

Erster Entwurf eines internationalen Vertrags zum Recht auf Entwicklung

Daum, Isabel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Daum, I. (2020). *Erster Entwurf eines internationalen Vertrags zum Recht auf Entwicklung*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81765-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Erster Entwurf eines internationalen Vertrags zum Recht auf Entwicklung

September 2020

Inhalt

1	Einführung	1
1.1	Überblick über den Prozess	1
1.2	Struktur des Entwurfs	1
1.3	Allgemeine Anmerkungen	2
2	Überblick Regelungsgehalt	3
2.1	Persönlicher Schutzbereich: Anspruchsinhaber	3
2.2	Sachlicher Schutzbereich: Normativer Gehalt	4
2.3	Pflichtenträger und –umfang	5
2.3.1	Pflichtenträger	5
2.3.2	Pflichtenumfang	6
2.4	Rechtsfolge bei Verstößen	8
3	Weitere Aspekte	9
4	Ausblick	9

1 Einführung

1.1 Überblick über den Prozess

Im Oktober 2018 beauftragte der UN-Menschenrechtsrat in Resolution A/HRC/RES/39/9 die Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung (Open-ended Working Group on the Right to Development) mit der Aufnahme von Beratungen zur Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Abkommens. Die Resolution sah die Anfertigung eines ersten Entwurfs durch den Vorsitz der Arbeitsgruppe vor. Der erste Entwurf sollte Verhandlungsgrundlage für die 21. Sitzung der Arbeitsgruppe sein.

Die Resolution wurde mit 30 Stimmen und 12 Gegenstimmen (vorwiegend EU-Staaten) und 5 Enthaltungen angenommen. Wie in den Vorjahren unterstützten Staaten aus dem globalen Süden die Resolution, Staaten aus dem globalen Norden hingegen nicht.

In der Folge fand während der 20. Sitzung der Arbeitsgruppe ein Austausch zu Arbeitsmethoden sowie zu Art, Struktur, Inhalt, Anwendungsbereich, institutionellen Vereinbarungen und den Verfahren zur Überwachung der Einhaltung eines künftigen Abkommens statt.¹ Der pakistanische Vorsitz der Arbeitsgruppe beschloss daraufhin gemeinsam mit dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte die Einsetzung einer Redaktionsgruppe.² Nach einer Kommentierungsrunde durch anerkannte Rechtswissenschaftler_innen mit Menschenrechtsexpertise finalisierte diese im Dezember 2019 den ersten Entwurf („zero draft“). Dieser Entwurf (A/HRC/WG.2/21/2/Add.1) liegt zusammen mit umfangreichen Erläuterungen zum Entwurf (Commentaries) seit Januar 2020 vor.³ Die für Anfang Mai 2020 angesetzte 21. Sitzung der Arbeitsgruppe wurde wegen der Covid-19-Pandemie auf Anfang November 2020 verschoben.⁴

Insgesamt ähneln nicht nur die rechtspolitischen Rahmenbedingungen, sondern auch die vorgesehene Programmstruktur der ersten Verhandlungsrunde sehr den Verhandlungen zu einem rechtverbindlichen, internationalen Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte (sogenannter Treaty Prozess).⁵

1.2 Struktur des Entwurfs

Der Entwurf ist in fünf Abschnitte gegliedert:

- Teil I umfasst die Zielsetzung des Abkommens, relevante Definitionen der verwendeten Begriffe sowie allgemeine Prinzipien (Art. 1–3).

¹ Siehe <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/PresentationsLBI20Session.aspx> (abgerufen am 16.06.2020).

² Mihir Kanade (Indien) Vorsitzender und Berichterstatter, Makane Mo se Mbengue (Senegal), Koen de Feyter (Belgien), Diane Desierto (Philippinen) und Margarette May Macaulay (Jamaica). Mihir Kanade wurde mit der Ausarbeitung des Erstentwurfs mit detaillierten Anmerkungen von der Gruppe beauftragt.

³ Der Entwurf ist abrufbar unter: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Session21/3_A_HRC_WG.2_21_2_AdvanceEditedVersion.pdf; die annotierte Version unter: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Session21/4_A_HRC_WG.2_21_2_Add.1_RegisteredVersion.pdf (abgerufen am 16.06.2020). Eine erste Analyse liefert Schrijver, Nico (2020): A new Convention on the human right to development: Putting the cart before the horse? In: Netherlands Quarterly of Human Rights 38 (2), S. 84–93.

⁴ Siehe <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/21stSession.aspx> (abgerufen am 16.06.2020).

⁵ Alle Berichte über die Verhandlungsrunden sowie die verschiedenen Entwürfe sind abrufbar auf: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx> (abgerufen am 16.06.2020).

