



Ein Leben frei von Furcht und Not? Anmerkungen zum Zusammenhang von Entwicklung und Menschenrechten

Michael Krennerich, Mai 2009

Im Jahre 1948, als die UN-Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verabschiedete, waren viele Staaten in Asien und Afrika noch nicht unabhängig. Gleichwohl spielten Delegierte aus jenen Staaten, die später als „Entwicklungsländer“ bezeichnet wurden, bei der Ausarbeitung der AEMR eine große Rolle (vgl. Morsink 1999). Auch inhaltlich beeinflussten die Erfahrungen mit dem Kolonialismus und den Unabhängigkeitsbewegungen ganz maßgeblich die Arbeit an der Erklärung, die in vielerlei Hinsicht für Entwicklungsländer bedeutsam war und ist:

- durch den Universalitätsanspruch der Menschenrechte, die sich ausdrücklich auf alle Menschen beziehen, einschließlich der Bevölkerung der damaligen Kolonialgebiete;
- durch das Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte, das die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die bürgerlich-politischen Menschenrechte als Einheit betrachtet;
- aufgrund des ausdrücklich formulierten Anspruchs eines jeden Menschen auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher alle Menschenrechte verwirklicht werden.

Gleichwohl sollte es nach der Verabschiedung der AEMR noch mehrere Jahrzehnte dauern, bis der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Entwicklung weithin anerkannt und die Armut als „eine der größten Menschenrechts Herausforderungen unserer Zeit“¹ erachtet wurde.

1. Entwicklung – ein mehrdimensionales Verständnis

Der Begriff und das Verständnis von Entwicklung sind seit Beginn der Entwicklungspolitik umstritten. Dies gilt schon deswegen, weil es sich nicht nur um einen rein beschreibenden, sondern auch um einen wertenden Begriff handelt. Die Rede von „Entwicklung“ legt nahe, dass es „unterentwickelte“ Länder gibt, denen es gelingen soll, einen Entwicklungsprozess nachzuholen oder selbstständig zu vollziehen. Damit sind zwangsläufig normative Annahmen darüber verbunden, welche Zustände in einer Gesellschaft überwunden werden und wohin gesellschaftliche Veränderungen führen sollen. In den vergangenen Jahrzehnten unterlag das Verständnis von Entwicklung dabei einem beachtlichen Wandel.

Ohne die Wegmarken der Entwicklungsdebatte an dieser Stelle nachzeichnen zu wollen², lässt sich vereinfachend feststellen, dass der ursprüngliche, stark ökonomisch ausgerichtete Entwicklungsbegriff im Laufe der Zeit um soziale, kulturelle, politische und ökologische Dimensionen erweitert wurde. Die Mehrdimensionalität kommt auch in gängigen

Merkmalsbestimmungen von „Entwicklungsländern“ zum Tragen: Hier werden für gewöhnlich nicht nur die einschlägigen wirtschaftlichen Kennziffern genannt, die über die geringe ökonomische Leistungskraft und die binnen- wie außenwirtschaftlichen Strukturen und Probleme von Entwicklungsländern Auskunft geben, sondern gerade auch soziale Merkmale, wie ein hohes Maß an extremer Armut, Hunger und Unterernährung, ungenügende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, eine prekäre Gesundheitslage oder gravierende Bildungsmängel. Mitunter werden Entwicklungsländern auch noch andere Merkmale zugeschrieben, etwa demographische (hohes Bevölkerungswachstum, massive Migration etc.), soziokultureller (Probleme der Nationenbildung, geringe soziale Mobilität etc.), ökologische (schwere Umweltprobleme wie Abholzung, Bodenerosion, Desertifikation etc.) oder auch politische (schwache Staatlichkeit, politische Instabilität, hohe Konflikthanfälligkeit etc.). Sie alle gelten als Dimensionen von „Unterentwicklung“, auch wenn sich die entsprechenden Probleme nach Entwicklungsregionen, nach Entwicklungsländern und selbst innerhalb der jeweiligen Länder im Detail sehr unterschiedlich darstellen und Differenzierungen dringend vonnöten sind. Zudem stellen einige der vermeintlichen Entwicklungsprobleme globale Herausforderungen dar, die auch „Industrieländer“ betreffen (können).

Abhängig von den konkreten Entwicklungsproblemen, aber auch von entwicklungstheoretischen Grundannahmen wurden in der entwicklungspolitischen Praxis der vergangenen Jahrzehnte unterschiedliche Entwicklungsziele hervorgehoben und favorisiert. Umso bemerkenswerter ist, dass Staats- und Regierungschefs aus aller Welt im September 2000 die UN-Millenniumserklärung verabschiedeten und sich 2001 zu den daraus abgeleiteten Millenniumsentwicklungszielen (*Millennium Development Goals*, MDGs) bekannten. Die MDGs zielen fast schon im Sinne eines entwicklungspolitischen Befreiungsschlages auf die Beseitigung der extremen Armut und des Hungers ab, weiterhin auf die Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung, die Gleichstellung der Geschlechter und ein *empowerment* von Frauen, auf die Senkung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheit von Müttern, die Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten, die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit sowie auf den Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft.

Diese Forderungen sind nicht neu, wurden im Einzelnen entwicklungspolitisch schon vielfach erhoben. Neu ist freilich, dass sich die Regierungen auf verbindliche Zielgrößen geeinigt haben, an denen sich Entwicklungserfolge und -misserfolge messen lassen (vgl. Nuscheler/ Roth 2006). Die MDGs werden seitdem in der Entwicklungszusammenarbeit unentwegt beschworen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) orientiere sich vollends an den Millenniumsentwicklungszielen, betonte etwa die deutsche Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul bei der Vorstellung des „Weißbuch zur Entwicklungspolitik“ im Juli 2008 und unterstrich: „Sie sind die acht Gebote einer gerechten Globalisierung“³.

2. Inwiefern hängen Entwicklung und Menschenrechte zusammen?

Menschenrechte sind komplexe Rechte, die zwischen Moral, Politik und Recht angesiedelt sind. Sie lassen sich moralisch begründen und werden durch politische Entscheidungen zu positiven Rechten, die in internationalen Menschenrechtsabkommen sowie, teils als Bürger-, teils als „Jedermann-Rechte“, in Grundrechtskatalogen nationaler Verfassungen verankert sind. Diese weisen die einzelnen Menschen als Trägerinnen und Träger der Menschenrechte aus und verpflichten vornehmlich (aber nicht nur) die Staaten dazu, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Aufgrund der teils unzulänglichen Durchsetzungsmöglichkeiten und des politischen Handlungsspielraums bei der Umsetzung der Menschenrechte hängt der Menschenrechtsschutz maßgeblich von der Fähigkeit der Rechteinhaber ab, ihre Rechte kollektiv einzufordern, sowie vom politischen Willen der Regierungen, aber auch weiterer Akteure, ihren menschenrechtlichen

Verpflichtungen nachzukommen. Jüngerer völkerrechtlicher Diskussionen zufolge handelt es sich hierbei um Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten⁴.

Achtungspflichten (*obligations to respect*) verpflichten die Staaten, den einzelnen Menschen nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern. Schutzpflichten (*obligations to protect*) verpflichten den Staat, den einzelnen Menschen gegenüber Eingriffen in seine Menschenrechte durch Dritte zu schützen. Im Unterschied zu den Achtungspflichten reicht es also nicht aus, dass der Staat selbst keine Menschenrechtsverletzungen begeht. Vielmehr muss er aktiv werden und mittels nationaler Gesetze und anderer effektiver Maßnahmen sich schützend vor seine Bevölkerung stellen und Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, wo bekannt und möglich, verhindern oder beheben. Gewährleistungspflichten (*obligations to fulfill*) fordern vom Staat, die Ausübung der Menschenrechte durch positive Leistungen überhaupt erst zu ermöglichen. Dazu muss der Staat die rechtlichen, institutionellen, verfahrensmäßigen und nicht zuletzt materiellen Voraussetzungen schaffen, damit die Rechte umgesetzt werden können.

Gemeinhin werden drei „Generationen“ (korrekter: Dimensionen) von Menschenrechten unterschieden: die bürgerlich-politischen Menschenrechte, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (in der Menschenrechtsszene kurz: „wsk-Rechte“ oder „soziale Menschenrechte“ genannt) sowie die abstrakten, überwölbenden und bislang kaum kodifizierten Rechte der „dritten Generation“, wie etwa das Recht auf Entwicklung, Frieden oder saubere Umwelt.

Alle drei „Generationen“ von Menschenrechten sind für die Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung, denn sie schützen die Verwirklichungschancen der einzelnen Menschen, was wiederum für die menschliche Dimension der Entwicklung oder auch einen Entwicklungsbegriff zentral ist, der im Sinne Amartya Sens auf die Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen abzielt.

„Menschenrechte und menschliche Entwicklung haben eine gemeinsame Vision und ein gemeinsames Ziel: die Sicherung von Freiheit, Wohlergehen und Würde aller Menschen überall auf der Welt“, heißt es in einem lesenswerten UNDP-Bericht zum Thema (UNDP 2000: 1). In beiden Fällen gehe es um Freiheit von Diskriminierung, Not, Furcht und Ungerechtigkeit sowie um Freiheit zur Entfaltung und Verwirklichung des Potenzials eines jeden Menschen und zur aktiven gesellschaftspolitischen Mitwirkung und Teilhabe.

In ihrer Gesamtheit zielen demgemäß die Menschenrechte darauf ab, die Handlungsfreiheit der einzelnen Menschen vor Übergriffen, Unterdrückung, Grausamkeiten, Erniedrigung oder Ausbeutung durch den Staat, aber auch durch nicht-staatliche Akteure zu schützen. Darüber hinaus fordern sie, dass die minimalen realen Bedingungen geschaffen werden, damit die Menschen sich frei entfalten und ein selbstbestimmtes Leben führen können.

Da die Handlungsfreiheiten und Verwirklichungschancen der einzelnen Menschen maßgeblich von den Rahmenbedingungen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene abhängen, zielen die Menschenrechte zugleich auf eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung sowie der internationalen Beziehungen ab.

