, S. 177 ff.

14 Ulrich Menzel, Das Ende der Dritten Welt, Frankfurt 1991.

15 Wolfgang Sachs, Umwelt und Entwicklung. Zur Geschichte einer widersprüchlichen Beziehung, in: Blätter des iz3w, Nr. 181/1992, S. 8 — 12; für eine umfassendere Analyse der Problematik vgl. ders. (Hrsg.), Wie im Westen so auf Erden, München 1993.

16 Dieter Dirmoser et al. (Hrsg.), Mythos Entwicklungshilfe, Gießen 1991.

Zwar hatte noch 1987 die von der Generalversammlung der UN 1983 eingesetzte Weltkommission für Umwelt und Entwicklung in ihrem Abschlußbericht (Brundtland-Report)¹⁷ mit dem schwer ins Deutsche übersetzbaren Begriff des „sustainable development“ eine Integration von Umwelt und Entwicklung (und damit eine notwendige Ausweitung des Entwicklungsbegriffs um die ökologische Komponente) gefordert, die gleichsam wie eine Verjüngungskur“ (so Wolfgang Sachs, 1992)¹⁸ gewirkt hatte. Aber dabei wurde der Begriff (wieder einmal) so weit gedehnt, daß er nicht nur für die anthropogen bedingten Schädigungen, sondern auch für ihre Wiedergutmachung stehen sollte.

Angesichts der weltweit zunehmenden Katastrophenberichte über Entwaldung und Wüstenbildung, die Gefahren einer globalen Erwärmung der Atmosphäre, Übersäuerung und Vergiftung landwirtschaftlicher Böden, Vergiftung von Grundwasser etc., waren auch auf den Kommandohöhen der internationalen Politik Umweltfragen als politisches Problem registriert worden.¹⁹ Es sollte daher nicht verwundern, daß die Hauptaussage des Berichts der Brundtland-Kommission dahin geht, daß die gegenwärtige Form des globalen Wirtschaftens auf Dauer nicht „sustainable“, nicht aufrechterhaltbar für künftige Generationen sei. Nur eine Wende der globalen Entwicklungsstrategien, ja eine „öko-industrielle Revolution“²⁰ wäre in der Lage, zukünftigen Generationen den wahrscheinlichen Zusammenbruch aller Ökosysteme der Erde zu ersparen.

Das Rezept gegen zukünftige Katastrophen, das der Bericht gleich mitliefert, liest sich jedoch wie viele alte auch: zum Schutz der Umwelt könne nur eine neue Wachstumsära („sustainable growth“) empfohlen werden, und überdies müßte das Weltbruttosozialprodukt um ein vielfaches erhöht werden. Unter anderem müßte auch, um gerade jene Armut, die so erheblich

17 Der „Brundtland Report“ wurde in deutscher Sprache von Volker Hauff herausgegeben, *Unsere gemeinsame Zukunft*, Greven 1987.

18 Wolfgang Sachs, *On the Archaeology of the Development Idea. Six Essays*, 1989 (mimeo); in deutscher Sprache: ders., *Zur Archäologie der Entwicklungsidee*, Frankfurt 1992.

19 Zur zeitlichen Diskrepanz zwischen der ersten wissenschaftlichen Beschreibung eines Umweltproblems und dem Zustandekommen politisch wirksamer Maßnahmen vgl. Bo R. Döös, *Environmental Issues Requiring International Action*, in: Winfried Lang/Hanspeter Neuhold/Karl Zemanek (Hrsg.), *Environmental Protection and International Law*, London-Dordrecht-Boston 1991, S. 1 — 54, zit. S. 8.

20 Eine öko-industrielle Revolution war u.a. auch vom Generalsekretär des UNCED-Vorbereitungsbüros in Genf, dem Kanadier Maurice F. Strong gefordert worden; vgl. dazu seinen Artikel „Themen für den Umweltgipfel 1992 — die globale Herausforderung“, in: *Europa Archiv* 47, 9/1992, S. 231 — 237, zit. auf S. 233. Der von Maurice Strong in die Position eines Vorsitzenden des Business Council for Environment and Development gebetene Schweizer Unternehmer und ABB-Präsidenten Stephan Schmidheiny, Herausgeber eines Buches mit dem Titel „*Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*“, Cambridge/Mass. 1992, vertritt die Meinung, daß, was gut für die Umwelt auch gut für die Wirtschaft sei. Er spricht davon, der Ökologieeffizienz einen wirtschaftlichen Vorrang einzuräumen.

an der Umweltverschmutzung beteiligt sei, zu verringern, neues Wirtschaftswachstum (in aufrechterhaltbarer Form) initiiert werden.