- Teil II regelt das Recht auf Entwicklung, dessen Beziehung zu anderen Menschenrechten und bestimmt die Rechteinhaber (Art. 4–7).
- Teil III konzentriert sich auf die aus dem Recht auf Entwicklung entstehenden Pflichten und bestimmt die Pflichtenträger (Art. 8–23).
- Teil IV setzt einen *Sui generis*-Mechanismus zur Umsetzung des Abkommens ein (vgl. Art. 24–26).
- Teil V erhält die üblichen Schlussbestimmungen (Art. 27–36).

1.3 Allgemeine Anmerkungen

Der Wortlaut der Normen des Entwurfs orientiert sich insgesamt stark an den Formulierungen der UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung (Resolution 41/128 der UN-Generalversammlung vom 04.12.1986). Zudem ist der Wortlaut teilweise durch Expertengutachten und unverbindliche Instrumente inspiriert, die (noch) umstritten sind beziehungsweise denen ein normativer Stellenwert bisher nicht zuerkannt wurde. Die Präambel verweist zum Beispiel auf die UN-Erklärung über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (A/Res/73/165 von 2018), die sich völkerrechtlich (noch) nicht durchgesetzt hat. Das gilt auch für die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2011) oder den Vertragsentwurf eines UN-Abkommens zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte.⁶

Auch greift der Entwurf mehrfach auf neuartige Vertragselemente der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)⁷ sowie auf Prinzipien aus dem Umweltvölkerrecht⁸ zurück. Damit einher geht auch die Anlehnung des Entwurfs an Merkmale von Rahmenkonventionen, die sich typischerweise auf die Festlegung von Prinzipien, Rechten und allgemeinen Verpflichtungen konzentrieren und weniger auf Einzelheiten der Regulierung, die später schrittweise durch eine Vertragsstaatenkonferenz entwickelt werden können. So sieht der Entwurf die Einrichtung einer Staatenkonferenz vor, um eine zukünftige Entwicklung von Benchmarks oder quantifizierbaren Zielen in Bezug auf die Entwicklung zu ermöglichen. Aufgrund des Bedarfs der Anpassung an neue wissenschaftliche Erkenntnisse sind solche Modelle insbesondere im Umweltvölkerrecht üblich, im Menschenrechtsbereich hat sonst nur die noch recht junge UN-BRK eine solche Konferenz der Vertragsstaaten eingerichtet.

Der Kommentar zum Entwurf betont zwar, dass der Entwurf keine neuen Konzepte, Normen oder Verpflichtungen *de novo* schaffe, da er sich bei der Formulierung stark an bereits existierenden Dokumenten orientiert habe und lediglich bestehende

⁶ Siehe Commentary zu Art. 10 Abs. 1 ff. und Commentary zu Art. 11, Abs. 5.

⁷ Vgl. dazu Commentary zu Art. 1 Abs. 2 und Abs. 5, Commentary zu Art. 2 Abs. 1, Commentary zu Art. 3 Abs. 1 ff., Commentary zu Art. 12 Abs. 2, Commentary zu Art. 13 Abs. 3 aE, Commentary zu Art. 15 Abs. 2, Commentary zu Art. 20 Abs. 1, Commentary zu Art. 24 Abs. 2, Commentary zu Art. 27 Abs. 1.

⁸ Siehe dazu beispielsweise das Konzept „common concern of humankind“ in Abs. 1 der Präambel, das sonst nur in Bezug auf die Artenvielfalt in dem UN-Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (1992) sowie hinsichtlich des Klimawandels in der UN Klimarahmenkonvention (1992) und dem Pariser Abkommen (2015) verwendet wird. Ebenso Rekurs in Art. 22 zur nachhaltigen Entwicklung auf das Prinzip der Generationengerechtigkeit aus der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (1992) sowie der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (1993). Auch auf das Konzept der „common but differentiated responsibilities“ aus der UN-Klimarahmenkonvention und dem Pariser Abkommen wird in Art. 15 Abs. 2 lit a) zurückgegriffen.

Pflichten wiederhole oder bekräftige.⁹ Aber der Vertrag würde zweifelsfrei neue völkerrechtliche Pflichten schaffen. Denn das Erstarren der bisher lediglich in unverbindlichen Erklärungen niedergelegten Rechte und einhergehenden Pflichten zu rechtsverbindlichen Normen ist gerade die Absicht der Prozessbestrebungen. So gibt der Text beispielweise in Art. 13 Abs. 4 wortwörtlich die in der Agenda 2030 (A/Res/70/1) enthaltenen Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs) 17.10, 10.1, 10.5, 10.6, 10.b, 17.6, 17.7 und 10.7. wieder.¹⁰ Besonders kontrovers dürfte in den kommenden Vertragsverhandlungen die in Art. 13 Abs. 4 lit h) enthaltene Kooperationspflicht zur Schaffung einer geordneten, sicheren, regelmäßigen und verantwortungsbewussten Migration diskutiert werden. Ebenso werden Staaten in Art. 16 Abs. 2 lit b) in Anlehnung an SGD 5.5 angehalten, die Chancengleichheit und Beteiligung von Frauen in Führungspositionen auf allen Ebenen, auch innerhalb juristischer Personen (einschließlich privatwirtschaftlicher Unternehmen) sicherzustellen.¹¹ Schließlich irritiert die Nutzung von Begriffen – wie beispielsweise „vulnerable states“ in Art. 25 Abs. 2. – als Rechtsbegriff.