„Menschenrechte bringen den mutigen Gedanken zum Ausdruck, dass alle Menschen Ansprüche auf soziale Ordnungen haben, die sie vor den schlimmsten Entbehrungen und Missbräuchen schützen und die Freiheit für ein Leben in Würde gewährleisten“, heißt es in dem bereits zitierten UNDP-Bericht (UNDP 2000: 2). In diesem Sinne bergen sie eine große emanzipatorische Kraft und tragen zwangsläufig zur Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit bei.

Schon auf den ersten Blick weisen die unterschiedlichen Dimensionen von Entwicklung eine menschenrechtliche Relevanz auf.

Wirtschaftliche Dimensionen von Entwicklung und Menschenrechten

Es ist umstritten und nicht pauschal zu beantworten, ob und inwiefern die Missachtung von Menschenrechten die Wirtschaft schädigt oder befördert⁵. Umgekehrt ist die wirtschaftliche Entwicklung für die Menschenrechtssituation zumindest insofern bedeutsam, als die Umsetzung der Menschenrechte und anderer Entwicklungsziele in vielerlei Hinsicht nicht umsonst zu haben ist.

In diesem Sinne vertrat beispielsweise Arjun Sengupta die Ansicht, dass (menschenrechtskonformes) Wirtschaftswachstum eine Voraussetzung für die nachhaltige Umsetzung der Menschenrechte sei (inwent 2003: 14). Tatsächlich beeinflusst die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes die Möglichkeiten eines Staates, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie – was oft vergessen wird – die bürgerlich-politischen Menschenrechte umzusetzen. Mit anderen Worten: Es ist nicht nur kostspielig, ein allgemein zugängliches und funktionsfähiges Bildungs- und Gesundheitssystem zu errichten und zu unterhalten, um die Rechte auf Bildung und Gesundheit umzusetzen. Ebenfalls teuer sind der Unterhalt eines funktionierenden Gerichtswesens, das die Justizgrundrechte der Menschen schützt, oder die Durchführung einer demokratischen Wahl, welche die politische Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger ernst nimmt. Man denke hier nur an die hohen Kosten der vornehmlich extern finanzierten Wahlen in Afghanistan (2004 und 2005) oder im Kongo (2006).

In der öffentlichen Debatte tritt freilich die ökonomische Bedingtheit des Schutzes und der Umsetzung der Menschenrechte gegenüber menschenrechtlich problematischen Aspekten wirtschaftlichen Handelns zurück. Wirtschaftliche Interessen und menschenrechtliche Ansprüche werden oft als Gegensätze wahrgenommen, zumal dann, wenn der wirtschaftliche Wohlstand – trotz aller Beschwörungen ökonomischer *Trickle-down*-Effekte und eines *Pro-poor*-Wachstums – bei armen Bevölkerungsschichten nicht ankommt oder sogar auf deren Kosten erwirtschaftet wird. Vielfach bestehen prekäre wirtschaftliche Abhängigkeiten, herrschen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vor und verletzen Unternehmen direkt oder indirekt die Menschenrechte⁶. Zugleich ist die Marktwirtschaft sozialpolitisch oft nur ungenügend abgestützt.

Das Spannungsverhältnis zeigte sich gerade auch an dem neoliberalen Krisenmanagement, das unter den Bedingungen weltwirtschaftlicher Probleme und der Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer in den 1980er Jahren betrieben wurde. Internationale Kreditgeber wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank drängten seinerzeit viele Entwicklungsländer dazu, makroökonomische Strukturanpassungen durchzuführen. In deren Rahmen wurden – mit Unterschieden im Detail – vielerorts Staatsausgaben gekürzt und der als aufgebläht und als ineffizient erachtete Staatsapparat verkleinert. Über wirtschaftliche Privatisierung sowie die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte sollten die marktwirtschaftlichen Kräfte freigesetzt und die Volkswirtschaften effektiv in den Weltmarkt integriert werden. Die ökonomischen Anpassungsleistungen der Staaten bargen dabei häufig hohe „soziale Kosten“, zum einen weil der Staat als Arbeitgeber an Bedeutung verlor, Subventionen strich und Sozialleistungen einschränkte, zum anderen, weil einheimische Produzenten unter den Bedingungen geöffneter Märkte dem internationalen Wettbewerbsdruck mitunter nicht standhielten. Erst Ende der 1980er Jahre wurden verstärkt Maßnahmen der sozialen Abfederung und Flankierung der neoliberalen Wirtschaftspolitik durchgeführt.

Die (anfänglich) einseitige Ausrichtung neoliberaler Politik auf makroökonomische Zieldaten unter Inkaufnahme hoher „sozialer Kosten“ stieß seit den 1980er Jahren auf massive soziale Proteste, die bis heute nicht abbrechen. Trotz sozialpolitischer Korrekturen und einer gezielten Armutsbekämpfung sorgt die anhaltend liberale Markt- und Handelsausrichtung, die von etlichen internationalen Organisationen eingefordert wird, für menschenrechtliche Kritik, die ernst zu nehmen ist: Bei aller notwendigen Differenzierung werfen wirtschaftliche Deregulierungs- und Privatisierungsprozesse, bestehende internationale Handels- und Patentregeln, ökonomische Großprojekte oder auch nur das Geschäftsgebaren mancher transnationaler oder nationaler Unternehmen immer wieder menschenrechtliche Probleme auf. In diesem Sinne werden gerade soziale Menschenrechte auch als Schutzmechanismen für ein menschenwürdiges Leben und Arbeiten unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsverhältnisse, deregulierter Märkte und eines massiven wirtschaftlichen Wettbewerbs- und Globalisierungsdrucks verstanden.

Soziale Dimensionen von Entwicklung und Menschenrechten

Die sozialen Dimensionen von Entwicklung weisen wiederum viele positive Anknüpfungspunkte

für eine Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit vor allem an den sozialen Menschenrechten auf. Hier sei etwa an die Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre erinnert, die auf die Befriedung von Grundbedürfnissen (*basic needs*) möglichst aller Menschen abzielte. UN-Sonderorganisationen entwarfen damals bereits Aktionsprogramme wie „Nahrung für alle“ (FAO), „Gesundheit für alle“ (WHO), „Bildung für alle“ (UNESCO) oder auch „Arbeit für alle“ (ILO), die allerdings kaum in die Praxis umgesetzt werden konnten. Dennoch fand die Grundbedürfnisstrategie gerade in Nichtregierungs-Organisationen (NGOs) großen Anklang, da sie die Entwicklungsproblematik konsequent aus der Sicht bedürftiger Menschen anging. Freilich sollte es noch drei weitere Jahrzehnte dauern, bis im Rahmen von Menschenrechtssätzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Schritt von „*basic needs*“ zu „*basic rights*“ vollzogen wurde und bedürftige Menschen nicht mehr als Bittsteller, sondern als Rechteinhaber anerkannt wurden (siehe unten).

Aktuelle Anknüpfungspunkte für soziale Menschenrechte bieten etwa das Konzept der menschlichen Entwicklung, wie es seit 1990 in den gleichnamigen UNDP-Berichten zum Ausdruck kommt, sowie die MDGs mit ihrem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung⁷. Das ehrgeizige (und zugleich ernüchternde) Versprechen der MDGs, die extreme Armut auf der Welt bis zum Jahre 2015 zu halbieren, ist aus menschenrechtlicher Sicht von großer Bedeutung. Auch die weiteren MDGs weisen menschenrechtliche Bezüge auf (siehe GKKE 2007). So steht das Ziel der Verringerung bzw. Beseitigung von Hunger in engem Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung. Die Ziele der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung und der Förderung der Geschlechtergleichheit auf allen Bildungsebenen sind Bestandteile menschenrechtlicher Forderungen der Umsetzung des Rechts auf Bildung. Zielvorgaben zur Verringerung der Kindersterblichkeit, zur Verbesserung der Gesundheit von Müttern, zur Bekämpfung von HIV/AIDS und zur Bereitstellung erschwinglicher, unentbehrlicher Medikamente im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit haben wiederum unmittelbaren Bezug zum Recht auf Gesundheit. Das Ziel, den nachhaltigen Zugang der Menschen zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen, ist eine wichtige Forderung zur Umsetzung der Rechte auf Gesundheit, Nahrung und Wasser. Die angestrebten Verbesserungen der Lebensbedingungen von Slumbewohnern fügen sich in Forderungen zum Recht auf angemessenes Wohnen ein.

Indes: So eng der implizite inhaltliche Zusammenhang auch sein mag, fehlt den MDGs doch der explizite Menschenrechtsbezug. Die ausdrückliche Bezugnahme auf entsprechende menschenrechtliche Abkommen und Pflichten fehlt weitgehend. Bezeichnenderweise spielten Menschenrechte bei der Planung und Umsetzung der MDGs bislang keine große Rolle. In den Worten des Hochkommissariats für Menschenrechte: „*Human rights have not yet played a significant role in supporting and influencing MDG-based development planning*“ (OHCHR 2008: VII). Auch haben die Staaten in der Umsetzung gerade der wsk-Rechte über den Zielrahmen der MDGs hinausweisende Verpflichtungen – sowohl bezüglich der Achtungs- und Schutzpflichten, die in den MDGs unterbelichtet bleiben, als auch bezüglich der Gewährleistungspflichten, welche stärker mit den MDGs verbunden sind. So ignoriert beispielsweise das MDG-Ziel der Primarschulbildung die menschenrechtlich verbindliche Verpflichtung, den Grundschulunterricht allen *unentgeltlich* und *verpflichtend* zugänglich zu machen.