„Bei dem zu erwartenden Bevölkerungswachstum kann ein fünf- bis zehnfaches Anwachsen der Weltindustrieerträge vorausgesagt werden bis zu dem Zeitpunkt irgendwann im nächsten Jahrhundert, da sich die Bevölkerungszahlen stabilisieren werden“ (Hauff 1987, S. 212).

Damit empfiehlt der Brundtland-Bericht, und darin liegt seine eigentliche tiefe Ambivalenz, seine Widersprüchlichkeit, letztlich nichts anderes als Wachstum, nur eben nicht mehr wie früher, um das „größte Glück der größten Zahl“ zu verwirklichen, sondern um die Umweltkatastrophen zu begrenzen, die auf künftige Generationen zukommen.

Der Brundtland-Report hat jedoch übersehen, daß „nachholende Entwicklung“ der Dritten Welt in den Industrieländern zunehmend als Bedrohung und Beschneidung der eigenen Lebensqualität und Zukunftschancen empfunden wird. Sehr deutlich hatte Jeremy Rifkin²¹ auf die Tatsache aufmerksam gemacht, daß beim gegenwärtigen Ressourcenangebot der OECD-Wohlfahrtsstandard lediglich auf rund ein Fünftel der Weltbevölkerung ausgedehnt werden könne, aber „kein Land der Dritten Welt sollte die Hoffnung hegen, jemals den materiellen Überfluß der USA erreichen zu können“. Umweltpolitik für die Dritte Welt wird durch solche Modellrechnungen gleichsam naturgesetzlich zur vorgegebenen Notwendigkeit ihrer Verhinderung. Entwicklung in der Dritten Welt verzehrt die Ressourcen unserer Erde aufgrund der demoskopischen Prognosen in Zukunft immer schneller. Es muß also einerseits die Zahl der Menschen begrenzt werden und andererseits müssen die Staaten der Welt sich mit einem Anteil am globalen Ressourcenverbrauch zufrieden geben, der ihren momentanen Belastungsanteil der Biosphäre nicht oder nur unwesentlich übersteigt. Das bedeutet, die Menschen in der Dritten Welt sollen auf „Entwicklung“ (im herkömmlichen, bislang von allen Beteiligten so verstandenen industriellen Sinn) verzichten, um die Stabilität des Gesamtsystems nicht zu gefährden. Das ist in etwa die ökologiebewußte Industriestaateninteressen vertretende Sicht nördlicher Kommentatoren. Daneben existieren aber auch durchaus Sichtweisen, die für ein Weitermachen wie bisher eintreten, aber auch solche, wie die des indischen Wissenschaftlers Anil Agarwal, der für bevölkerungsbezogene Höchstemissionsmengen für Staaten eintritt, oder seiner Landsfrau Vananda Shiva, die die wichtige Rolle der Frauen bei der Lösung der globalen Ökologieproblematik betont und für einen „sanften Weg“ der Entwicklung plädiert.²²

21 Vgl. Jeremy Rifkin, *Entropie — Eine neue Weltansicht*, Hamburg 1982, S. 217.

22 Vgl. Anil Agarwal, *Between Need and Greed*, in: Ders. (Hrsg.), *The Fight for Survival*, New Delhi 1987; zum selben Thema vgl. den Bericht im Spiegel, Festival der Heuchelei, vom 25. Mai 1992 (Nr. 21/1992), S. 224 — 246. Vgl. Vananda Shiva, *Staying Alive: Women, Ecology and Development*, London 1989.