Die Konvention würde nach dem bisherigen Entwurf auch nicht unerhebliche Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche des Völkerrechts entfalten, vor allem hinsichtlich der Regelungen des Handels- und Investitionsrechts, vgl. dazu unter anderem Art. 12 Abs. 2 S.2 sowie Art. 15 Abs. 2 S.2. lit b) und c) (zum Vorrang der Konventionsbestimmungen im Kollisionsfall, s.u.).

2 Überblick Regelungsgehalt

Große Uneinigkeit besteht in der Debatte um das Recht auf Entwicklung seit langer Zeit hinsichtlich der Normberechtigten und Verpflichteten sowie des genauen Regelungsgehalts des Rechts auf Entwicklung.

2.1 Persönlicher Schutzbereich: Anspruchsinhaber

Bezüglich der Anspruchsinhaber des Rechts auf Entwicklung ist besonders umstritten, ob sich aufgrund des Begriffs der „Völker“ in Art. 1 Abs. 1 der Erklärung zum Recht auf Entwicklung („every human person and all peoples“) auch Staaten auf das Recht auf Entwicklung berufen und Leistungsansprüche gegenüber anderen Staaten ableiten können. Denn die Formulierung „Völker“ wird zwar bei der Beschreibung des Rechts auf Entwicklung in Art. 1 Abs. 1 der Erklärung verwendet, die Erklärung stellt jedoch im Folgenden klar, dass der Mensch („the human person“) zentrales Subjekt des Entwicklungsprozesses ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 und auch Abs. 13 der Präambel der Erklärung). Unstreitig ist inzwischen hingegen, dass dem Recht auf Entwicklung neben Individualschutz auch Kollektivschutzcharakter zukommt.¹²

Mit Verweis auf die Verpflichtung zur internationalen Kooperation in Art. 55, 56 UN-Charta, aus denen eine Pflicht zu Hilfstransfers der Industrie- gegenüber Entwicklungsländern¹³ gelesen wird¹⁴, wird nach Auffassung der meisten

⁹ Siehe Commentaries, Introduction, Abs. 2 und 7. Wie Schrijver (S. 91) richtig bemerkt, stellt sich daher die strategische Frage, ob es einen neuen Vertrag brauche, wenn dieser lediglich bestehende Rechte und die daraus hervorgehenden Staatenpflichten bestätigt.

¹⁰ Vgl. Commentary zu Art. 13 Abs. 6.

¹¹ Vgl. Commentary zu Art. 16, Abs. 3.

¹² Vgl. dazu auch Commentary zu Art. 4 Abs. 3.

¹³ Der Entwurf nutzt die Begriffe „developed“ und „developing states/countries“, definiert diese Kategorien aber nicht.

¹⁴ Siehe Commentary zu Art. 13, Abs. 2.

Entwicklungs- beziehungsweise Non-Alignment-Staaten häufig ein solcher staatlicher Anspruch angenommen. Nach Auffassung der Industrieländer hingegen können aus dem Recht auf Entwicklung lediglich Individuen oder Gruppen von Individuen (indigene Völker), nicht aber Staaten Rechte ableiten. Denn Menschenrechte sind mit der Ausnahme von indigenen Völkern, die als Individuen und Kollektiv Inhaber von Rechten sind, im Wesentlichen Individualrechte. Staaten können daher aus den Menschenrechten lediglich verpflichtet, nicht aber berechtigt werden. Eine Pflicht zu wechselseitiger Unterstützung zwischen den Staaten, das heißt in der Praxis der Industrieländer gegenüber Entwicklungsländern, lehnen Industrieländer folglich ab.

Der aktuelle Vertragsentwurf folgt der Auffassung der Entwicklungs- beziehungsweise Non-Alignment-Staaten und **erweitert den Kreis der Anspruchsberechtigten auf Völker und somit Staaten**. So bestimmt er – abweichend von Art. 2 Abs. 1 der Erklärung zum Recht auf Entwicklung¹⁵ – jede menschliche Person und alle Völker („every human person and all peoples“) als zentrale Subjekte des Entwicklungsprozesses und somit Anspruchsinhaber_innen in Art. 1, Art. 4 und der Präambel (Abs. 21).¹⁶ Der Kommentar zum Entwurf stellt zudem unmissverständlich klar, dass juristische Personen nicht zum berechtigten Personenkreis zählen¹⁷, was sich jedoch bereits aus dem Wortlaut („human person“) ergibt.