Politische Dimensionen von Entwicklung und Menschenrechte

Und wie steht es um die politische Dimension von Entwicklung? Angesichts teils ernüchternder Ergebnisse der neoliberalen Wirtschaftsstrategien setzte sich zu Beginn der 1990er Jahre selbst in Weltbankkreisen die Erkenntnis durch, dass ein funktionierender Markt auch stabiler institutioneller Rahmenbedingungen bedürfe: Die ökonomischen Anpassungsleistungen wurden daher durch Forderungen nach politisch-institutionellen Reformen ergänzt. Von zentraler Bedeutung war und ist hierbei das Konzept der „*Good Governance*“⁸. Es wurde Ende der 1980er Jahre von der Weltbank eingeführt und von anderen Gebern aufgegriffen und weiterentwickelt. Obwohl es keine einheitliche Begriffsbestimmung gibt, lassen sich folgende Kernelemente



ausmachen: effektives und effizientes Regierungs- und Verwaltungshandeln, Rechtsbindung staatlichen Handelns und Rechtssicherheit, Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Regierung und staatlicher Institutionen, effektive Maßnahmen gegen Korruption, Bereitstellung und Sicherung grundlegender öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft.

Mit dem so erweiterten *Good Governance*-Begriff gewannen – über technokratische Effektivitäts- und Effizienz Aspekte hinweg – auch althergebrachte, entwicklungspolitische Forderungen nach einer partizipativen Entwicklung wieder an Stärke. Auch fügte sich das Konzept bestens in die Forderungen nach Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein, die im Zuge der anhaltenden „dritten Demokratisierungswelle“ in den 1990ern erheblich an Schubkraft gewannen. Dadurch erhöhte sich zugleich die Bedeutung bürgerlich-politischer Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit.

Da funktionierende Staaten zwar keine hinreichende, aber doch eine notwendige Bedingung für den Menschenrechtsschutz sind, war zudem die Wiederentdeckung der alten entwicklungspolitischen Herausforderung des *state building* menschenrechtlich bedeutsam. Während neoliberale Entwicklungsstrategen in den 1980er und teils noch 1990er Jahren den Abbau und eine rigorose „Verschlankung“ des Staates in Entwicklungsländern eingefordert hatten, setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass es mit dem Abbau des Staates allein nicht getan sei: Es gelte auch staatliche Kapazitäten aufzubauen und zu stärken, damit der Staat zumindest grundlegende öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen und verbindliche Regeln durchsetzen könne, ohne die weder Marktkräfte noch die politischen und sozialen Entwicklungsanstrengungen greifen könnten. Zwar sollte die Bandbreite staatlicher Aktivitäten begrenzt werden oder bleiben, doch zugleich sollte die Durchsetzungs- und Leistungskraft des Staates gestärkt werden. Mit anderen Worten: Der Staat in Entwicklungsländern sollte nun nicht (mehr) alles machen, aber das, was er machte, sollte er gut machen – und das hieß im Sinne des *Good-Governance*-Konzepts: effizient, effektiv, verantwortungsvoll, transparent, partizipativ und gemeinwohlorientiert, rückgebunden an die Bedürfnisse in der Bevölkerung und mitgestaltet durch die Zivilgesellschaft, deren Mitwirkungs- und Teilhaberechte folgerichtig zu stärken waren.

Umstritten blieb freilich, welche Kernfunktionen der Staat erfüllen sollte. Die Weltbank (1997) zählte zu den grundlegendsten Minimalfunktionen eines Staates die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Verteidigung, Recht und Ordnung, Eigentumsrechte, gesamtwirtschaftliche Politik und öffentliche Gesundheit, sowie den Schutz der Armen. Politikwissenschaftler hierzulande betonen die konkretisierungsbedürftige Trias von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt⁹. Aus menschenrechtlicher Sicht stellen die Menschenrechte zentrale Verpflichtungen der Staaten dar, wobei angesichts des schwer erkämpften und programmatisch beschworenen Prinzips der Unteilbarkeit der Menschenrechte oft die Frage unterbelichtet bleibt, ob und inwiefern unter den Bedingungen prekärer Staatlichkeit bestimmte Rechte oder Dimensionen von Rechten vorrangig behandelt werden sollen.

Ein Sonderproblem stellt das Phänomen zerfallender oder zerfallener Staaten dar, das mit dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in Somalia 1992 kurzzeitig in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit rückte und später in einer Reihe weiterer, vor allem afrikanischer Länder auftrat. Nachdem viele Geberländer in den 1990er Jahren noch zurückhalten gewesen waren, sich in versagenden, zerfallenden oder kollabierenden Staaten finanziell wie politisch zu engagieren, wurde spätestens seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 in den USA der Staatsaufbau zu einer wichtigen sicherheits- und entwicklungspolitischen Aufgabe¹⁰. Auch menschenrechtlich ist das Thema von großer Bedeutung: Aus der Menschenrechtsperspektive ist Staatsverfall und -zerfall, zumal wenn damit innerstaatliche oder grenzüberschreitende Kriege einhergehen, ein Schauerszenario.

Neben den genannten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungsherausforderungen wurden in zahlreichen Weltkonferenzen seit den 1990er Jahren¹¹ weitere globale Entwicklungsprobleme, etwa geschlechtsspezifischer, ökologischer oder

demographischer Art, benannt, deren menschenrechtliche Bezüge im Einzelnen jeweils herauszuarbeiten wären. Für die internationale Menschenrechtsbewegung war nicht zuletzt die Weltmensenrechtskonferenz von 1993 in Wien ein Meilenstein (vgl. Brock 1996). Sie gab auch einen entscheidenden Impuls, Armut als ein Menschenrechtsproblem anzusehen.

3. Armut und Menschenrechte

Wird der Zusammenhang zwischen Armut und Menschenrechten behandelt, geht es nicht nur, aber doch vor allem um die extreme Armut, die es zwar auch in reichen Industrieländern gibt¹², die jedoch vor allem in Entwicklungsländern weit verbreitet ist. Ähnlich wie „Entwicklung“ ist „Armut“ ein mehrdimensionaler Begriff. Obwohl der Einfachheit halber Armut oft nur an wirtschaftlichen Kenngrößen gemessen wird (etwa an der häufig verwendeten 1- bzw. 2-US-Dollar-Kaufkraft-Marke der Weltbank), herrscht unter Armutsforschern weitgehend Einvernehmen darüber, dass Armut mehr ist als Einkommensarmut. Vielfach wird die ökonomische Dimension von Armut um soziale Komponenten ergänzt, etwa um den Zugang zu Nahrung, Wasser, Wohnraum, Gesundheit und Bildung. Von extremer Armut spricht man in diesem Sinne dann, wenn Menschen nicht über die zur Existenzsicherung notwendigen Güter verfügen, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen und daher ein Überleben in Menschenwürde gefährdet ist. Darüber hinaus gibt es viele arme Menschen, deren Grundbedürfnisse nur knapp gedeckt sind. Diese Menschen kommen mehr schlecht als recht über die Runden. Stellen sich weitere Widrigkeiten ein – etwa Krankheit in der Familie, naturbedingte Ernteausfälle, Einkommenseinbußen oder dergleichen – büßen sie in kürzester Zeit ihre Existenzgrundlage ein.

Doch ist zu betonen: Armut ist zwar vorrangig, aber nicht ausschließlich ein materielles Problem: „Der Mensch lebt nicht von Brot allein. Es geht nicht nur um das Haben, sondern auch beziehungsweise zuallererst um das Sein“, schreibt Franz Nuscheler (2005: 147). Armut weist vielfältige wirtschaftliche und soziale, aber auch soziokulturelle und politische Dimensionen auf, denn sie geht vielfach mit einer objektiven und subjektiven Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen und politischen Leben einher; die Entwicklungssoziologie spricht hier traditionell von Marginalisierung.

Bezüglich der subjektiven Dimensionen der Armut ist die Weltbank-Studie „Die Stimmen der Armen“ aufschlussreich (Narayan et al. 2000). Die Weltbank ließ rund 60.000 arme Menschen weltweit nach ihren Hoffnungen und Wünschen befragen. Offenkundig wollen sich arme Menschen vor Bedrohungen und Risiken schützen und möchten eine Chance erhalten, ihr Leben selbst zu bestimmen. Für ein besseres, selbst gestaltetes Leben wünschen sie sich grundlegende Dinge wie Nahrung, Geld, Arbeit und Gesundheit. Aber sie wünschen sich auch, dass sie am gesellschaftlichen und politischen Leben mitwirken können. Die Befragungen legten daher auch subjektive Betroffenheiten wie soziale Ausgrenzung, Ohnmachtgefühle oder mangelnde Selbstachtung offen – mit weit reichenden familiären und sozialen Folgen. Arme fühlen sich oft rechtlos, an den Rand der Gesellschaft gedrängt und ohne Stimme.

Dies legt ein komplexes Armutsverständnis nahe, wie es u.a. vom Nobelpreisträger und Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen vorgetragen oder auch von dem ehemaligen unabhängigen UN-Experten für Menschenrechte und extreme Armut, Arjun Sengupta, vertreten wurde. Sen zufolge gelten solche Menschen als arm, deren Wohlbefinden aufgrund mangelnder Freiheiten, Fähigkeiten und Verwirklichungschancen (*capabilities*) massiv beeinträchtigt wird. Dabei bezieht Sen – über die ökonomischen und sozialen Dimensionen der Armut hinaus – auch den Mangel an Partizipation im Sinne von politischer Mitwirkung und Teilhabe in das Verständnis von Armut ein. Sengupta betont zusätzlich den Aspekt der sozialen Ausgrenzung¹³. Solche Überlegungen sind in der Entwicklungsdebatte vielfach aufgegriffen worden, ohne dass freilich die gesellschaftspolitischen Dimensionen der Armut wirklich Eingang in die Armutsmessung gefunden hätten.