Auch schon in den Verhandlungen vor und während der Rio-Konferenz wurde eine gedankliche oder faktische Integration der Bereiche Umwelt und Entwicklung nicht erreicht. Es wurde kein Konsens über die Frage erzielt, wessen Belastungsanteil die größten globalen Schäden verursacht. Regenwaldvernichtung und Methangasemissionen der Dritten Welt wurden gegen CO₂ und FCKW-Belastungen durch die Industrieländer aufgerechnet. Vertreter der Entwicklungsländer bestanden auf anachronistischer Ressourcensouveränität und auf den berechtigten Entwicklungsinteressen ihrer Länder, von den Vertretern der Industrieländer selbst wurde die Ressourcenvernichtung in der Dritten Welt zunehmend als Problem „ökonomischer und ökologischer (globaler) Sicherheit“ gewertet. Aber es ist verständlich, daß die Entwicklungsländervertreter nicht einsehen wollten, daß der jahrzehntelang erhoffte, versprochene und verhandelte mühsame Weg der nachholenden Industrialisierung (die Gesprächsgrundlage von drei Entwicklungsdekaden!) plötzlich nicht mehr möglich sein sollte, bloß weil die Industriestaaten in den Jahrhunderten davor einen allzu großen Teil des ökologischen Kapitals der Erde bereits verbraucht haben. Und nun nicht einmal bereit sind, wie der US-Präsident dies in seiner Rio-Rede am deutlichsten ausdrückte, „ihren“ (George Bush: den us-amerikanischen) Entwicklungsweg auch nur in Frage zu stellen.

Die Verbrauchs- und Verschmutzungsmengen zwischen Nord und Süd sind, wie bekannt, denkbar ungleich verteilt: So hat zwischen 1950 und 1985 die weniger als ein Viertel betragende Bevölkerung im Norden im Verhältnis zu den mehr als drei Vierteln im Süden ca. 80% der Emissionen beigesteuert, zu drei Vierteln die Rohstoffe der Erde genutzt, bzw. vier Fünftel der Energie verbraucht. Von dem in dieser Zeit produzierten gefährlichen Abfall, (der zu einem guten Teil in die Länder des Südens exportiert wurde), von den Gewohnheiten der Pharmaindustrie, im Norden bereits verbotene chemische Erzeugnisse im Süden zu produzieren und zu verkaufen u.ä. ganz zu schweigen. Es geht im Nord-Süd-Verhältnis, wie Ulrich Beck 1986²³ festgestellt hat, eigentlich nicht mehr um die Verteilung von Reichtum, sondern um die Verteilung von Risiken. Dennoch wird fingiert, daß dieses Verhalten im globalen Maßstab — mit einigen etwaigen geringfügigen Korrekturen — auch in Zukunft fortsetzbar ist, zum Wohl der Menschen im Norden ebenso wie für jene im Süden.

Aber wenn wir die politisch motivierten und überoptimistischen Strategieaussagen (Stichwort: sustainable growth, Vervielfachung des Welt-BSPs) des Brundtland-Reports (der Bericht wurde vor seiner Veröffentlichung in der Generalversammlung politisch abgestimmt) einmal bei Seite lassen, und uns auf seinen Analyseteil beschränken, so wird klar, daß die Hauptaussage des

23 Vgl. Ulrich Beck, Die Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986.

Berichtes darin besteht, daß die Aufrechterhaltbarkeit unseres Entwicklungsweges für zukünftige Generationen bereits beim gegenwärtigen Produktions- und Konsumniveau, bei den bereits gegenwärtig gegebenen Produktions- und Konsumgewohnheiten *nicht mehr gewährleistet ist*.²⁴ Andere, mit größerer Genauigkeit durchgeführten Studien bestätigen dieses Faktum nicht nur, sie geben darüberhinaus der Menschheit lediglich eine Dauer von 20 — 40 Jahren, bis der Zusammenbruch lebenserhaltender Systeme eintreten werde.²⁵ Damit stellt sich aber eindringlich die Frage, ob denn das Industrialisierungsmodell, das zumindest den westlichen Industrienationen im Laufe der letzten 200 — 300 Jahre einen beachtlichen Wohlstand beschert hat, tatsächlich das Vorbild für die ganze Weltgesellschaft darstellen kann.