Der Leistungsanspruch der Entwicklungsländer gegenüber anderen Staaten wird im Vertragsentwurf schließlich durch die Anerkennung der speziellen Situation von Entwicklungsländern und „verwundbaren Staaten“ in Art. 15 Abs. 2, deren Herausforderung mit speziellen Maßnahmen zu begegnen sei, sowie durch die in Art. 13 niedergelegte Kooperationspflicht der Staaten konkretisiert (dazu s.u.).

Auf Grundlage des Vertragsentwurfs sind somit natürliche Personen, Gruppen von Individuen (wie indigene Völker) sowie Staaten Anspruchsberechtigte.

2.2 Sachlicher Schutzbereich: Normativer Gehalt

Art. 4 des Vertragsentwurfs formuliert das Recht auf Entwicklung. Art. 4 Abs. 1 orientiert sich dabei stark an dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 der UN-Erklärung des Rechts auf Entwicklung.¹⁸ Art. 4 Abs. 2 bestimmt, dass „alle Menschen und Völker das Recht auf aktive, freie und bedeutungsvolle Partizipation an Entwicklung haben“ und schreibt damit – ebenso wie Art. 3 lit c) – ein Prinzip des Menschenrechtsansatzes¹⁹ fest, der bislang nur aus den prozeduralen Anforderungen der Menschenrechte allgemein sowie aus Art. 25 lit a) des Zivilpakts abgeleitet werden konnte.

Der Entwurf definiert den Begriff „Entwicklung“ allerdings nicht. Die Kommentierung begründet dies damit, dass eine allgemeine Definition der Essenz von Entwicklung widerspreche, da diese von Menschen in Ausübung ihrer Rechte gestaltet wird und somit je nach Kontext stark variiert. Die Urheberschaft dessen, was Entwicklung bedeutet, liege daher vollständig bei den Rechteinhaber_innen.²⁰ Im Entwurf ist in

¹⁵ Vgl. Commentary zu Art. 3 Abs. 5 und zu Abs. 21 der Präambel.

¹⁶ Der Begriff „human person“ mag im Vergleich zu den Bezeichnungen in anderen Menschenrechtsverträgen etwas ungewöhnlich wirken. In diesen ist stattdessen von „any person“, „anyone“ oder „human being“ (vgl. etwa Art. 6 des Zivilpakts) die Rede. Der Begriff entstammt der Erklärung zum Recht auf Entwicklung (Art. 1 Abs 1, Art. 2 Abs. 1 sowie Präambel) und eine Übernahme im aktuellen Vertragsentwurf ist daher nur folgerichtig.

¹⁷ Siehe Commentary zu Art. 2 Abs. 3.

¹⁸ Vgl. Commentary zu Art. 4 Abs. 1.

¹⁹ UNSDG Human Rights Working Group (2003): The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies, S. 2.

²⁰ Commentary zu Abs. 4 der Präambel, Abs. 2.

Abs. 4 der Präambel lediglich eine Beschreibung von Entwicklung als Prozess enthalten, die im Wesentlichen der Formulierung aus Abs. 16 der Präambel zur Erklärung des Rechts auf Entwicklung entspricht.

Die Beziehung des Rechts auf Entwicklung zu anderen Menschenrechten ist in der Rechtswissenschaft seit jeher umstritten. Einer Ansicht nach stellt das Recht auf Entwicklung ein den anderen Menschenrechten übergeordnetes „Metarecht“²¹ bzw. ein diese Rechte einschließendes „Syntheserecht“²² dar. Die gegenteilige Ansicht versteht das Recht auf Entwicklung hingegen als eigenständiges, sich durch alle anderen Menschenrechte ziehendes „Vektorrecht“.²³ Der Vertragsentwurf versucht durch den von Art. 1 Abs. 1 der Erklärung des Rechts auf Entwicklung abweichenden Wortlaut in Art. 4 Abs. 1 aE („right to development [...] that is consistent with and based on all other human rights and fundamental freedoms“)²⁴ sowie die Einfügung von Art. 6 („Relationship with other human rights“) diese ungelöste Kerndebatte zu umgehen.²⁵ „Other human rights“ in Art. 6 soll dabei hervorheben, dass das Recht auf Entwicklung ein eigenständiges Recht ist.²⁶

2.3 Pflichtenträger und -umfang

2.3.1 Pflichtenträger

Hauptpflichtenträger mit vollem Pflichtenumfang sind gemäß Art. 8 ff. des Entwurfs unstrittig die jeweiligen **Vertragsstaaten**, denen die Normberechtigten angehören.