Inwieweit hängen nun Armut und Menschenrechte zusammen? Häufig wird der Zusammenhang zwischen der Armuts- und der Menschenrechtsproblematik bereits so eng gedacht, dass, analytisch betrachtet, der Hinweis auf kausale Wechselwirkungen trivial ist. Anders ausgedrückt: Wenn Armuts- und Menschenrechtsprobleme bereits definitorisch eng zusammenhängen, dann überrascht es nicht, dass beide sich gegenseitig befördern. Politisch-programmatisch ist jedoch die Erkenntnis, dass Armut und Menschenrechtsverletzungen eng miteinander verwoben sind und sich gegenseitig bedingen, von größter Bedeutung. Entsprechende konzeptionelle Studien, die beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen erstellt wurden, entfalteten erhebliche politische Wirkung. Nicht zuletzt die UN-Menschenrechts(vertrags)organe haben immer wieder die Zusammenhänge aufgezeigt und in die politische Debatte eingebracht. Seit 1998 gibt es in wechselnder personeller Besetzung sogar einen unabhängigen UN-Experten zum Thema Menschenrechte und extremer Armut, der bis vor kurzem der Menschenrechtskommission, heute dem Menschenrechtsrat regelmäßig Bericht erstattet(e)¹⁴.

Armut als Ursache von Menschenrechtsverletzungen

Tatsächlich kann Armut, sofern sie nicht bereits selbst als Menschenrechtsverletzung verstanden wird, Menschenrechtsverletzungen hervorrufen oder befördern. Eine Benachteiligung von Armen findet beinahe in allen Lebensbereichen statt. Nachgewiesenermaßen wirkt extreme Armut diskriminierend und grenzt viele Menschen in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht aus. Sie hindert unzählige Menschen an der gleichberechtigten Teilnahme am öffentlichen Leben und der angemessenen Teilhabe an lebensnotwendigen Gütern; sie nimmt ihnen die Voraussetzung, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Als solche ist sie ein Frontalangriff auf die Menschenwürde und bedroht die Rechte gerade auf Leben, Nahrung, Wasser, Wohnen, Gesundheit und Bildung. Es sind vor allem extrem arme Menschen, die weltweit an vermeidbaren und heilbaren Krankheiten sterben, an Hunger und Unterernährung leiden, keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, unter menschenunwürdigen Bedingungen leben wie arbeiten müssen und aufgrund ihrer prekären Lebensumstände kaum Chancen haben, sich angemessen zu bilden.

Darüber hinaus gibt es unzählige Belege, dass vielen armen Menschen auch die effektive Nutzung ihrer Justizgrundrechte, ihrer bürgerlichen Freiheiten und ihrer politischen Beteiligungsrechte verwehrt bleibt. Gerade für sozial benachteiligte Menschen ist es tendenziell schwieriger, ihre Rechte einzufordern, durchzusetzen und zu nutzen. Trotz der formalen Gleichheit vor dem Gesetz erstreckt sich die Bindungs- und Schutzwirkung des Rechts *de facto* nicht auf alle Menschen gleichermaßen. Vielerorts hat der Menschenrechtsschutz eine ausgeprägte soziale Schieflage. Zu staatlichen Übergriffen gegen Arme kommt es selbst in demokratisch regierten Ländern, vor allem in jenen mit extremen sozialen Unterschieden und rechtsstaatlichen Mängeln. Hierzu zählen etwa die (re-)demokratisierten Staaten Lateinamerikas.

Für Lateinamerika lässt sich auch zeigen, wie schwierig es ist, die vielfach elitär verkrusteten gesellschaftspolitischen Herrschaftsverhältnisse aufzubrechen und breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu einer effektiven politischen Mitwirkung zu ermöglichen oder auch nur deren angemessene politische Repräsentation sicherzustellen. Auch nach den (Re-)Demokratisierungsprozessen der 1980er und 1990er Jahre verzerrte das ausgeprägte Maß an Ungleichheit und Armut in vielen lateinamerikanischen Ländern die realen Bedingungen von Wettbewerb und Partizipation. Demgemäß stellt sich der Einsatz für soziale Gerechtigkeit auf dem Subkontinent nicht nur als Kampf um materielle Ressourcen dar, sondern auch als Kampf um politische und gesellschaftliche Teilhabe sowie als Kampf gegen Fremdbestimmung, Ausgrenzung, Benachteiligung und Entwürdigung, von denen gerade ärmere und indigene Bevölkerungsschichten betroffen sind. Andererseits kann ein neopopulistischer Politikstil, der eine Politik der Antipolitik propagiert und auf die Unterstützung ärmerer Bevölkerungsschichten setzt, auch das demokratische Institutionen- und Rechtsgefüge ins Wanken bringen, wie etwa die Erfahrungen in Peru der 1990er Jahre und das heutige Venezuela zeigen.

Armut als Ergebnis von Menschenrechtsverletzungen

Zugleich kann Armut aus Menschenrechtsverletzungen resultieren oder durch diese befördert werden. Unterdrückung, Diskriminierung und Ausgrenzung tragen wesentlich dazu bei, dass Menschen in Armut leben müssen und sich nicht aus sozialen Notlagen befreien können. Das Armutsrisiko steigt erheblich, wenn Menschen schutzlos massiven und unberechenbaren Bedrohungen ihrer persönlichen Sicherheit und Gesundheit ausgesetzt sind und unterdrückt, verfolgt oder vertrieben werden. Besonders schlimm ist die Lage in fragilen, kollabierenden und von gewaltsamen Konflikten zerrissenen Staaten, in denen der Menschenrechtsschutz versagt und es immer wieder zu humanitären Katastrophen kommt.

Aber auch in stabilen Staaten lassen sich Menschenrechtsverletzungen identifizieren, welche die Armut fördern. In zahlreichen Ländern werden Menschen mit Gewalt daran gehindert, sich zu organisieren, für ihre Rechte einzutreten und bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erkämpfen. Bezeichnenderweise werden immer wieder Menschenrechtsaktivisten, Gewerkschaftsführer, Bauernvertreter oder Umweltschützer bedroht und verfolgt. Die zahlreichen Eilaktionen von Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international oder FIAN International belegen dies eindringlich. Nicht selten werden Menschen daran gehindert, ein existenzsicherndes Einkommen zu erarbeiten, sich selbstständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren und sich vor massiven Gesundheitsschädigungen zu schützen. Auch skrupellose Formen der Ausbeutung, willkürliche Land- und Hausvertreibungen oder selbst Menschenhandel und Schuldknechtschaft bestehen weiterhin fort. Ein Bericht des Internationalen Arbeitsamtes (2005) zeigt, wie verbreitet das Phänomen der Zwangsarbeit noch heute ist. Hinzu kommt, dass grundlegende soziale Infrastrukturen, soweit sie überhaupt verfügbar sind, nicht allen Menschen offen stehen. Diskriminierung und Benachteiligung beim Zugang etwa zu Gesundheitsdiensten und Bildung sind nicht nur in Entwicklungsländern ein Problem.

Mit Nachdruck ist daher an dieser Stelle zu betonen, dass nicht nur die bürgerlich-politischen, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte einen gesellschaftlichen Freiraum begründen, den der Staat zu achten und zu schützen hat. Auch soziale Menschenrechte sind also Freiheitsrechte (vgl. Krennerich 2006). Indem Staaten jedoch selbst die Menschenrechte verletzen, sich nicht schützend vor ihre Bevölkerung stellen oder zu wenig dafür tun, dass die Menschen ihre Rechte tatsächlich nutzen können, tragen sie maßgeblich dazu bei, dass Armut entsteht und andauert.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass Menschenrechtsschutz nicht nur ein Anliegen von Menschenrechtsaktivisten ist; ihm kommt auch für die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Bedeutung zu. Selbst noch so gute Programme der Armutsbekämpfung werden durch massive und flächendeckende Menschenrechtsverletzungen konterkariert. Umgekehrt stellt Armutsbekämpfung nicht nur ein Entwicklungsziel dar, sondern ist auch für den Menschenrechtsschutz von zentraler Bedeutung. Pointiert ausgedrückt, nützt die beste Menschenrechtsarbeit wenig, wenn Menschen weiterhin in extremen Armutssituationen leben, in denen ihre Menschenrechte massiv verletzt oder bedroht werden. So stellt sich die Frage, welche Rolle Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit spielen.

4. Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

Obwohl die Menschenrechte bereits in den 1970er und 1980er Jahren Eingang in die staatliche Entwicklungspolitik einzelner Geberländer gefunden hatten (vgl. Schläppi 1998, Erdmann 1999), wurden sie erst in den 1990er Jahren umfassend und systematisch in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden. Voraussetzung hierfür war nicht zuletzt das Ende des Ost-West-Konfliktes. Dadurch konnten sich die Menschenrechtspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit aus den ideologischen Wahrnehmungsmustern und Handlungslogiken des Kalten Krieges lösen, wurden weniger stark von bündnis- und sicherheitspolitischen Interessen überlagert. Hinzu kam, dass zu Beginn der 1990er Jahre der

Höhepunkt einer weltweiten Demokratisierungswelle war, die zuvor Lateinamerika erfasst hatte und nun auch Osteuropa, Afrika und Asien ergriff. Ein „*wind of change*“ strich über den Globus und gewährte der liberalen Demokratie zumindest zeitweilig starken Auftrieb. Intern wie extern wuchs dadurch der Druck auf viele Entwicklungsländer, demokratische Regierungssysteme einzuführen und die Menschenrechte zu achten.

In der Entwicklungszusammenarbeit fanden diese politischen Umbrüche insofern ihren Niederschlag, als die Geberländer des Nordens ab Anfang der 1990er Jahre eine erklärte demokratie- und menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik betrieben. Die Forderungen nach Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ließen sich hierbei problemlos in Forderungen nach *Good Governance* einfügen. Einzelne Geberländer, auch Deutschland, sowie verschiedene inter- bzw. supranationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Europäischen Gemeinschaften oder die OECD ergriffen zu Beginn der 1990er Jahre gezielt und verstärkt entwicklungspolitische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte.

Politische Konditionalität

Zu solchen Maßnahmen gehört traditionell die politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit, die in einer negativen und positiven Variante auftreten kann. Im ersten Fall wird bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen oder Demokratiedefiziten die Entwicklungszusammenarbeit eingeschränkt oder ausgesetzt. Im zweiten Fall werden Fortschritte im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie „belohnt“, etwa durch Schuldenerlasse, günstige Kredite oder nicht-rückzahlbarer Zuschüsse.