Da dieses dominante System aber die internationalen Märkte jener Wirtschaften, die nicht im Stande sind, ihren Regeln zu folgen, grausam bestraft (Verschuldung, Fehl- und Unterentwicklung, Instabilität etc.), signalisiert es implizit seine Gültigkeit und Verbindlichkeit für alle. Aber: Tatsächlich ist es aus ökologischen und Stabilitätsgründen unmöglich und wegen der Gefahr eindimensionaler universeller Entwicklung nicht wünschenswert, daß alle Staaten und Gesellschaften dieser Erde einem einzigen Modell folgen.

Für die Gestaltung der Zukunft künftiger Generationen besteht damit ein nur schwer auflösbares Dilemma: Das vorherrschende Industriemodell zwingt die von ihm abhängigen Wirtschaftssysteme zu einem Verhalten, das nach höchstens kurzfristigen Erfolgen zum globalen ökologischen Zusammenbruch führen muß. Damit scheinen der Norden und der Süden auf einen einzigartigen Grundsatzkonflikt zuzusteuern: Einerseits verlangt der Weltmarkt von den einzelnen Gesellschaften bei Strafe ihres wirtschaftlichen Bankrotts, daß sie den Regeln des Weltmarktes folgen und den Erfolg der Industriesysteme nachahmen müssen; andererseits wäre der Erfolg der Staaten des Südens das Schlimmste, was den Ökosystemen und ihren Bewohnern geschehen könnte. Für globale Zukunftsgestaltung besteht damit ein Dilemma, das nicht mittels *eines* umfassenden Prinzips, *einer* universellen technologischen Lösung, aber auch nicht durch „Nichtstun“ gelöst werden kann. Aufrechterhaltbare Entwicklung (sustainable development) im globalen Maßstab zu erreichen, stellt hohe ethische Anforderungen an die

24 So vgl. die beiden Energieszenarien im Brundtland-Bericht auf S. 173.

25 U.a. vgl. die Arbeiten von Dennis und Donella Meadows u.a. (Hrsg.), Die neuen Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1992 und die jährlich herausgegebenen Berichte des US-amerikanischen World Watch-Instituts. Ähnliche Prognosen finden sich auch in der neuesten Studie des Club of Rome (Hrsg.), Die erste globale Revolution. Bericht zur Lage der Welt, München 1992, sowie bei Gerald O. Barney, Global 2000 Revisited: What Shall We Do?, New York 1993 und in einigen der Beiträge im „Spiegel-Spezial“ Nr.4/1993, Die Erde 2000. Wohin sich die Menschheit entwickelt, Hamburg 1993. Beachtliche Vorschläge zum Übergang zu „steady-state economies“ finden sich in den Arbeiten von Herman E. Daly, insbesondere in: ders., Steady-State Economics, Washington DC 1991.

politische Gestaltungskraft von (noch immer) Staaten mit nationaler Verfassung. Sie sind gefordert, in Hinkunft nur noch jene Formen von „Entwicklung“ zuzulassen, die langfristiges Überleben der gesamten Weltbevölkerung gewährleisten können. Das bedeutet aber auch, daß ihr zu erbringender Beitrag am jeweiligen Niveau der sozio-politischen wie auch technologischen Kapazitäten eines Staates bzw. einer Gesellschaft zu messen sein wird.²⁶