Zwar betont der begleitende Kommentar, der Entwurf bekräftige bereits bestehende Pflichten internationaler Organisationen und juristischer Personen (wie beispielsweise Unternehmen),²⁷ allerdings wird in Art. 7 eine allgemeine **Achtungsverpflichtung für jedermann hinsichtlich des Rechts auf Entwicklung** neu geschaffen. Die menschenrechtliche Achtungsverpflichtung natürlicher und juristischer Personen ist völkerrechtlich aber stark umstritten. Unter Verweis auf Art. 5 Abs. 1 des Zivil- und Sozialpakts nimmt der Entwurf diese an,²⁸ weicht mit der in Art. 7 Satz 2 gewählten Formulierung aber stark von diesen Bestimmungen ab („State Parties agree that all human and legal persons, peoples, groups and States have the general duty under international law to refrain from participating in the violation of the right to development“).

Der Entwurf würde somit auch eine Achtungspflicht hinsichtlich des Rechts auf Entwicklung für **juristische Personen** (wie etwa Unternehmen) neu erschaffen, denn eine rechtsverbindliche Normierung der menschenrechtlichen Achtungspflichten juristischer Personen existiert auf Ebene des Völkerrechts bisher noch nicht (siehe dazu der bereits erwähnte Prozess um ein neues Abkommen im Bereich Wirtschaft

²¹ Donnelly, Jack (1985): In Search of the Unicorn: The Jurisprudence and Politics of the Right to Development, In: California Western International Law Journal 15 (3), S. 473–509.

²² Vgl. Nuscheler, Franz (2003): „Recht auf Entwicklung“: Ein „universelles Menschenrecht“ ohne universelle Geltung. In: Schorlemer, Sabine von: Praxishandbuch UNO, S. 305 (309).

²³ UN, Commission on Human Rights, Third Report of the Independent Expert on the Right to Development, Mr. Arjun Sengupta, E/CN.4/2001/WG.18/2, para. 9-10. Eine gute Zusammenfassung auch bei Oduwole, Olajumoke (2014), International Law and the Right to Development: A Pragmatic Approach for Africa', Inaugural lecture as Professor, International Institute of Social Studies, Den Haag, 2014, S. 4–7.

²⁴ Siehe Commentary zu Art. 4, Abs. 8.

²⁵ Siehe Commentary zu Art. 6, Abs. 1.

²⁶ Ebd.

²⁷ Vgl. Commentaries, Introduction, Abs. 6 und Commentary zu Art. 7 Abs. 10 aE.

²⁸ Vgl. Commentary zu Art. 7, Abs. 5.

und Menschenrechte). Sie hat bis dato lediglich Eingang in unverbindliche Instrumente gefunden.²⁹

Art. 9 spezifiziert diese Achtungspflicht im Folgenden speziell für **internationale Organisationen als Pflicht zur Unterlassung der Beihilfe zu Rechtsverstößen durch andere Staaten**. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 schreibt auf Grundlage einer harmonischen Auslegung der Konventionsnormen zudem eine **Förderungspflicht für die UN und ihre Sonderorganisationen** fest. Folglich sind im Sinne des Entwurfs nicht nur Staaten, sondern alle natürlichen und juristischen Personen (einschließlich Unternehmen und internationaler Organisationen), Völker und Gruppen Pflichtenträger.

Art. 29 des Entwurfs schafft die Möglichkeit des Beitritts internationaler Organisationen als Vertragsparteien, dies schließt – im Sinne von Art. 44 UN-BRK – auch Organisationen für regionale Integration wie die EU ein.³⁰

Fraglich ist ferner, ob die in Art. 13 enthaltene Kooperationspflicht (s.u.) die Staatengemeinschaft generell verpflichtet. Die in Art. 26 lit c) erwähnte Möglichkeit einer Verletzung dieser Pflicht durch Staaten, die nicht Vertragspartei sind, sowie die Wortwahl in Art. 7 („States“ statt „States Parties“) legen ein solches Verständnis nahe. Ein völkerrechtliches Abkommen kann jedoch gemäß Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) nur Pflichten für die Vertragsparteien entfalten. Für Drittstaaten begründet es gemäß Art. 34 WVK ohne deren Zustimmung weder Pflichten noch Rechte. Ferner würde eine solche Verpflichtung dem Grundsatz der staatlichen Souveränität zuwiderlaufen und wäre somit völkerrechtlich unzulässig.³¹ Die **internationale Staatengemeinschaft als Ganze kann somit nicht Verpflichtete des Abkommens sein**.