Frühe Erfahrungen mit einer menschenrechtlichen Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit hatten schon in den 1960er und 1970er Jahren einzelne Staaten wie die USA oder die Niederlande gemacht. Auch die EG war damals schon mit dem Problem konfrontiert: Nach dem Militärputsch Idi Amins in Uganda im Jahre 1971 hatte sie nämlich – trotz der dortigen Menschenrechtsverbrechen – keine Handhabe zur Suspendierung oder Streichung der Hilfsleistungen und erließ daher *ad-hoc* die sogenannten Uganda-Richtlinien. Auch danach verzögerte die EG aus politischen Gründen fallweise Auszahlungen vor allem an afrikanische Staaten. Die explizite Bindung von Entwicklungsleistungen an Menschenrechte erfolgte dann im Rahmen von Abkommen der EG mit den sog. AKP-Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik, im Sinne einer politischen Konditionierung erstmals im Lomé-IV-Abkommen von 1989 und seiner Revision von 1995, später auch im Cotonou-Vertrag von 2000 (vgl. Heinz 2004). Seit 1992 enthalten alle Kooperations- und Entwicklungsabkommen sowie alle Assoziations- und Partnerschaftsabkommen der EG bzw. EU sog. Menschenrechtsklauseln, teils auch mit explizitem Suspendierungshinweisen.

Die vor allem negative politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit war von Beginn an umstritten¹⁵. Sie bot zwar einerseits die Chance, die Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit stärker zur Geltung zu bringen, doch wurden bei ihrer Anwendung rasch „doppelte Standards“ offensichtlich, abhängig von wirtschaftlichen oder strategischen Interessen der Geber. Der Glaubwürdigkeit dieses Instruments waren solche „Doppelstandards“ in hohem Maße abträglich. Zahlreiche Studien nährten zudem Zweifel an der Wirksamkeit der politischen Konditionalisierung oder förderten zumindest ambivalente Erfahrungen gerade in Afrika zutage. Gleichwohl blieb die politische Konditionalisierung ein wichtiges Druckmittel, um Menschenrechte zu schützen. Im Idealfall wurden die Konditionalitätskriterien dabei nicht nur als negative Ausschlusskriterien verwandt, sondern dienten auch der kontinuierlichen Bewertung, Einforderung und Förderung der Menschenrechtsorientierung von Partnerländern, etwa im kritischen bilateralen oder multilateralen Dialog.

In Deutschland legte 1991 das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter Leitung des damaligen Ministers Carl-Dieter Spranger (CSU), fünf Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor, an denen sich die Vergabe von Entwicklungsleistungen orientieren sollte. Drei der Kriterien bezogen sich auf bürgerlich-

politische Menschenrechte: die Beachtung der Menschenrechte (gemessen an der Freiheit von Folter, Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz), die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess (demokratische Wahl, politische Opposition, Vereinigungsfreiheit, Presse- und Informationsfreiheit) und Rechtssicherheit (insb. Unabhängigkeit der Justiz, Gleichheit vor dem Gesetz). Als zwei weitere Kriterien kamen die Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns dazu. Obwohl eine umfassende empirische Analyse der Anwendung dieser Kriterien bis heute aussteht (vgl. Schmidt 2006: 106), lässt sich doch festhalten, dass die Kriterien, die über viele Jahre Bestand hatten, vergleichsweise flexibel und eher im Sinne einer positiven Konditionalisierung gehandhabt wurden.

2007 wurden schließlich die Konditionalitätskriterien für die deutsche EZ überarbeitet. Ob und in welcher Form Deutschland mit einem Land entwicklungspolitisch zusammenarbeitet, hängt demnach von der Entwicklungsorientierung des Landes und seinen internen Rahmenbedingungen ab. In die Beurteilung bezieht das BMZ dabei Eigenangaben zufolge die nachstehenden fünf Kriterien ein: armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung, insbesondere die Orientierung an den MDGs; Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte; Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates; kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft. Positiv hervorzuheben ist, dass die Kriterien nunmehr sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte umfassen und – entsprechend jüngeren rechtsdogmatischen Entwicklungen – auf die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte abheben. Allerdings wird bei der Operationalisierung der Menschenrechtskriterien, etwa im Rahmen von Gutachten für die Ländergespräche im BMZ, dann doch vornehmlich auf die Achtungspflichten der Staaten abgehoben und fehlen – trotz vieler sinnvoller Leitfragen und Indikatoren – spezifische Fragen zur Diskriminierung oder zu den wsk-Rechten. Erfreulicherweise wird der Bezug zu menschenrechtlichen Berichtspflichten, Aktionsplänen, Gesetzesreformen sowie zu Kontroll- und Beschwerdemechanismen hergestellt. Ebenso werden Frauenrechte betont. Wichtig ist auch, dass anhand der Kriterien die Botschaften künftig regelmäßig Bericht erstatten sollen.

Positive Maßnahmen der Menschenrechtsförderung

Ungeachtet der Diskussion um die politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass positive Maßnahmen und Anreize der Förderung von Menschenrechten Vorrang haben sollten vor Sanktionen, die nur als letztes Mittel gelten können. So lag schon in den 1990er Jahren der Schwerpunkt der staatlichen und schon gar der nicht-staatlichen menschenrechtsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit auf der Unterstützung spezifischer Menschenrechtsprojekte und -programme, die auf eine langfristige Stärkung der Menschenrechte in den jeweiligen Empfängerländern abzielten. Etliche Geberländer und internationale Organisationen betreiben seit vielen Jahren eine aktive Menschenrechtsförderung. Dasselbe trifft für zahlreiche nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen zu, in Deutschland einschließlich der politischen Stiftungen sowie der großen kirchlichen Hilfswerke wie Brot für die Welt oder Misereor.

Der ursprüngliche Fokus westlicher Menschenrechtsförderung lag dabei allerdings zunächst nicht etwa auf den – thematisch eng mit der sozioökonomischen Entwicklungsproblematik verknüpften – wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, sondern auf den bürgerlichen und politischen Rechten, die in den Zusammenhang mit der Errichtung und Konsolidierung entwicklungsfördernder demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen gestellt wurden. In diesem Sinne wurde die Förderung der Menschenrechte zunächst vor allem als ein Bestandteil von Demokratieförderung verstanden (Erdmann 1999: 9). Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hingegen waren zunächst kein fester Bestandteil der Entwicklungspolitik. „Es ist nicht übertrieben“, schrieb der Volkswirtschaftler Hermann Sautter (1996: 185) noch Mitte der 1990er Jahre, „wenn man davon spricht, dass die Existenz und der

Inhalt des Sozialpaktes den Geberorganisationen der bilateralen und multilateralen EZ lange Zeit unbekannt war“. Ähnlich laute seinerzeit der Tenor von Michael Windfuhr (1997: 80), der im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AG KED) eine Studie zu eben diesem Thema erstellt hatte und resümierte: „Soziale Menschenrechte sind bislang kein Thema der Entwicklungszusammenarbeit“. In den 1990er Jahren wurden die wsk-Rechte allenfalls indirekt, im Rahmen allgemeiner Entwicklungsprojekte, gefördert, zumeist ohne klares Verständnis über den Inhalt dieser Rechte und ohne Bezug auf entsprechende Menschenrechtsabkommen.

Seitdem hat sich jedoch viel getan: Seit einigen Jahren sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte deutlich im Aufschwung. Eine wachsende, mittlerweile schier unüberschaubare Anzahl internationaler und nationaler Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen hat inzwischen das Thema aufgegriffen und vorangetrieben, macht Verletzungen der wsk-Rechte öffentlich oder fördert diese Rechte (vgl. Windfuhr 2004, Krennerich 2005). Binnen kürzester Zeit wurden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte derart populär, dass einige ausgeschlafene Entwicklungspolitiker sogar die These vertraten, die gesamte Entwicklungszusammenarbeit diene doch der Verwirklichung dieser Rechte. Doch greift eine solche „Gleichsetzungsthese“ zu kurz, denn beileibe nicht jedes Entwicklungsprojekt ist ein Menschenrechtsprojekt. Im schlimmsten Fall können Entwicklungsprojekte sogar gegen Menschenrechte verstoßen. So sei nur daran erinnert, dass in den letzten zwei Jahrzehnten geschätzte 200 Mio. Menschen von entwicklungsbedingten Zwangsumsiedlungen betroffen waren, die vielfältige menschenrechtliche Probleme aufwarfen (vgl. Roos 2007: 27). Vielfach mussten Menschen Infrastruktur- und Bewässerungsprojekte, Landreformen, Stadtsanierungen oder Maßnahmen zur Rohstoff- oder Energiegewinnung weichen, ohne hinreichend informiert, konsultiert, geschützt oder entschädigt zu werden. Allein im Zusammenhang mit dem umstrittenen Drei-Schluchten-Staudamm in China wurden vorsichtigen Schätzungen zufolge rund 1,4 Mio. Menschen zwangsumgesiedelt. Viele mehr kommen jetzt wegen der geologischen Spätfolgen hinzu.

Allerdings soll nicht unterschlagen werden, dass viele Aspekte und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit eine menschenrechtliche Relevanz haben. Insofern wurden und werden die sozialen Menschenrechte tatsächlich oft implizit durch die Entwicklungszusammenarbeit befördert. Doch damit von einer expliziten Förderung dieser Rechte gesprochen werden kann, muss deutlich auf die Menschenrechte abgehoben, müssen die Menschen in der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte aktiv unterstützt und müssen staatliche und nicht-staatliche Pflichtenträger tatsächlich in die Verantwortung genommen werden, die Menschenrechte umzusetzen. Dies erfolgte im Hinblick auf die sozialen Menschenrechte erst seit wenigen Jahren. Inzwischen ist jedoch die gezielte und ausdrückliche Förderung der wsk-Rechte fester Bestandteil der staatlichen wie der nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, auch in Deutschland.

Ebenso wichtig wie die thematisch-inhaltliche Ausweitung der Menschenrechtsförderung auf die wsk-Rechte ist wachsende Bereitschaft, über ausgewiesene Menschenrechtsprojekte hinaus die Menschenrechte als Querschnittsthema der Entwicklungszusammenarbeit stärker und systematischer zu berücksichtigen. Einige Staaten und Organisationen entwickelten hier ein mehr oder minder explizites *mainstreaming*, demgemäß menschenrechtliche Aspekte – und sei es auch nur im Sinne eines *Do-not-harm*-Ansatzes – allgemein in der EZ zu prüfen seien. „Radikalisiert“ wurde ein solches *mainstreaming* in Form des sogenannten *human rights approach to development*, auf Deutsch: Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit.

Menschenrechtsansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

Ein *human rights approach to development* erhebt die Menschenrechte, je nach Reichweite und Ausgestaltung, zu einem vornehmlichen oder gar zum zentralen Referenzrahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die EZ soll demnach konsequent auf die Umsetzung von Menschenrechten abzielen, die Menschen befähigen, ihre Rechte einzufordern und

gesellschaftspolitische Entscheidungsprozesse aktiv mitzugestalten, sowie die Staaten dabei unterstützen, ihren völkerrechtlich fixierten menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Allerdings wurde und wird das Konzept nicht einheitlich verwandt. Viele Geber gehen nicht so weit, ihre Ziele und ihr entwicklungspolitisches Handeln derart rigoros in Funktion der Menschenrechte zu stellen, wie es strikte Verfechter eines solchen Ansatzes ursprünglich forderten¹⁶. Immerhin treten aber inzwischen etliche internationale Organisationen, Regierungen und NGOs dafür ein, Menschenrechtsverpflichtungen umfassender und konsequenter in der staatlichen wie nicht-staatlichen, bilateralen wie multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zur Geltung zu bringen und bekennen sich zu einem „weichen“, pragmatisch gehandhabten Menschenrechtsansatz.

Auf UN-Ebene haben beispielsweise verschiedene Organisationen (UNDP, UNICEF etc.) bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre explizit einen Menschenrechtsansatz eingeführt – und haben entsprechende Erfahrungen gesammelt und ausgetauscht (vgl. Hamm 2003, Tschampa 2004). Um die Anwendung solcher Menschenrechtsansätze auf UN-Ebene zu vereinheitlichen, verständigten sich die UN-Entwicklungseinrichtungen im Jahre 2003 auf ein gemeinsames Konzept, demzufolge die gesamte Entwicklungszusammenarbeit in der UN die Umsetzung der Menschenrechte, so wie sie in der AEMR und den UN-Menschenrechtsabkommen niedergelegt sind, fördern und zugleich von diesen geleitet sein soll. Auch solle die Entwicklungszusammenarbeit die Fähigkeiten der Pflichtenträger und der Rechteinhaber stärken, ihre Pflichten zu erfüllen bzw. ihre Rechte einzufordern. Von der Planung bis zur Bewertung sollen sich Entwicklungsprogramme an grundlegenden menschenrechtlichen Prinzipien ausrichten, namentlich an der Universalität, Unveräußerlichkeit, Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte, an Gleichheit, Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Inklusion sowie an *accountability* und Rechtsstaatlichkeit (United Nations 2003). Teils in Zusammenarbeit mit dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) wurden zahlreiche Policy-Papiere, Richtlinien, Handreichungen und operative Hilfestellungen erarbeitet sowie Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt (z.B. OHCHR 2006, 2008).

Erwähnenswert ist auch, dass der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD – „mit aktiver deutscher Unterstützung“ (Bundestag 2008: 92) – erstmals alle Mitgliedsstaaten zu einer systematischen Verankerung der Menschenrechte in der EZ verpflichtet hat (vgl. DAC 2007). Einige westliche Geberländer haben teilweise schon ab Ende der 1990er Jahre Schritte hin zur Einführung eines expliziten Menschenrechtsansatzes in die Entwicklungspolitik unternommen. Andere Staaten prüften zumindest, inwieweit die Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden könnten. Erfolge und Probleme der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes, der inzwischen in unterschiedlichen Bereichen angewandt wurde – von Armutsbekämpfung, Gesundheit und Wasser über Energie und Umweltschutz bis hin zur Beratung von Parlamenten und Dezentralisierung – sind in den jeweiligen Ländern im Detail zu untersuchen.

In Deutschland führte das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in den Jahren 2002 und 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein Beratungsvorhaben unter dem Titel „Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ durch, in dem geprüft wurde, wie die Menschenrechte hierzulande entwicklungspolitisch besser berücksichtigt werden könnten. In ihrem Abschlussbericht unterschied die Projektverantwortliche, Hildegard Lingnau, dabei zwischen dogmatischen, ausschließlich auf Menschenrechte abzielenden „*Rights Based Approaches*“ und pragmatischen, Menschenrechte als komplementäre Aufgabe erachtenden „Menschenrechtsansätzen“ (MRA) in der EZ (Lingnau 2003: 25). Diese feinsinnige sprachliche Unterscheidung hat sich nicht durchgesetzt, zeigt aber, dass in der Diskussion um einen Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit – ob aus inhaltlichen oder aus politischen Gründen – das Konzept zunächst in einer eher unverbindlichen, abgeschwächten Weise verwandt wurde.

Während der Lingnau-Bericht als Referenzdokument im BMZ, auch aufgrund personeller Veränderungen, in der Folgezeit kaum mehr eine Rolle spielte, leitete gleichwohl der erste Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte (2004-2007) eine systematische Orientierung der deutschen Entwicklungspolitik an den Menschenrechten ein und bekannte sich zu einem Menschenrechtsansatz in der EZ (vgl. BMZ 2004). Allerdings ging der Aktionsplan nicht weit über eine Fortschreibung von Einzelmaßnahmen hinaus. Der im März 2008 vorgestellte zweite Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte (2008-2010) ist konzeptionell schlüssiger und führt den Prozess der querschnittartigen Verankerung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit fort. Das Forum Menschenrechte (2008) begrüßte demnach auch die Grundausrichtung – die „große Linie“ – des Aktionsplans. Es hob u.a. hervor, dass die international verbrieften Menschenrechte als rechtlich bindende Maßstäbe und verbindliche politische Vorgaben für die EZ anerkannt wurden, forderte aber u.a. zugleich, dass der Menschenrechtsaktionsplan tatsächlich zu einer festen und nachhaltigen Verankerung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der EZ führen und die Menschenrechte in der alltäglichen entwicklungspolitischen Praxis stärker zur Geltung kommen sollten.

Insgesamt lässt sich für Deutschland feststellen, dass weder in der staatlichen noch in der nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ein strikter oder dogmatischer Menschenrechtsansatz verfolgt wird, der die Menschenrechte zum zentralen Referenzrahmen und Ziel der Entwicklungszusammenarbeit erheben würde. Jedoch gibt es ernsthafte Bemühungen, Menschenrechte als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe zu etablieren und eine menschenrechtsinformierte und -orientierte EZ zu betreiben, welche die Förderung der Menschenrechte nicht als zentrales, aber doch als wichtiges Ziel anerkennt. Man könnte hier von einem pragmatischen, inkrementellen Menschenrechtsansatz sprechen.

5. Das Recht auf Entwicklung

„*We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development*“, heißt es in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen.

Das Recht auf Entwicklung steht seit Jahrzehnten auf der Agenda der Vereinten Nationen. Obwohl seine Wurzeln bis in die 1940er Jahre zurückreichen, wurde es mit völkerrechtlichem Anspruch seit Anfang der 1970er Jahre vorgetragen, nach der Dekolonialisierungswelle der 1950er und 1960er Jahre und auf dem Höhepunkt des Nord-Süd-Konfliktes, eingebunden in die – letztlich erfolglosen – Forderungen vieler Entwicklungsländer nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“. Nach jahrelangen Verhandlungen verabschiedete die UN-Generalversammlung im Jahre 1986 schließlich die „Deklaration zum Recht auf Entwicklung“. Allein die US-Delegation stimmte seinerzeit dagegen. Acht Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, enthielten sich der Stimme. Die rechtlich nicht verbindliche Resolution gilt seitdem als grundlegendes Dokument zum Recht auf Entwicklung. Sie definiert das Recht auf Entwicklung folgendermaßen:

„Das Recht auf Entwicklung ist ein unveräußerliches Menschenrecht, kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen“. (Bundeszentrale für Politische Bildung 2004: 253).

Im Abschlussdokument der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 wurde das Recht auf Entwicklung erneut aufgegriffen – und dieses Mal auch von den westlichen Industriestaaten geschlossen unterstützt. Seitdem wurde es in einer Reihe weiterer Resolutionen bekräftigt. Verschiedene UN-Arbeitsgruppen beschäftigten sich bisher mit dem Thema; die derzeitige ist vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzt und wird von einer „*High Level Task Force*“ unterstützt.

Trotz aller Bekundungen und Bemühungen hat jedoch das Recht auf Entwicklung – über seine Fixierung in der afrikanischen Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981 hinaus – bislang kaum rechtliche oder politische Bindungskraft entfalten können. In den UN-Menschenrechtsorgans sind Natur und Inhalt des Rechts, das allenfalls dem „*soft law*“ zugeordnet werden kann, stark umstritten, und in der bilateralen und multilateralen Entwicklungspolitik wird bis heute kaum auf das Recht Bezug genommen. Dort kreist die Debatte weit stärker um die einzelnen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie bürgerlichen und politischen Menschenrechte.

Eines der grundlegenden Probleme des Rechts auf Entwicklung ist seine komplexe Natur (vgl. auch Neß 2004, Kirchmeier 2006): Das Recht beinhaltet individuelle und kollektive Komponenten des Menschenrechtsschutzes, stellt also sowohl ein Individualrecht als auch ein Gruppenrecht dar. Vor allem aber begründet es nicht nur einen Rechtsanspruch von Menschen und Völkern gegenüber dem eigenen Staat, sondern auch Pflichten zwischen Staaten. Die Deklaration enthält zahlreiche Bestimmungen, welche die Staaten als Pflichtenträger gegenüber Individuen und Völkern sowie auch untereinander ausweist. Welche konkreten Ansprüche sich – über die in anderen Menschenrechtsabkommen fixierten Menschenrechte hinaus – aus dem Recht ableiten lassen, ist völkerrechtlich wie politisch umstritten.

Während, vereinfacht gesprochen, Vertreter von Entwicklungsländern dazu neigen, aus dem Recht auf Entwicklung Ansprüche armer und ärmster Staaten und ihrer Bevölkerung gegenüber den reichen Staaten des Nordens abzuleiten, sehen Vertreter von Industrieländern vor allem die Regierungen vor Ort in der Pflicht, das Recht auf Entwicklung umzusetzen. Sie sind allenfalls bereit, auf freiwilliger Basis die Entwicklungsbemühungen in Entwicklungsländern zu unterstützen; rechtlich verbindliche zwischenstaatliche Pflichten leiten Industrieländer nicht aus dem Recht ab. Dahinter steht zum einen die Rechtsauffassung, dass Staaten keine Träger von Menschenrechten sein können. Zum anderen wird befürchtet, dass sich aus dem Recht auf Entwicklung weitreichende und kostspielige Verpflichtungen, mithin sogar ein „Recht auf Entwicklungshilfe“, ergeben könnten.

Diese Haltung bestimmt auch die Position der Bundesregierung, wie sie etwa dem jüngsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung zu entnehmen ist (BT-Drucksache 16/10037, S. 92). Gemeinsam mit anderen EU-Staaten unterstützt die deutsche Regierung zwar grundsätzlich die Weiterentwicklung und Operationalisierung des Rechts auf Entwicklung, vertritt aber die Auffassung, dass es sich um kein neues Menschenrecht handle, sondern vielmehr um die Synthese der bereits verankerten bürgerlich-politischen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Es sei ein „Recht auf die Verwirklichung von Rechten“ innerhalb der Staaten, verpflichte lediglich die jeweiligen Staaten gegenüber ihren Bürgern, und begründe keinerlei Rechte und Verpflichtungen zwischen Staaten. Ein rechtlich bindendes Instrument, etwa eine Konvention zum Recht auf Entwicklung, ist daher aus Sicht der Bundesregierung wie auch anderer EU-Staaten weder erforderlich noch angebracht. Den Mehrwert eines Rechts auf Entwicklung sieht die Bundesregierung darin, „... im Sinne von MDG 8 konkrete Entwicklungspartnerschaften zwischen Staaten und multilateralen Institutionen auf- und auszubauen, die zu einer Verbesserung der Menschenrechte, namentlich in unseren Partnerländern, beitragen“ (ebda.). Als solches trägt es allenfalls zur menschenrechtlichen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit bei, wie sie im Rahmen des Menschenrechtsansatzes in der EZ politisch postuliert wird.

Eine nicht nur politische, sondern rechtlich verbindliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an den Menschenrechten ist allerdings nicht auf die vertragliche Kodifizierung des Rechts auf Entwicklung angewiesen; sie könnte sich teilweise auch durch eine Anerkennung „extraterritorialer Staatenpflichten“ ergeben, die verschiedentlich aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten des UN-Sozialpaktes abgeleitet werden. Während es dem allgemeinen Menschenrechtsverständnis entsprechen dürfte, dass die international anerkannten Menschenrechte das staatliche Handeln insgesamt binden, gleich ob es

im eigenen Land oder anderswo zum Tragen kommt, ist es völkerrechtlich noch sehr umstritten, ob und inwieweit die Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen gegenüber Menschen außerhalb ihres Hoheitsgebietes haben. Zwar wird inzwischen zusehends anerkannt, dass die Staaten in ihren bilateralen und multilateralen Beziehungen nicht selbst die Menschenrechte verletzen dürfen, darüber hinaus gehende Schutz- und Unterstützungspflichten (hier im Sinne unterstützender Gewährleistungspflichten) werden jedoch bestritten.

Gleichwohl wird den extraterritorialen Staatenpflichten auf UN-Ebene wachsende Bedeutung beigemessen. Entwicklungspolitisch werden sie von etlichen NGOs, in Deutschland vor allem von Brot für die Welt, dem Evangelischen Entwicklungsdienst und FIAN International, eingefordert. Dabei ist zu betonen, dass es sich bei extraterritorialen Staatenpflichten lediglich um eine zusätzliche Dimension des Menschenrechtsschutzes handelt und sie nicht die Staaten ihrer innerstaatlichen Verantwortung entheben. Jedem Staat obliegt nach wie vor die Hauptverantwortung für die Menschenrechte im eigenen Land.

6. Herausforderungen und Empfehlungen für die deutsche Politik

Aus dem Gesagten geht hervor, wie wichtig es ist, die „Welten“ der Menschenrechtspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit enger zusammenzuführen. Für die Menschenrechtsarbeit bedeutet dies, dass sie den Armutskontext systematischer berücksichtigt. Die Entwicklungszusammenarbeit hingegen muss sich stärker der Menschenrechtsproblematik zuwenden. Eine stärkere menschenrechtliche Orientierung, auch deutscher Entwicklungszusammenarbeit ist anzuraten; sie würde die bisherige Entwicklungszusammenarbeit nicht ersetzen, sondern ergänzen bzw. deren menschenrechtsrelevante Merkmale stärker akzentuieren: Zu diesem Zweck wäre Folgendes vonnöten:

- 1) In der Entwicklungszusammenarbeit sollte ein deutlicher Bezug zu den bestehenden Menschenrechtsabkommen und den bereits etablierten Menschenrechtsnormen hergestellt werden. D.h. die Menschenrechtsverträge und die inhaltliche Bedeutung der jeweiligen Menschenrechtsnormen müssen wirklich bekannt sein und es muss auf sie Bezug genommen werden. Bezüglich der inhaltlichen Bestimmung der wsk-Rechte bestehen hier teilweise noch Wissenslücken in der EZ, obwohl der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in zahlreichen Kommentaren die Rechte konkretisiert hat (DIMR 2005). Zudem mangelt es mitunter an einem anwendungsbezogenen Verständnis dieser Rechte. Mit den FAO-Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung (2004) liegt beispielsweise ein Katalog politikfeldbezogener Umsetzungsempfehlungen für ein soziales Menschenrecht vor. Aber auch zu anderen sozialen Menschenrechten liegen hilfreiche Leitlinien vor, so etwa bezüglich Vertreibungen und Umsiedlungen (Amnesty International et al. 2007).
- 2) Bedürftige Menschen müssen tatsächlich als Träger von Rechten anerkannt werden. Dadurch wird das Handlungsinstrumentarium der Betroffenen und ihrer Unterstützergruppen erweitert, und zwar nicht nur um rechtliche Maßnahmen (Klagen, Beschwerden), sondern auch um gesellschaftspolitische Mitwirkungsformen. Menschenrechte haben immer auch aufklärende, appellative und politische Funktionen. Indem gerade arme und benachteiligte Menschen darin unterstützt werden, ihre Rechte einzufordern und durchzusetzen, werden deren *empowerment* und Partizipation gestärkt. Diese stellen sowohl menschenrechtliche als auch entwicklungspolitische Kernprinzipien dar. Sie finden ihren rechtlichen Ausdruck u.a. im Recht auf Mitwirkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, in der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auch im Recht auf Bildung, das selbst wiederum ein „*empowerment right*“ darstellt.
- 3) Pflichtenträger und Verantwortlichkeiten sind deutlich zu benennen. Aus der Natur des Völkerrechts ergibt sich, dass die Staaten die Hauptverantwortung für die Achtung, den

Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte tragen. Auch im Rahmen der EZ lassen sich diese Pflichten einfordern, und zwar Bezug nehmend auf anerkannte Interpretationen der einzelnen Rechte. Das traditionell stark sozioökonomisch ausgerichtete Monitoring der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich so um menschenrechtliche Kriterien erweitern, die prüfen und sicherstellen sollen, dass sowohl der Entwicklungsprozess als auch die Entwicklungsergebnisse menschenrechtskonform ausfallen. Die - bislang nur sehr bedingt gegebene - menschenrechtliche Bindung auch nicht-staatlicher Akteure, vor allem der Privatwirtschaft, ist dabei eine der großen menschenrechtlichen Herausforderungen der Zukunft.

- 4) Extraterritoriale Staatenpflichten sind anzuerkennen. Im Sinne ihrer internationalen Verpflichtungen sollte dabei die Bundesregierung zumindest sicherstellen, dass sie durch ihr internationales Handeln nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzt (extraterritoriale Achtungspflichten). Zudem sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass private Akteure, etwa Unternehmen, in ihrem Kontroll- und Einflussbereich nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzen (extraterritoriale Schutzpflichten). Auch sollte die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit andere Staaten darin unterstützen, die Menschenrechte umzusetzen und zu gewährleisten (extraterritoriale Unterstützungspflichten). Solche Forderungen beziehen sich nicht nur auf die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auf die gesamte Politik.
- 5) In der praktischen Entwicklungszusammenarbeit sind die bereits eingeleiteten menschenrechtliche Bewusstseinsbildungs-, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen zu verstetigen und auszuweiten, um innerhalb der Institutionen und Organisationen ein problemadäquates Verständnis von Menschenrechten zu entwickeln, das in die praktische Arbeit einfließen kann. Wichtig ist hierbei die Klärung praktischer Umsetzungsfragen, die den Mehrwert menschenrechtlicher Ansätze in der alltäglichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit verdeutlichen. Hier sind auch die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ gefragt. Das GTZ-Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der EZ“ bietet hier bereits wichtige Hilfestellungen, die es konsequent zu nutzen gilt. Zudem sind innerhalb der staatlichen und internationalen Entwicklungsinstitutionen die Kapazitäten für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen bzw. ein *human rights assessment* erheblich auszubauen.

Alles in allem würde eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung und Profilierung der bi- und multilateralen EZ die menschenrechtlichen Prinzipien stärken, die bereits jetzt in der Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung sind: *empowerment*, Partizipation, Nicht-Diskriminierung, Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Gerade bei der Förderung besonders verletzlicher Gruppen wie Frauen, Kinder und Minderheiten decken sich die Zielgruppen von Armutsbekämpfung und Menschenrechtsförderung.

Abschließend sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine verstärkte Menschenrechtsförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit leicht konterkariert werden kann, wenn die übergreifenden politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen den Menschenrechten abträglich sind. Über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus sollten daher die Bundesregierung und ihre europäischen Partner auf eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung nicht nur nationaler, sondern auch internationaler Ordnungen hinwirken. Letztlich geht es darum, die viel zitierte Globalisierung menschenrechtsverträglich zu gestalten.

Literatur:

Amnesty International India et al. 2007: A Handbook on UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, New Delhi.

Bendel, Petra et al. (Hrsg.) 2003: Demokratie und Staatlichkeit, Wiesbaden.

BMZ 2004: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung, Bonn.

BMZ 2008: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010, Berlin.

BMZ 2008a: Weißbuch zur Entwicklungspolitik. 13. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Berlin.

Bösl, Anton 2007: Good Governance als Paradigma moderner Entwicklungspolitik, in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 2/07, S. 6-34.

Brock, Lothar (Hrsg.) 1996: Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/ Frankfurt.

Brot für die Welt 2005: Policy Paper zur Menschenrechtsorientierung des Entwicklungsansatzes von Brot für die Welt, Stuttgart.

DAC 2007: Action-oriented Policy-Paper on Human Rights and Development, DCD/DAC (2007) 15.

Debiel, Tobias 2005: Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 28-29, S. 12-18.

Debiel, Tobias/ Lambach, Daniel/ Pech, Birgit 2007: Geberpolitiken ohne verlässlichen Kompass?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 48, S. 10-16.

Debiel, Tobias/ Lambach, Daniel/ Reinhardt 2007: „Stay engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit, INEF Report 90/2007, Duisburg.

Derksen, H. 2002: Human Rights: A Matter of Deceny and Dignity. Human Rights Principles in ICCO's development work, Zeist.

Deutscher Bundestag 2008: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, BT-Drucksache 16/10037, Berlin.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2005: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden.

Deutsche Welthungerhilfe (Hrsg.) 1992: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit in Theorie und Praxis, Bonn.

Erdmann, Gero 1999: Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt, Bonn.

Fischer, Karin et al. 2007: Entwicklung und Unterentwicklung, Wien.

Forum Menschenrechte 2008: Stellungnahme des Forum Menschenrechte anlässlich der Vorstellung des Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte 2008-2010, Berlin. <www.forum-menschenrechte.de>

Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte (Hrsg.) 2001: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance, Bonn.

Fukuyoma, Francis 2006: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin.

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 2007: Halbzeit für die Millenniumsziele. Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/ Bonn.

Hamm, Brigitte 2001: A Human Rights Approach to Development, in: Human Rights Quarterly, Vol. 23, No. 4, S. 1005-1031.

Hamm, Brigitte 2003: Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und UNDP, Bonn: DIE.

Hamm, Brigitte 2006: Good Governance und Menschenrechte – Bad Governance und Korruption, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/M., S. 225-246.

Heinz, Wolfgang 2004: Die Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit, Wiesbaden, S. 57-67.

Heinz, Wolfgang 2006: Menschenrechtsrelevanz in der Arbeit der KfW. Eine Portfolioanalyse ausgewählter Projekte, Berlin.

Human Rights Council of Australia 1995: The Rights Way to Development: A human rights approach to development assistance, Australia.

Human Rights Watch 2008: On the Margins of Profit. Rights at Risk in the Global Economy, New York

Internationales Arbeitsamt 2005: Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit, Genf.

inwent (Hrsg.) 2003: International Policy Dialogue: Human Rights in Developing Countries. How can development cooperation contribute to furthering their advancement? Summary Report, Berlin.

Kirchmeier, Felix 2006: The Right to Development – where do we stand?, FES Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 23, Geneva.

Klemp, Ludgera/ Poeschke 2005: Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 28-29, S. 18-25.

Krennerich, Michael 2005: Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen, in: MenschenRechtsMagazin, Jg. 10, H. 1, S. 30-48.

Krennerich, Michael 2006: Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2007, S. 57-66.

Krennerich, Michael 2007: Antworten auf den Fragenkatalog. Öffentliche Anhörung „Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit“, 14. November 2007, Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte, Aussch. Drucks. 16(17)0076, Berlin. <siehe auch www.menschenrechte.org, www.forum-menschenrechte.de>

Lingnau, Hildegard 2003: Menschenrechtsansatz für die deutsche EZ, Bonn.

Morsink, Johannes 1999: The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent, Philadelphia, Penn.

Narayan, D. et al. 2000: Voices of the Poor, New York.

- Neß, Oliver 2004: Das Menschenrecht auf Entwicklung. Sozialpolitisches Korrektiv der neoliberalen Globalisierung, Münster.
- Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) 1993: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn.
- Nuscheler, Franz 1996: Menschenrechtsschutz durch Konditionierung der Entwicklungshilfe?, in: Brock, Lothar (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/ Frankfurt a.M., S. 65-72.
- Nuscheler, Franz 2005: Entwicklungspolitik, Bonn.
- Nuscheler, Franz/ Messner, Dirk (Hrsg.) 1996: Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn.
- Nuscheler, Franz/ Roth, Michèle (Hrsg.) 2006: Die Millennium-Entwicklungsziele, Bonn.
- OHCHR 2004: Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework, Geneva.
- OHCHR 2006: Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation, Geneva.
- OHCHR 2008: Claiming the Millennium Development Goals. A human rights approach, New York/ Geneva.
- Sautter, Hermann 1996: Soziale Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Von der Kongruenz der Ziele zur Komplementarität der Mittel, in: Brock, Lothar (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/ Frankfurt a.M., S. 181-193.
- Schläppi, Erika 1998: Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden.
- Schmidt, Siegmund 2006: Menschenrechte und Demokratie, in: Ihne, Hartmut/ Wilhelm, Jürgen (Hrsg.): Einführung in die Entwicklungspolitik, Münster, S. 101-108.
- Schmitz, Andrea 2006: Konditionalität in der Entwicklungspolitik, SWP-Studie, Berlin.
- Schneekener, Ulrich 2006: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Baden-Baden.
- Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.) 2004: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Wiesbaden.
- Sen, Amartya 2002: Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.
- Stokke, Olav (Hrsg.) 1995: Aid and Political Conditionality, London.
- Tschampa, Friederika 2004: Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit, Wiesbaden, S. 33-56.
- UNDP 2000: Bericht über die menschliche Entwicklung 2000. Menschenrechte und menschliche Entwicklung, Bonn.
- UNDP 2007: Operationalizing Human-Rights-Based Approaches to Poverty Reduction. Interim Pilot Project Report, New York.
- UNDP, Oslo Governance Centre 2007: Human Rights and the Millennium Development Goals. Making the Link, Oslo.
- United Nations 2003: The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN-Agencies, New York.

VENRO 2004: Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte, Bonn/ Berlin.

Weiss, Stefanie/ Schmierer, Joschka (Hrsg.) 2007: Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung, Wiesbaden.

Windfuhr, Michael 1997: Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Herausforderung für die Kirchen, Hamburg.

Windfuhr, Michael 2004: Die Bedeutung der sozialen Menschenrechte in der Arbeit internationaler Menschenrechtsorganisationen, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Wiesbaden, S. 195-207.

Weltbank 1997: Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich ändernden Welt, Washington D.C.

Weltbank 2006: Weltentwicklungsbericht 2006: Chancengerechtigkeit und Entwicklung, Washington D.C./ Düsseldorf.

(Footnotes)

¹ So die ehemalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, in einem Gastkommentar in der taz vom 9.12.2006.

² Siehe hierzu u.a. Nohlen/ Nuscheler (1993), Nuscheler (2005), Fischer et al. (2007), Debiel et al. (2007).

³ Pressemitteilung vom 16.07.2008: „Kabinetts beschließt Weißbuch zur Entwicklungspolitik“. <www.bmz.de>

⁴ Die Verpflichtungstrias wurde von dem damaligen UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung als Menschenrecht, Asbjørn Eide, in den 1980er Jahren populär gemacht (vgl. E/ CN.4/Sub.2/1987/23) und hat sich inzwischen auf UN-Ebene durchgesetzt.

⁵ Hier bedürfte es einer ausgiebigen Diskussion entsprechender quantitativer Studien vor allem aus dem anglo-amerikanischen Sprachraum, die an dieser Stelle nicht zu leisten ist.

⁶ Zu Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen siehe z.B. Human Rights Watch 2008 sowie die Berichte des *Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations*, John Ruggie, die auf der Website des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte einsehbar sind (www.ohchr.org).

⁷ Vgl. etwa VENRO 2004, UNDP, Oslo Governance Centre 2007 und vor allem OHCHR 2008.

⁸ Vgl. die Überblicksdarstellungen in Klemp/ Poeschke 2005, Hamm 2006 und Bösl 2007.

⁹ Vgl. etwa Bendel et al. 2003, Schneekener 2006, Weiss/ Schmierer 2007.

¹⁰ Vgl. Fukuyama 2006, Debiel 2005, Debiel/ Lambach/ Reinhard 2007.

¹¹ Vgl. Messner/ Nuscheler 1996, Fues/ Hamm 2001.

¹² Siehe etwa den USA-Bericht zu Menschenrechten und extremer Armut von Arjun Sengupta von März 2006 (E/CN.4/2006/43/Add.1).

¹³ Siehe die verschiedenen Berichte Senguptas, etwa jenen vom 11. Februar 2005 (E/CN.4/2005/49).

¹⁴ Die zahlreichen lesenswerten Berichte der unabhängigen Experten sind allesamt auf der Homepage des Hochkommissariats für Menschenrecht abrufbar (www.ohchr.org) und werden hier nicht nochmals eigens zitiert.

¹⁵ Vgl. etwa Stokke 1995, Nuscheler 1996, Schmitz 2006.

¹⁶ Vgl. etwa Human Rights Council of Australia 1995 oder Derksen 2002.