3. Ein Weg aus der Sackgasse?

Das Fazit dieser Ausführungen ist, daß aufrechterhaltbare Entwicklung bei einem Beibehalten der gegenwärtigen Entwicklungswege nicht möglich ist, es sei denn, wir verstehen unter Entwicklung etwas anderes als traditionelles, ressourcenverzehrendes und ökosystemvernichtendes Wirtschaftswachstum. Während aber die einen für einen totalen Ausstieg aus der Industriegesellschaft plädieren,²⁷ halten andere, wie Hans Immler (1993),²⁸ zwar den totalen Anschluß der Entwicklungsländer an die industrielle Wirtschaftsweise als weder im Interesse der Industriestaaten noch in jenem der traditionellen „Entwicklungsgesellschaften“, er hält jedoch den Verzicht auf jegliches Wachstum für grundsätzlich falsch (1993, S. 153). Beim gegenwärtigen Wirtschaftswachstum handle es sich in vielen Fällen — wie behauptet — ohnehin nicht mehr um wirkliches Wachstum. Er plädiert für eine moderne, „ökologische Gesellschaft“. Diese benötige jedoch sehr wohl ein rasches Wachstum physischer Qualitäten (1993, S. 155). Die relevanten Ökokonflikte zeigten, daß ein geringerer Material- und Energieverzehr nur durch höhere gesellschaftliche Aufwendungen erreichbar sei. So entstände die paradoxe Situation, daß ein vernünftiger Verzicht sich gleichzeitig als wirtschaftlicher Wertezuwachs darstelle. In diesem ökologisch-ökonomischen Paradoxon liegt nach Meinung Hans Immlers die Entwicklungschance der modernen Industriegesellschaften. Investitionen seien nötig, wenn man die Zukunft der *ökologischen Gesellschaft wirtschaftlich* gestalten wolle. Dennoch hält er das Industriemodell für kein adäquates Vorbild für alle. Für die Länder des Südens sieht er die Notwendigkeit einer nicht näher spezifizierten eigenen Konzeption von Entwicklung, „bei der sie ihre sozialen

26 Zum „Kapazitätsansatz“ in der Umweltpolitik vgl. die Arbeiten von Martin Jänicke, Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 13, S. 213 — 232; sowie Volker v. Prittwitz (Hrsg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1993.

27 So vgl. etwa Saral Sarkar, Illusion und Realität. Der Ausstieg aus der Industriegesellschaft als letzte Chance: Blätter des iz3w, Nr. 181/1992, S. 13.

28 Hans Immler, Welche Wirtschaft braucht die Natur? Mit Ökonomie die Ökokrise lösen, Frankfurt 1993.

Probleme bewältigen können, ohne die industriell-ökologischen Konflikte in Kauf nehmen zu müssen“ (1993, S. 159).

Auch andere Autoren wie Wolfgang Sachs (1992, S. 12) und Stephan Hessler (1992, S. 19f.) argumentieren in ähnlicher Weise. So sieht Wolfgang Sachs zwar die industrielle Zivilisation in einer Sackgasse, weil sich längerfristig bereits das erzielte Niveau im Norden als global untragbar erweise. Er hält aber eine Vielzahl von unterschiedlichen Zukunftsperspektiven für Gesellschaften für denkbar, die das Niveau ihrer materiellen Produktion beschränken, und sich anderen Idealen verschreiben, die aus ihren eigenen Traditionen erwachsen. Diese Strategien bedingen aber kulturelle Vielfalt, globale Toleranz und den Verzicht auf „ökokratisches, planerisches Agieren“ (ibid.).

Stephan Hessler wiederum sieht „Entwicklung“ im globalen Maßstab dann als möglich an, wenn, wie die Chaostheorie zeigt, eine Vielfalt von Entwicklungswegen gegangen wird, bei denen sich ökonomisches Entwicklungsinteresse und gleichzeitige Naturbewahrung nicht ausschließen. Ein solcher, einfacher Weg wäre, gezeigt am Beispiel des Tropenwaldes, die agroforstliche Nutzung seiner biologischen Vielfalt. Gerade in diesem Beispiel finden sich alle chaostheoretischen Erfolgsrezepte wieder: Keine Entweder-Oder-Logik, sondern Vielfalt, Autonomie (Subsistenz) und Systemoffenheit (Hessler 1992, S. 20) haben Aussicht auf Erfolg.²⁹

Einen Schritt weiter in Richtung auf konkrete politische Veränderung argumentiert Hermann Scheer in seinem 1992 publizierten Buch.³⁰ Seine Vorstellungen zielen auf eine vollständige Ablösung atomarer und fossiler Energieträger durch die unerschöpfliche Energie der Sonne, im Norden wie im Süden, ab. Die Realisierung eines derartigen Konzepts sei kein technisch oder wirtschaftlich unüberwindliches Problem, sondern ein politisches: Es sind alt-eingesessene „vested interests“, die die Realisierung eines Solarkonzepts bislang verhinderten. Für die Menschen in den Entwicklungsländern wäre eine Strategie der Sonnenenergienutzung für die Verbesserung ihrer Lebenschancen in einem breiten Anwendungsspektrum von elementarster Bedeutung.³¹