2.3.2 Pflichtenumfang

Der Entwurf unterscheidet – anders als andere Menschenrechtsabkommen – zwischen den gegenüber den Rechteinhaber_innen geschuldeten Staatenpflichten und Pflichten, die Staaten untereinander schulden.

2.3.2.1 Staatenpflichten gegenüber den Rechteinhaber_innen

Der Entwurf übernimmt hier sinngemäß das **Schema der High-level Task Force on the Right to Development**, welches die **Staatenpflichten in Bezug auf drei verschiedene Ebenen** konkretisiert: a) in nationalen Politiken im eigenen Hoheitsgebiet, b) in Politiken, die Personen außerhalb des Hoheitsgebiets betreffen, c) in globalen und regionalen Partnerschaften.³²

Die Strukturierung der Normen zum Pflichtenumfang geschieht anhand der üblichen Dimensionen menschenrechtlicher Staatenpflichten (Achtungspflicht, Schutzpflicht, Gewährleistungspflicht), die zunächst vom Sozialpaktausschuss entwickelt wurde, sich aber auch in anderen Allgemeinen Bemerkungen anderer Vertragsausschüsse findet.³³ Der Entwurf erwähnt diese nicht nur explizit auf (vgl. Art.

²⁹ Siehe Oduwale (2014), a.a.O., S. 3, 8.

³⁰ Vgl. Commentaries, Introduction, Abs. 10.

³¹ Vgl. Kirchmeier, Felix (2006): The Right to Development – where do we stand? FES Occasional Papers, Nr. 23/Juli 2006, S. 13.

³² Siehe A/HRC/15/WG.2/TF/2/add.2/Abs. 16. Vgl. auch Commentaries, Introduction, Abs. 6.

³³ Siehe Commentary zu Art. 8 Abs. 2–4.

8 Abs. 1: „State Parties undertake to respect, protect, fulfil the right to development ...“), sondern gliedert die nachfolgenden Artikel entsprechend (Art. 10 – Obligation to respect, Art. 11 – Obligation to protect, Art. 12 – Obligation to fulfil).

Zur Bestimmung der **Reichweite der staatlichen Achtungsverantwortung** greift der Entwurf größtenteils auf die **Formulierungen aus den Maastrichter Prinzipien** zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2011) zurück.³⁴ Diese wurden jedoch mangels spezieller Bestimmungen im Sozialpakt zur Bestimmung von Art und Umfang extraterritorialer Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte angefertigt. Da die im Entwurf angelegte staatliche Achtungsverantwortung des Rechts auf Entwicklung selbstverständlich auch im Hoheitsgebiet gilt, passt die Ausrichtung auf die Maastrichter Prinzipien nicht vollständig und erfordert entsprechende Anpassungen.

Die detaillierten Ausführungen zur Reichweite der Dimensionen des Rechts auf Entwicklung beziehungsweise deren Abgrenzung sind aus menschenrechtlicher Sicht nicht nur vorteilhaft und wirken im Vergleich zu anderen Rechten enger. Beispielsweise wird der Umfang der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 11 auf Handlungen im Hoheitsgebiet und Handlungen von Staatsangehörigen oder im Hoheitsgebiet niedergelassenen juristischen Personen beschränkt.

Zu betonen ist an dieser Stelle auch, dass sich der Entwurf hinsichtlich der Bestimmungen zur Niederlassung transnationaler Unternehmen im Hoheitsgebiet in Art. 11 lit. c) einer Formulierung aus dem ersten Verhandlungsentwurf eines UN-Abkommens zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte („Revised Draft“ von 2019) bedient.³⁵ Insbesondere das darin verwendete, der US-Rechtsprechung entstammende Merkmal³⁶ „substantial business interest“, ist jedoch nicht unstrittig; im Entwurf dieses UN-Abkommens von August 2020 wurde die Begrifflichkeit daher aufgegeben.³⁷

2.3.2.2 Zwischenstaatliche, gegenseitige Pflichten

Eine zentrale Bedeutung nimmt die staatliche **Kooperationspflicht** aus Art. 13 im Entwurf ein. Diese gilt nicht gegenüber den Rechteinhaber_innen, sondern vis-à-vis anderen Staaten.

Die **Kooperationspflicht** sieht in Art. 13 Abs. 2 lit b)–e) u.a. die **Verpflichtung der Ausrichtung aller internationalen Rechtsinstrumente und -praktiken an den Notwendigkeiten des Rechts auf Entwicklung** vor und berührt somit in umfassender Weise andere völkerrechtliche Rechtsbereiche. Denn, wie der Kommentar ausführt, verpflichtet diese Bestimmung die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass kollektive Maßnahmen in Bereichen wie Umwelt, Handel,

³⁴ Vgl. Commentary zu Art. 7 Abs. 1.