29 In Hinblick auf die zukünftig unter der Bedingung globaler Aufrechterhaltbarkeit einzuschlagenden Entwicklungswege für Länder des Südens vgl. Otmar Höll, Vom Ende des Mythos. Nachdem der Glanz der Moderne langsam verblaßt, stellt sich die Frage: Wer entwickelt die Industriegesellschaften?, in: Zusammen Arbeit. Konturen der österreichischen Entwicklungspolitik 2, Wien 1993, S. 49 — 54.

30 Vgl. Hermann Scheer, Sonnenstrategie. Politik ohne Alternative, München 1993.

31 Hermann Scheer sieht den Anwendungsbereich der Solarenergie im Bereich landwirtschaftlicher Bewässerung und Düngung, in der Treibstoffgewinnung für landwirtschaftliche Geräte, zur Lagerung und Konservierung von Ernteerträgen, zum Kochen und zur Lichtgewinnung, sowie zum Einsatz für Kleinproduzenten. Der Nutzen einer „solaren Entwicklungsrevolution“ fielen nicht nur im ökologischen Bereich (etwa Schonung von Wäldern, Vermeidung von Emissionen, etc.) an, sondern hätte — da Solarenergie mittels einfacher technologischer Kenntnisse nutzbar sei und in der Dritten Welt hergestellt und betrieben werden sollte — unbestreitbare wirtschaftliche und soziale Vorteile.

Nach diesen hier angeführten Beispielen wäre „Entwicklung“ auch in Zukunft ein vieldeutiger, definitorisch nicht exakt faßbarer, historisch wandelbarer und in der Regel normativ besetzter Begriff. Was ansteht sind dementsprechend, aus menschlichem Eigeninteresse heraus, und über unser gegenwärtiges Wissen hinaus, sowohl für die Gesellschaften im Norden als auch im Süden Strategien des ethischen Sollens, des politischen Wollens und des wirtschaftlichen Könnens zur Neubestimmung des interagierenden Verhältnisses zwischen Natur und Kultur zu finden. Die kulturelle Evolution hat die Instrumente von Politik und Ethik allerdings bislang im Verhältnis zur Technologie mehr als sträflich vernachlässigt.³² Als zusätzlich begrenzende Bedingung kommt auch noch der Faktor „Zeit“ hinzu. Wir können nicht exakt sagen, wieviel Zeit den Menschen im Norden und im Süden zur Verfügung steht, um sich für neue Entwicklungswege zu entscheiden und diese auch zu verwirklichen.

4. Einige Konklusionen betreffend das „Recht auf Entwicklung“

In der Nachkriegsordnung manifestierte sich bereits in der Satzung der Vereinten Nationen (insbesondere in der Präambel und im Artikel 55) ein Begriff von Entwicklung, der neben einem Mehr an individueller Entfaltung auch materielle Wohlfahrt und persönliche Sicherheit als normativ vorgegebene Ziele der Völkerrechtsordnung postuliert. Dieser Begriff von Entwicklung steht in einer Tradition der Fortschrittsphilosophien des 18. und 19. Jahrhunderts. Diese vertraten die Ansicht, Individuen und Gesellschaften seien aus eigener Kraft befähigt und im Stande, durch vernunftmäßiges und rationales Wirtschaften „immer bessere Welten hervorzubringen“. Dieser Weg, der eine gleichsam unendliche Steigerung des globalen materiellen Produktionsvolumens zumindest als denkbar unterstellt (immer neue Technologie ermöglicht ständig steigende ökologische Effizienz. Aber allerdings: man muß mit abnehmender Effizienz rechnen!),³³ scheint tatsächlich an ein Ende gekommen zu sein. Damit aber könnte eine neue Konjunktur für alle jene Entwicklungswege eingeleitet werden, die, wie schon Immanuel Kant, die tiefere Bedeutung aller Entwicklung darin sehen, daß es nur gelte „alle Naturanlagen eines Geschöpfes (...) auszuwickeln“. Entwicklungswege

32 Zur Ethik vgl. Hans-Martin Schönherr-Mann, Politik der Technik. Heidegger und die Frage der Gerechtigkeit (Bd. 37, hrsg. von Peter Engelmann), Wien 1992.

33 So vgl. Christian Schütze, Das Grundgesetz vom Niedergang, München 1989; oder die Ausführungen des sehr frühen ökologiebewußten Mahners Nicholas Georgescu-Roegen, The Entropy Law and the Economic Process in Retrospect (deutsche Übersetzung: Berlin 1987).

also, die die Eigenaktivität von Leben generell in den Mittelpunkt stellen, und nicht das von außen passive, gesteuerte Entwickelt-Werden.

Aufgrund der noch immer stetig wachsenden Kluft im Wohlstandsniveau zwischen dem Norden und dem Süden — man vergleiche den UNDP-Report 1992, die Heterogenität dessen, was wir „Süden“ nennen einmal beiseite lassend — scheint eine Einigung auf *einen* universellen, allgemein akzeptierten und ökologisch sinnvollen Entwicklungsbegriff in absehbarer Zukunft eher unwahrscheinlich. Gefordert sind meines Erachtens unterschiedliche Entwicklungskonzeptionen, in deren Mittelpunkt sicherlich die optimale Nutzung der Naturgüter und sicherlich auch eine gleichmäßigere globale Verteilungschance der Nutzung der Naturgüter stehen müssen. Damit wird aber auch die primäre Verantwortlichkeit für das Stattfinden von „Entwicklung“ in den Kompetenzbereich der jeweiligen Staaten bzw. Gesellschaften gelegt.³⁴ Dies widerspricht nicht dem Prinzip der besonderen Verantwortung jener Staaten, die neben den technologischen und finanziellen Möglichkeiten zur Umgestaltung und Veränderung auch noch den größten Beitrag zur Verschmutzung der Ökosysteme leisten — den Industriestaaten. Diese — also wir — stehen vor der Verantwortung, unsere Wirtschaftsstrukturen ökologiegerecht zu transformieren, was letztlich in Richtung auf eine Kreislaufwirtschaft hinauslaufen müßte. Andererseits wird aber auch das Recht der Bevölkerungen in den jeweiligen Staaten auf freie und gleichmäßige Mitgestaltung am jeweiligen Entwicklungsweg verstärkt einzufordern sein.³⁵ Entwicklungspolitik des Nordens sollte den Völkern im Süden keine Entwicklungswege nahelegen, die sie sich selbst und ihren Gesellschaften nicht zumuten würden. Der Süden darf auch nicht als Projektionsfolie für Phantasien herhalten, die sich im Norden bereits als unrealisierbar erwiesen haben. Wer sich im Norden Sorgen um die globale Umwelt macht, hat in erster Linie über den Umbau der eigenen Industriegesellschaften nachzudenken. Dem Norden kommt angesichts der globalen ökologischen Gefährdung dabei eine doppelte Verantwortung zu: Für die eigene Zerstörung an der natürlichen Umwelt und, in seiner Funktion als weltweites Vorbild von „Entwicklung“, für die Folgen der Globalisierung seiner Produktions- und Konsummuster.

Die Forderung der Staaten des Südens nach einem allgemein gültigen Menschenrecht auf Entwicklung könnte die internationale Staatenwelt dazu

34 Das kann aber nicht bedeuten, daß Staaten grundsätzlich unbeschränkt (souverän) über ihre natürlichen Ressourcen entscheiden dürfen. Bei der Rio-Konferenz 1992 haben die Staatenvertreter (auch jene der Entwicklungsländer!) eine Internationalisierung des Begriffs „sustainable development“ hingenommen. Damit ist der Problembereich „Umwelt und Entwicklung“ einem lediglich nationalen Kontext entzogen. Den Industriestaaten ist dadurch seitens der Entwicklungsländer auch die Möglichkeit eingeräumt worden, bei etwaigen finanziellen und technologischen Transfers dieses neue Kriterium als Bedingung aufzustellen.