³⁵ Siehe Art. 7 des „Revised Draft“ (Fn. 5) sowie Commentary zu Art. 11 Abs. 5.

³⁶ *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 569 U.S. 108 (2013).

³⁷ 2nd Revised Draft for the LBI, Art. 1 Abs. 4, siehe für den überarbeiteten Entwurf vom August 2020 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf (abgerufen am 16.06.2020).

Finanzen, Investitionen, Entwicklungszusammenarbeit und dergleichen nicht dem Ziel der vollen Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung für alle entgegenstehen.³⁸

Art. 13 Abs. 2 lit e) verlangt zudem die **Mobilisierung** geeigneter technischer, technologischer, finanzieller, infrastruktureller und anderer **notwendiger Ressourcen**, um Vertragsstaaten mit begrenztem Zugang zu diesen Ressourcen in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen nachzukommen.

2.4 Rechtsfolge bei Verstößen

Der vorgesehene **Sui generis-Monitoringmechanismus** ist insofern einzigartig, als Art. 24 und Art. 26 mit der vorgesehenen **Staatenkonferenz und einem Expertenausschuss („Implementation Mechanism“)** zwei Gremien schaffen.³⁹ **Der Expertenausschuss ist dabei als Unterausschuss der Staatenkonferenz konzipiert und kein eigenständiges Vertragsorgan.**⁴⁰ Demgegenüber sieht die UN-BRK in Art. 40 eine Staatenkonferenz und auf Grundlage von Art. 34 UN-BRK ein klassisches Vertragsorgan vor, das auf Grundlage des Fakultativprotokolls zur UN-BRK mit Individualbeschwerden betraut ist.

Der im Entwurf vorgesehene Monitoring- und Umsetzungsmechanismus weicht somit von den bisher gängigen Modellen im Menschenrechtsbereich ab. Begründet wird dies – sehr nachvollziehbar aufgrund der Finanzkrise bei der UN – mit der Notwendigkeit, Duplizierungen zu bestehenden Fachausschüssen und Berichtspflichten zu vermeiden.⁴¹

Die Vertragsstaatenkonferenz soll jährlich als Teil der Sitzungen der Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung stattfinden (Art. 24 Abs. 6). Sowohl die Konferenz der Vertragsstaaten als auch der vorgesehene Expertenausschuss sollen sich mit den Hindernissen der Vertragsstaaten bei der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung beschäftigen, einschließlich jener, die sich aus dem Verhalten anderer Staaten oder internationaler Organisationen ergeben – unabhängig davon, ob diese Vertragsparteien des Übereinkommens sind oder nicht. Der Kommentar zum Entwurf bezeichnet die Generierung dieser Informationen als „erheblichen Mehrwert“ gegenüber den bestehenden Mechanismen.⁴²

Ein klassisches Individualbeschwerdeverfahren ist im Entwurf hingegen nicht vorgesehen.⁴³ Art. 25 des Entwurfs erlaubt jedoch die Annahme zukünftiger Zusatzprotokolle durch die Vertragsstaatenkonferenz, womit die Möglichkeit besteht, ein Individualbeschwerdeverfahren zu einem späteren Zeitpunkt durch ein Fakultativprotokoll einzurichten.

Besonders brisant im Hinblick auf die kommenden Vertragsverhandlungen ist die **Mandatierung des Expertenausschusses mit der Prüfung von Anträgen von Rechteinhaber_innen zu Beeinträchtigungen des Rechts auf Entwicklung durch**

³⁸ Siehe Commentary zu Art. 13 Abs. 4.

³⁹ Vgl. Commentaries, Introduction, Abs. 7.

⁴⁰ Siehe Commentary zu Art. 25, Abs. 1.

⁴¹ Siehe Commentaries, Introduction, Abs. 8. Zu den Auswirkungen der Finanzkrise bei den UN auf die Arbeit der Vertragsorgane, siehe <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24621&LangID=E>

⁴² Siehe Commentaries, Introduction, Abs. 9.

⁴³ Vgl. Commentaries, Introduction, Abs. 9.

Staaten, die nicht Vertragsparteien sind, sofern diese ihrer Pflicht zur Zusammenarbeit nicht nachkommen (vgl. Art. 26 Abs. 3 lit. c).

Ungewöhnlich im Vergleich zu anderen Menschenrechtsverträgen ist ferner, dass der Entwurf einen eigenen Artikel zur **Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien** über Auslegung oder Anwendung des Vertrages beinhaltet, der explizit auf das zwischenstaatliche Streitbeilegungsverfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) verweist (vgl. Art. 33). Ein solches setzt nach dem Entwurf eine entsprechende Vereinbarung der Streitparteien voraus und hängt völkerrechtlich zudem von einer entsprechenden Unterwerfungserklärung der Staaten unter die Gerichtsbarkeit des IGH ab.

3 Weitere Aspekte

Aus menschenrechtlicher Sicht problematisch erscheint, dass der Entwurf in Art. 16 einem älteren Verständnis von Geschlechtergleichberechtigung verpflichtet bleibt und somit **sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität nicht explizit in den** in Art. 8 genannten **verbotenen Diskriminierungsgründen aufführt**. Da Art. 16 bereits spezielle Fördermaßnahmen für Frauen und Mädchen aufführt, fehlt in den Bestimmungen zu allgemeinen Sonder- bzw. Abhilfemaßnahmen für vulnerable Gruppen in Art. 15 ein Genderbezug vollständig. Frauen und Mädchen kommen daher nicht in den Genuss der auf dieser Grundlage erlassenen allgemeinen Sondermaßnahmen. Auch die Vulnerabilität von **Menschenrechtsverteidiger_innen** wird in Art. 15 nicht genannt und diese werden somit ebenfalls nicht von den Sondermaßnahmen erfasst.

Die in Art. 23 Abs. 1 niedergelegten Grundsätze zur harmonischen Auslegung der Konventionsnormen entsprechen größtenteils den Vorschriften aus Art. 46 des Zivilpakts und Art. 24 des Sozialpakts. Art. 23 Abs. 2 sieht hingegen **im Falle eines Normkonfliktes mit anderen völkerrechtlichen Bestimmungen einen Vorrang der Konventionsbestimmungen** vor. Der Entwurf gewährt somit im Falle des Zuwiderlaufens gegen Ziel und Zweck des Abkommens einen Anwendungsvorrang der Konventionsbestimmungen gegenüber anderen Normen, auch wenn gemäß Abs. 2 dadurch keine Normhierarchie etabliert werden soll. Die Formulierung ist teilweise der etwas enger gefassten Bestimmung aus Art. 4 Abs.1 des Nagoya-Protokolls zum UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt entnommen.⁴⁴ Eine derartige Regelung ist zwar gerade im Hinblick auf entgegenstehende Bestimmungen aus Handels- und Investitionsabkommen wünschenswert, jedoch hat eine ähnliche Vorschrift („supremacy clause“) im Entwurf für ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten heftige Auseinandersetzungen ausgelöst, die bisher noch nicht beigelegt werden konnten.

4 Ausblick

Wie sich die Verhandlungen im November 2020 gestalten werden (wenn sie denn stattfinden), ist nicht abzusehen. Bislang haben sich nur wenige Staaten eingebracht, kaum NGOs und keine Nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Im Vergleich zur

⁴⁴ Vgl. Commentary zu Art. 23, Abs. 4.

Teilhabe an den Diskussionen zum High-Level Task Force zum Recht auf Entwicklung⁴⁵ ist ein deutlicher Verlust an Interesse zu konstatieren.

In der Literatur werden mehrere Möglichkeiten zum weiteren menschenrechtspolitischen Prozess diskutiert. Schrijver (2020) schlägt drei Möglichkeiten vor, falls es in den kommenden Verhandlungsrunden nicht vorangeht. 1. Die Reformulierung und Verabschiedung einer überarbeiteten Erklärung zum Recht auf Entwicklung; 2. die Zusammenarbeit mit bestehenden Vertragsorganen, vor allem dem Sozialpaktausschuss, um entweder ein Zusatzprotokoll oder 3. eine Allgemeine Bemerkung zu Entwicklung zu verabschieden;⁴⁶ Alternativ und aufgrund der engen Verbindung des Rechts auf Entwicklung mit der Agenda 2030 und den SDGs könnte ein Nachfolgeprozess zur Agenda 2030 oder zu einzelnen Zielen (zum Beispiel zu Ziel 17) an den Rechtsrahmen, den das Recht auf Entwicklung bietet, anschließen. Schon vor Verabschiedung des aktuell vorliegenden Entwurfs warb Olajumoke Oduwole dafür, eine Weiterentwicklung des Rechts auf Entwicklung an den negativen Pflichten von Staaten auszurichten, also festzuschreiben, was Staaten unterlassen müssen, um das Recht auf Entwicklung inner- und außerhalb ihres Territoriums nicht zu beeinträchtigen.⁴⁷

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Anna Würth; AUTORIN: Isabel Daum

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
September 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

⁴⁵ Für einen Überblick über die Eingaben zu den Sitzungen bis 2015, siehe: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HighLevelTaskForceWrittenContributions.aspx> (abgerufen am 16.06.2020).

⁴⁶ Schrijver, a.a.O., S. 91–92.

⁴⁷ Oduwole, a.a.O., S. 3.