35 Vgl. Konrad Ginther, a.a.O. 1992.

zwingen, sich über die tiefere Bedeutung der Integration von „Umwelt und Entwicklung“ in ihrer jeweiligen Ausprägung für den Norden und den Süden mit der gebotenen Verantwortlichkeit für zukünftige Generationen sehr eingehend zu beschäftigen. Im Zuge einer solchen Diskussion könnte sich, wie Konrad Ginther (1992, S. 61) schreibt, zeigen, daß das Recht von Völkern auf Entwicklung sich „as an evolutionary — or maybe even revolutionary — concept of international law which needs to be understood and developed in the light of the specific developmental milieu of today and in response to the everyday needs of those directly concerned, as the ultimately driving force for the formation of law“³⁶ erweisen würde.

Zusammenfassung

Auch heute, 15 Jahre nachdem die Frage des „Rechts auf Entwicklung“ zum ersten Mal gestellt wurde, gibt es keinen Konsens über dessen Inhalt.

Das Ziel dieses Beitrages ist die Untersuchung ob das „Recht auf Entwicklung“ nur ein Ausdruck der Frustration des Südens aufgrund fehlender Entwicklung des Sozialstatus ist, oder ob es eine Antwort auf die globale Umweltkrise darstellt. Die große Herausforderung der die Welt heute gegenübersteht ist, wie man den Bedarf für eine ökologisch vertretbare Änderung der Industrie und die effiziente Nutzung von Ressourcen im Norden mit der bestmöglichen Entwicklung im Süden in Einklang bringt. Meiner Ansicht nach brauchen wir dazu eine größere Anzahl von verschiedensten Entwicklungskonzepten, angepaßt an die speziellen Gegebenheiten der verschiedenen Länder. Dies schließt für die Länder des Nordens nicht aus, dafür die hauptsächliche Verantwortung zu übernehmen.

Die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung könnte ein wichtiges Verbindungsglied zwischen den Bedürfnissen nach einer sauberen Umwelt und denen nach Entwicklung — für alle Menschen — darstellen.

Otmar Höll, Institut für Politikwissenschaft,
Währingerstraße 28, A-1090 Wien

³⁶ Ginther bezieht sich mit dieser Aussage auf Max Webers „Rechtssoziologie“, herausgegeben und eingeleitet von Johannes Winckelmann, Neuwied 1967, S. 243.

Journal für Entwicklungspolitik X/1, 1994, S. 47 — 65

Emo Gotsbachner KOLLEKTIVRECHTE, INDIVIDUALRECHTE, BÜRGERJUSTIZ: DIE USALAMA-BEWEGUNG IN TANZANIA¹

Abstract

People's Rights for development and self-determination, as stated in the African Charter on Human Rights, can contribute a valuable instrument for the protection of indigenous communities. But, as shown here in the example of the Usalama-movement of Tanzania, their current definition is too state-centric to unfold a beneficial effect in a situation, where communal forms of collectivity are not identical with the state. The movement originated in 1981 in some rural parts of Tanzania in reaction to growing insecurity and the failure of state bureaucracies to cope with organised criminality. It is maintained by the people themselves. This form of collective, popular justice can be seen as the peasant's recapture of judicial competence from postcolonial institutions, to which many villagers feel alienated. It represents strains of a genuinely African form of democratization, which, is argued, could be the major task for the protectional force under the People's Rights to peace and a autochthonous development.

Die Einführung einer dritten Generation von Menschenrechten versuchte neben einem Gemeinschaftsrecht auf Entwicklung und Frieden auch kulturelle Rechte festzuschreiben. Sie entspringen den Unrechtserfahrungen der Länder des Südens in der internationalen Staatengemeinschaft. Nicht zufällig waren es die Staaten der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), welche diese „Rechte der Völker“ in der Afrikanischen Menschenrechtscharta 1986 zu verbindlichen Grundrechten erhoben, während die Industrienationen gegen eine UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung im selben Jahr einhellig opponierten (Riedel 1989). Damit spitzt sich die Kontroverse über den „normativen Universalismus der Menschenrechte“ zu:

¹ Dieser Beitrag basiert auf anthropologischer Feldforschung in Tanzania, Ostafrika (von November 1991 bis Juni 1992), finanziert aus Mitteln des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung.