

Öffentliche Anhörung
„Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit“
am Mittwoch, 14. November 2007

Antworten auf den FRAGENKATALOG

Dr. Michael Krennerich
Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums und
Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im FORUM MENSCHENRECHTE

Allgemeines

- 1. Gibt es allgemeine Kriterien, an denen sich bemessen lässt, wie sich die menschenrechtliche Situation in einem Land positiv oder negativ verändert?**

Die einzelnen Menschenrechte stellen selbst solche Kriterien dar. Die Menschenrechte sind hinreichend konkretisiert, so dass ihre Umsetzung in den jeweiligen Ländern überprüfbar ist.

Dies gilt nicht nur für die bürgerlich-politischen Rechte, sondern inzwischen auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte), wie beispielsweise die Rechte auf Gesundheit, Wohnen, Nahrung, Wasser oder Bildung.

Auf Grundlage anerkannter inhaltlicher Interpretationen der Menschenrechte ist es möglich, **Verletzungen staatlicher Menschenrechtspflichten** festzustellen. Am eindeutigsten sind Fälle, in denen staatliche Institutionen die Menschenrechte nicht achten und selbst verletzen. Hier ist vom Staat gefordert, menschenrechtsverletzende Eingriffe zu unterlassen (etwa willkürliche Verhaftungen, Pressezensur, entschädigungslose Landvertreibungen etc.) (**Achtungspflichten**). Schwieriger wird es hinsichtlich der Bestimmung positiver Pflichten, denen die Staaten nachkommen müssen, sei es um die Menschen vor Eingriffen in ihre Rechte durch Dritte zu schützen (**Schutzpflichten**) oder durch staatliche Maßnahmen die Menschenrechte erst zu gewährleisten (**Gewährleistungspflichten**).

Gerade bei der Umsetzung der Gewährleistungspflichten haben die Staaten einen großen politischen **Ermessens- und Handlungsspielraum**. Dennoch wird man auch dort von Menschenrechtsverletzungen sprechen können, wo der Staat trotz massiver Notlagen offenkundig untätig bleibt. Selbst bei knappen Ressourcen stehen die Staaten in der Pflicht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig zu werden und über die eingeleitenden Maßnahmen Rechenschaft abzulegen.

Die menschenrechtliche Lage lässt sich nur bedingt quantitativ messen. Qualitative Analysen sind unabdingbar.

Eine fundierte Einschätzung der Menschenrechtslage und ihrer Veränderungen muss auf einer Auswertung einer **Vielzahl von Quellen** beruhen. Da sich die menschenrechtliche Situation nur bedingt in Zahlen und Statistiken erfassen lässt, sind qualitative Analysen erforderlich. In einigen Hinsichten kann zwar auf Indices zurückgegriffen werden (*Freedom House Index, Press Freedom Index, Political Terror Scale* etc.); diesen liegen jedoch oft qualitative Einschätzungen von Länderexperten zu Grunde. Zu berücksichtigen sind gerade auch: Staatenberichte

und „Schattenberichte“ gegenüber internationalen Menschenrechtsausschüssen, Berichte von UN-Berichterstellern, abschließende Bemerkungen der verschiedenen Menschenrechtsvertragsorgane sowie Länderberichte nationaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen.

Insgesamt ist die **wissenschaftliche Erfassung von menschenrechtlichen Fortschritten** (und vor allem auch der Auswirkungen der Menschenrechtsförderung, vgl. Frage 2) noch zu wenig systematisch entwickelt. Die dahingehenden Anstrengungen sind zu verstärken.

2. In welchem konzeptionellen Verhältnis stehen Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte? Welche methodischen und inhaltlichen Schnittmengen gibt es? Verändert ein menschenrechtlicher Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit die entwicklungspolitische Zielsetzung?

Menschenrechte und Entwicklung sind eng miteinander verbunden und verstärken sich gegenseitig.

Wenngleich die „Welten“ der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und der Menschenrechtspolitik noch immer nicht zusammengewachsen sind, herrscht Einverständnis darüber, dass Menschenrechte und Entwicklung aufs Engste zusammengehören. Entsprechende konzeptionelle Studien wurden u.a. auf UN-Ebene (UNDP, OHCHR etc.) entwickelt.

Die MDGs bieten – ebenso wie das Aktionsprogramm 2015, die entwicklungspolitischen Kriterien und der Menschenrechtsaktionsplan des BMZ – gute Ansatzpunkte für eine menschenrechtlich orientierte Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Jedoch lässt sich das menschenrechtliche Profil der EZ schärfen.

Die Umsetzung der **Millennium Development Goals** (MDGs) ist aus menschenrechtlicher Sicht von großer Bedeutung¹. So steht das Ziel der Verringerung bzw. Beseitigung von Hunger in engem Zusammenhang mit der Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Die Ziele der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung und der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit in der Bildung sind Bestandteile menschenrechtlicher Pflichten bei 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 EZ 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 Verpflichtungen zur Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen ein.

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass alle Staaten in der Umsetzung gerade der wsk-Rechte über den Zielrahmen der MDGs hinausweisende Verpflichtungen haben. In diesem Sinne stellen die MDGs ein „**benchmark**“ zur Umsetzung der wsk-Rechte dar. Einige Staaten haben erheblich mehr Möglichkeiten der Umset-

¹ Siehe das Kapitel „Armut und Menschenrechte: Chancen einer menschenrechtlich orientierten Armutsbekämpfung“, das der Autor für den „Sechsten GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik“ erstellt hat.

zung von wsk-Rechten, als sie tatsächlich einsetzen und könnten mehr erreichen als die Umsetzung der MDGs.

Ein Menschenrechtsansatz lenkt den Blick auf die staatlichen Rahmenbedingungen für Entwicklung und richtet den Fokus auf besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Zu den **staatlichen Rahmenbedingungen** für gelingende Entwicklung gehören zunächst die Rechtsordnung und das effektive Funktionieren des Rechtsstaates. In vielen Ländern sind gerade arme Bevölkerungsgruppen von gerichtlichen und quasi-gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Die Schaffung bzw. die Einforderung von Rechenschaftspflichtigkeit staatlicher Entscheidungen, d.h. im Letztfall die gerichtliche Überprüfung, ist ein wichtiges Ziel einer an Menschenrechten orientierten Politik.

Ein weitere Stärke des Menschenrechtsansatzes in der EZ ist der **Fokus auf besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen**, die z.B. keinen gesicherten Zugang zu Wohnraum oder Gesundheit haben, die beim Bildungszugang diskriminiert werden oder all die hungernden Menschen, die keinerlei staatliche Fördermaßnahmen oder Unterstützung bekommen, obwohl besser gestellte Gruppen Subventionen etc. erhalten. Gerade der Fokus auf besonders Benachteiligte erlaubt es, Regierungspolitiken, die einen „*bias*“ gegen Arme haben, zu identifizieren und zu kritisieren (dies am besten innerhalb des Landes, aber möglicherweise auch im Politikdialog).

Eine stärkere menschenrechtliche Orientierung würde die bisherige EZ nicht ersetzen, sondern ergänzen bzw. deren menschenrechtsrelevanten Merkmale stärker akzentuieren.

Zu diesem Zweck wäre dreierlei vonnöten:

a) In der EZ muss ein deutlicher Bezug zu bereits etablierten Menschenrechtsnormen und –abkommen 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. 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.

b) Bedürftige Menschen müssen als Träger von Rechten anerkannt werden.

Dadurch wird das Handlungsinstrumentarium der Betroffenen und ihrer Unterstützerguppen 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 dazu befähigt 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 ein „*empowerment right*“ darstellt.

c) **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, 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.

Nicht nur die Entwicklungsländer sind gefordert: Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass sie durch ihr internationales Handeln die Menschenrechte nicht verletzt, sondern schützt und fördert.

Im Sinne ihrer internationalen Verpflichtungen sollte auch die **Bundesregierung** sicherstellen, a) dass sie durch ihr internationales Handeln nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzt (**extraterritoriale Achtungspflichten**), b) dass private Akteure, etwa Unternehmen, in ihrem Kontroll- und Einflussbereich nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzen (**extraterritoriale Schutzpflichten**) und c) dass sie im Rahmen der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit andere Staaten darin unterstützt, die Menschenrechte umzusetzen und zu gewährleisten (**extraterritoriale Unterstützungspflichten**). Solche Forderungen beziehen sich nicht nur auf die EZ, sondern auf die gesamte Politik.

Eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung und Profilierung der bi- und multilateralen EZ würde **menschenrechtliche Prinzipien** stärken, die bereits jetzt in der EZ 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.

3. Welche Länder sind aus Ihrer Sicht positive Beispiele dafür, dass Gelder der Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem Land beigetragen haben?

Die Frage ist schwierig zu beantworten. Aus NGO-Perspektive ist nur bedingt nachvollziehbar, wofür staatliche Entwicklungsgelder in den jeweiligen Ländern genau verwendet werden. Hierüber müssen das BMZ und die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ Rechenschaft ablegen.

Die Menschenrechtssituation wird von vielen Faktoren beeinflusst, die in einem komplexen Wirkungsgefüge stehen. Die Entwicklungszusammenarbeit ist nur eine von vielen Bestimmungsgrößen.

Vor allem methodisch ist es schwierig, die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Menschenrechtssituation nachzuweisen. In vielen Fällen handelt es sich um **komplexe Wirkungsgefüge** und weniger um eindeutige Wirkungsketten. In etlichen Ländern lassen sich zwar in den vergangenen Jahrzehnten menschenrechtliche Fortschritte nachweisen. Doch ist die EZ meist nur einer (und meist nicht der wichtigste) von vielen Faktoren, die auf die Menschenrechtssituation Einfluss nehmen. Dabei sind direkte Auswirkungen ausgewiesener Menschenrechtsförderung von indirekten, menschenrechtlichen Implikationen der allgemeinen EZ zu unterscheiden. Selbst bei der Menschenrechtsförderung im

engen Sinne sind je nach Zielgruppen, Interventionsebenen, Themen und Handlungsfelder die Auswirkungen ganz unterschiedlich zu bemessen.

Realistischerweise wird man von einer Menschenrechtsförderung in einer partnerschaftlich angelegten EZ erwarten können, dass sie interne Prozesse zur Verbesserung der Menschenrechtssituation unterstützt.

Der maßgebliche Impuls muss aber von Institutionen und Organisationen vor Ort ausgehen. Der menschenrechtlichen Ausrichtung bzw. Ausbildung der **politisch Verantwortlichen** kommt hierbei eine große Bedeutung zu. Ebenso aufschlussreich ist das Vorhandensein menschenrechtlich aktiver Institutionen und Organisationen, die als „**drivers of change**“ in Erscheinung treten und die es direkt oder indirekt zu unterstützen gilt (siehe Frage 5).

Sucht man nach **positiven Beispielen**, dann rücken auch solche Länder in den Blick, in denen die Menschenrechtssituation schlecht ist, denn eine menschenrechtsorientierte EZ ist in solchen Ländern am Dringlichsten. So wurden etwa in Guatemala u.a. mit bilateralen und multilateralen Entwicklungsgeldern Institutionen wie etwa das nationale Büro des UN-Hochkommissariats oder die nationale Ombudsstelle für Menschenrechte unterstützt, die wichtige Funktionen für den Menschenrechtsschutz im Lande einnehmen.

Ein Länderbeispiel mit besserer Menschenrechtssituation – trotz bestehender Menschenrechtsprobleme – stellt mit Blick auf das Recht auf Nahrung Brasilien dar, das eine aktive, menschenrechtsorientierte Politik der Hungerbekämpfung betreibt, unterstützt durch die FAO, die durch deutsche Entwicklungsgelder mitfinanziert wird. Doch wäre es übertrieben, die Erfolge bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung vornehmlich auf die EZ zurückzuführen. Das Beispiel Brasilien zeigt, wie wichtig genuin politische Faktoren – vor allem der politische Wille – für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation selbst im Bereich der wsk-Rechte sind.

Es ist schwierig, von positiven Einzelprojekten und vielen menschenrechtlichen Erfolgen im Einzelnen auf die allgemeine Menschenrechtssituation in einem Land zu schließen.

Aus der Projektrealität nicht-staatlicher Entwicklungsorganisationen lassen sich dennoch zahlreiche Beispiele nennen, wie Menschenrechtsprojekte oder menschenrechtsrelevante Projekte der EZ positive Auswirkungen zeitigten. Auch kann sich die Förderung von lokalen und nationalen Menschenrechtsgruppen wie auch der politischen *advocacy*-Arbeit von Zielgruppen positiv auf die Menschenrechtskultur in einzelnen Ländern auswirken. Nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen haben im Menschenrechtsbereich eine besondere Stärke vor Ort, da staatlicher EZ eine solche Förderung in der Regel kaum möglich ist.

4. In welchen Ländern ist das Gegenteil zu beobachten, dass also die Gelder der Entwicklungszusammenarbeit von korrupten, menschenrechtsfeindlichen Regimes missbraucht werden?

Mutmaßlich sind alle Länder, die eine „*bad governance*“ und ein hohes Maß an Korruption aufweisen, anfällig für den Missbrauch von Entwicklungsgeldern.

Zwar sind nicht alle diese Staaten zwangsläufig menschenrechtsfeindlich, aber es gibt eine große Schnittmenge, zumal Korruption und *bad governance* selbst zur Verletzung von Menschenrechten beitragen.

Zur **Identifizierung solcher Länder** lassen sich Indices heranziehen, die auf aggregierten Daten oder auf Länderberichten beruhen (z.B. Weltbank *Governance-Indikatoren*, *Ibrahim Index of African Governance*, *Failed States Index*; Korruptions-Wahrnehmungsindex von *Transparency International*, Bertelsmann-Transformations-Index). Sie sind durch weitere, fundierte Länderinformationen anzureichern.

Unter den Partnerländern deutscher EZ befinden sich einige Staaten, die erhebliche Korruptions- und Governance-Probleme aufweisen und/oder autoritär regiert werden.

In Korruptions- oder Governance-Indices schneiden verschiedene Partnerländer der deutschen EZ, wie etwa Nigeria oder Kenia, schlecht ab. Dies gilt schon gar für sog. potenzielle Partnerländer wie Angola, die Demokratische Republik Kongo, Sudan oder Haiti.

Und es gibt es auch Staaten wie Äthiopien, das trotz **autoritärer Herrschaft** und Menschenrechtsverletzungen seit Jahrzehnten zu den wichtigsten Empfängerländern internationaler Hilfsleistungen gehört und ein Schwerpunktland der deutschen EZ ist. Dort zeigt sich, wie schwierig es ist, von außen eine effektive Demokratisierung und Dezentralisierung herbeizuführen, wenn es intern an politischem Willen einer autoritären Führung fehlt. Auch Ruanda erhielt nach dem Völkermord hohe Hilfsleistungen und ist Partnerland der deutschen EZ, obwohl das dortige Regime autoritäre Züge aufweist und die Menschenrechte verletzt.

Möchte man vermeiden, dass Entwicklungsgelder missbraucht werden, wäre es am Einfachsten, Ländern, in denen Korruption, *bad governance* und/oder autoritärer Machtmissbrauch vorzufinden sind, keine Entwicklungsgelder zukommen zu lassen. Im Sinne eines menschenrechtlichen Ansatzes in der EZ wäre dies jedoch bedenklich:

Eine menschenrechtlich orientierte EZ muss auch in Staaten mit gravierenden Menschenrechtsproblemen aktiv werden. Entscheidend ist dann aber, welche Kooperationspartner ausgewählt und wie die Kooperation ausgestaltet wird.

5. Wie könnte man sicherstellen, dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht direkt oder indirekt zur Stabilisierung von menschenrechtsfeindlichen Regierungen genutzt werden kann?

Zunächst ist zu betonen, dass eine menschenrechtsorientierte Entwicklungszusammenarbeit nicht vorrangig mit „**negativen Maßnahmen**“ in Form etwa von politischer Konditionierung von Entwicklungsgeldern und Sanktionen arbeitet. Sie bedient sich vornehmlich „**positiver Maßnahmen**“, um die Menschenrechte im Rahmen der EZ zu fördern. Vor allem sollen die Menschenrechte als **Querschnittsaufgabe** der EZ verankert werden.

Eine menschenrechtsorientierte EZ bedient sich nicht vorrangig negativer Sanktionen, sondern betreibt positive Menschenrechtsförderung.

Nicht nur die *externe* Rechenschaftspflicht gegenüber Gebern, sondern gerade auch die **interne Rechenschaftspflicht** gegenüber entsprechenden Institutionen, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit ist in dem jeweiligen Land zu stärken.

Wichtig ist vor allem, diejenigen Institutionen und Organisationen im Land zu stärken und politisch aufzuwerten, welche die Regierung kontrollieren.

Da in vielen Empfängerländern die Machtbalance zugunsten der Zentralregierung verschoben ist, sind gerade Justiz und Parlamente oder – mit Blick auf die vertikale Gewaltenbalance – auch dezentrale politische **Institutionen zu stärken** (*institutional reforms, capacity-building*). In Lateinamerika sind Verfassungsgerichte und unabhängige Wahlbehörden inzwischen ein Erfolgsmodell. Von großer Bedeutung sind auch spezielle Menschenrechtsinstitutionen oder, was die die Verwendung von Geldern betrifft, Rechnungshöfe.

Die Technische Zusammenarbeit (TZ) kann hier wichtige **institutionelle Beratung** betreiben, und tut dies bereits. Sie hat die Chance, in allen institutionellen Politikberatungen, auch solchen die nur indirekt mit Menschenrechten zu tun haben (beispielsweise zur Dezentralisierung), Menschenrechtsaspekte systematisch zu integrieren. Zudem bedarf es einer gezielten **politischen Aufwertung** und Einbindung solcher Institutionen durch die Geberländer (z.B. im Rahmen politischer Dialoge oder von Verhandlungen über EZ-Konditionen).

Eine lebendige Zivilgesellschaft und eine kritische Öffentlichkeit sind wichtige Garantien für die Umsetzung der Menschenrechte und die Kontrolle der Regierung.

Mindestens ebenso wichtig ist die **Förderung der Zivilgesellschaft**. So gibt es in den meisten Partnerländern nationale NGOs, die auf vielfältige Weise die Organisations- und Handlungsfähigkeit betroffener Gruppen stärken und die Regierungstätigkeit im Bereich der Menschenrechte oder auch der Verwendung staatlicher Mittel kontrollieren.

Die bilaterale und multilaterale EZ kann auf die **Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Mitwirkung** an der Ausgestaltung und Überwachung menschenrechtlicher und entwicklungspolitischer Vorgaben hinwirken. Entsprechende Forderungen wurden bei der Erstellung der Armutsbekämpfungsstrategien von Anfang an erhoben und mit unterschiedlichem Erfolg umgesetzt. Solche Bemühungen sind zu vertiefen und auf (weitere) menschenrechtliche Bereiche auszudehnen. Auch die gegenseitige Information über Missbrauchsfälle ist wichtig.

Die **nichtstaatliche EZ** orientiert sich ihrem Selbstverständnis ohnehin auf nichtstaatliche Partner in den jeweiligen Ländern. Die langfristige Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen wie Gewerkschaften, Selbsthilfeorganisationen oder örtliche Menschenrechtsorganisationen vor allem durch nicht-staatliche Organisationen in der EZ dürfte eine der wichtigsten Möglichkeiten sein, mittels EZ zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation zu kommen. Die Dokumentation und Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen sowie das Einfordern und Durchsetzen politischer Spielräume und Demokratisierungsprozesse werden nachhaltig und am besten erreicht, wenn solche Veränderungen im Land selbst eingefordert werden.

6. *Bleibt vor dem Hintergrund der massiven Ausweitung des neueren Instrumentes der finanziellen Zusammenarbeit Budgethilfe die Einforderung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit noch möglich?*

Ja, sie bleibt es.

Die Budgethilfe als solche ist kein Instrument der Menschenrechtsförderung. Möchte man sie im Sinne einer menschenrechtlichen **Konditionalisierung** nutzen, dann müssten Menschenrechtskriterien als harte Auszahlungsbedingungen angewandt werden – was nicht konsequent, aber gelegentlich geschieht.

Bei allen bekannten Schwächen und Risiken der Budgethilfe, die bei der Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 7. November nochmals dargelegt wurden, kann die Budgethilfe den Staaten helfen, sich eigenverantwortlich vor allem ihren menschenrechtlichen **Gewährleistungspflichten** zu stellen (Stichwort: *ownership*).

Nicht nur bei der Umsetzung der wsk-Rechte, sondern auch der politisch-bürgerlichen Rechte fallen Kosten an, die über den Staatshaushalt beglichen werden müssen. Budgethilfe kann hier sinnvoll sein, sofern die Prinzipien der *ownership*, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation beachtet bzw. gestärkt werden².

Zukunftsweisend wäre es, die Partner dabei zu unterstützen, ein *Human Rights Budgeting* zu erarbeiten, in dem Sinne, dass die Kosten für die Erfüllung zumindest grundlegender staatlicher Menschenrechtspflichten explizit ermittelt und in die nationalen Budgets aufgenommen werden.

Nicht nur politischer Druck, sondern gerade auch Überzeugungsarbeit mit konstruktiven Vorschlägen sind hier gefragt. APRODEV, ein Zusammenschluss von 17 großen, meist kirchlichen Entwicklungsorganisationen, in dem u.a. auch der Evangelische Entwicklungsdienst und Brot für die Welt mitwirken, hat vor kurzem eine Studie „*Budgeting Human Rights*“ vorgelegt, die das Vorhaben anhand des Rechts auf Nahrung konkretisiert.

7. Welche Folgen hat das zunehmende Engagement Chinas auf dem afrikanischen Kontinent für die Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit? Führt dieses Engagement erkennbar dazu, dass sich Länder umorientieren, weg von Geberländern, die auf die Einhaltung der Menschenrechte pochen, hin zu China, das den Menschenrechten bisher keine große Bedeutung in seiner Außenpolitik zukommen lässt?

Aus entwicklungspolitischer und schon gar menschenrechtlicher Perspektive gibt die Art und Weise des Engagements Chinas in Afrika **Anlass zur Sorge**. Zwar ist nicht alles, was China in Afrika unternimmt, negativ zu sehen (Schuldenreduzierung, Infrastrukturmaßnahmen etc.). Doch ob vom chinesischen Engagement nachhaltige Impulse zum Aufbau wettbewerbsfähiger Ökonomien und zur Armutsbekämpfung in Afrika ausgehen, darf bezweifelt werden. China ist insbesondere an den Rohstoffen auf dem afrikanischen Kontinent (Erdöl, Gase, Erze) und an einer Markterschließung für chinesische Billigprodukte interessiert.

Eine Stärkung von Demokratie, *good governance* und Menschenrechten in Afrika ist vom chinesischen Staat, der im eigenen Land für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, nicht zu erwarten.

² Siehe hierzu die Stellungnahme von Prof. Dr. Walter Eberlei in der Öffentlichen Anhörung zur „Budgethilfe als Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ im AWZ am 7. November.

Dies gilt auch, wenn die offene Unterstützung menschenrechtsverachtender Regime wie im Sudan und in Zimbabwe mittelfristig abnehmen mag, sobald sie mit zu hohen internationalen Reputationsverlusten einhergeht.

Zugleich besteht die Gefahr, dass Chinas Engagement die internationalen und nationalen Bemühungen zur Stärkung von Demokratie, *good governance* und Menschenrechten in Afrika untergräbt.

Afrikanischen Eliten scheint die Kooperation mit China willkommen zu sein, gerade weil sich China nicht (oder kaum) in die „**inneren Angelegenheiten**“ der Empfängerländer einmischt.

Viele afrikanische Regierungen stehen seit langem unter starkem **Reformdruck** von Europa, den USA und internationalen Finanzorganisationen, sehen sich mit vielfältigen Forderungen konfrontiert, die von Strukturanpassungen über Armutsbekämpfung bis hin zu *good governance* reichen. Abgesehen davon, dass nicht alle Auflagen, etwa in Bezug auf Handelsliberalisierung und Privatisierungen, immer den Menschenrechten dien(t)en, ist festzustellen, dass die „Einmischung“ des Westens von afrikanischen Eliten teilweise als störend und entmündigend empfunden wird. China bietet einen Gegenentwurf, indem es ohne vergleichbare Auflagen wirtschaftliche Investitionen tätigt und Kredite gewährt.

Auch angesichts des wirtschaftlichen Engagements Chinas in Afrika (mit bisherigen Schwerpunkten im Sudan, in Angola, Nigeria, Ägypten, Südafrika), werden jedoch die internationalen Finanzorganisationen, die USA und Europa wichtige wirtschaftliche Kooperationspartner bleiben. Die Herausforderung durch China erhöht zugleich den Handlungsdruck auf westliche Geber, sich besser abzustimmen.

Eine Entschlackung und Harmonisierung der Geberkonditionalitäten und eine Stärkung der *internen* Rechenschaftskapazitäten könnten dazu beitragen, dass westliche EZ stärker partnerschaftlich wahrgenommen und das „*ownership*“-Prinzip gestärkt wird.

Der Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

8. Welche Schlussfolgerungen wurden aus den Erfahrungen mit dem „Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007“ gezogen?

Ein **Bericht** über den „Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte 2004-2007“ (MAP) wurde vom BMZ (noch) nicht vorgelegt. Er wird hoffentlich Eingang finden in den 8. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung.

Eine **Evaluierung** im strengen Sinne wäre zum jetzigen Zeitpunkt möglicherweise verfrüht, da viele der Maßnahmen Ausdruck einer mittel- und langfristig angelegten Politik sind und sich kurzfristig nur schwer bewerten lassen. Angesichts des langen Planungsvorlaufs für Evaluierungen im BMZ könnte allerdings bereits jetzt über eine Evaluierung nach Ablauf des neuen MAP 2008-2010 nachgedacht werden.

Gleichwohl wäre aus unserer Sicht bereits jetzt ein „**Moment des Innehaltens**“ im BMZ sinnvoll. Ein – auch öffentlich dargestellter – Reflexions- und (vorläufiger) Auswertungsprozess würden es erlauben, die bisherigen Erfahrungen nutzbar zu machen und zur Diskussion zu stellen.

Inwieweit Erfahrungen mit dem MAP 2004-2007, der die einzelnen Maßnahmen noch nicht überzeugend in einen konzeptionellen Rahmen eingebettet hat, in den **Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010** eingeflossen sind, bleibt zu prüfen. Der noch vertraulich behandelte Entwurf des neuen MAP ging verschiedenen NGOs am 8. November zu und wird am 15. November mit diesen im BMZ diskutiert werden.

9. Die Einhaltung der Menschenrechte stellt eines der Konditionalitätskriterien für deutsche entwicklungspolitische Unterstützung in einem Land dar. Wie wird in der Praxis damit umgegangen?

Die Überarbeitung der Konditionalitätskriterien für die deutsche EZ stellt einen großen Fortschritt dar.

Positiv hervorzuheben sind: a) Ein umfassender Entwicklungsbegriff wurde zugrunde gelegt, der die politische Dimensionen (und damit auch die bürgerlich-politischen Rechte) als Bestandteil von Entwicklung anerkennt und diese nicht nur in Funktion der sozioökonomische Entwicklung betrachtet. b) Die Kriterien umfassen sowohl die bürgerlich-politischen als auch die wirtschaftlich, sozialen und kulturellen Menschenrechte. c) Sie legen – entsprechend jüngeren rechtsdogmatischen Entwicklungen – eine Verpflichtungstrias zugrunde, welche die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte umfasst.

Allerdings wird bei der **Operationalisierung der Kriterien** dann doch vornehmlich auf die Achtungspflichten der Staaten abgehoben und fehlen spezifische Fragen z.B. zur Diskriminierung oder zu wsk-Rechten. Insgesamt ist aber zu begrüßen, dass die Kriterien anhand sinnvoller Leitfragen und Indikatoren konkretisiert werden. Vor allem der Bezug zu Berichtspflichten, nationalen Aktionsplänen, Gesetzesanpassungen sowie Kontroll- und Beschwerdemechanismen ist wichtig, ebenso die Betonung von Frauenrechten. Wichtig ist auch, dass anhand dieser Kriterien die Botschaften künftig alle zwei Jahre Bericht erstatten sollen.

Die Kriterien sollten nicht nur als Ausschlusskriterien, sondern auch für die kontinuierliche Bewertung, Einforderung und Förderung der Menschenrechtsorientierung von Partnerländern verwandt werden.

Für die **Umsetzung** bedeutsam ist, dass die Kriterien **nicht nur als Ausschlusskriterien** für die deutsche EZ betrachtet werden, in dem Sinne, dass Staaten, welche die Kriterien nicht erfüllen, keine Zuwendungen erhalten. So entscheidet sich das BMZ mitunter auch für das Engagement in einem Land, das die Kriterien nur unzureichend erfüllt. Dies ist aus menschenrechtlicher Sicht insofern sinnvoll, als eine Menschenrechtsförderung im Rahmen der EZ gerade auch Staaten einschließen muss, in denen die Menschenrechtslage ungenügend ist (s. Frage 5).

Der praktische Wert der Kriterien bemisst sich u.E. daran, ob die Kriterien **struktur- und prozessbildend in der EZ** verwandt werden. Das heißt: Wird das Kriterium „Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte“ auch tatsächlich bei der Auswahl von Partnern und Themen genutzt und wird es kontinuierlich im Rahmen der EZ eingefordert und gefördert? Hier sehen wir im Sinne eines MRA in der EZ noch Verbesserungsbedarf (s. auch Frage 11).

10. Wie wird in deutschen staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen der Menschenrechtsansatz verankert? Gibt es ausreichende Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen für das Personal?

Gibt es menschenrechtsbezogene Evaluierungen von Entwicklungsvorhaben bzw. ein regelmäßiges Monitoring?

Ein strikter oder dogmatischer Menschenrechtsansatz (MRA), der die Menschenrechte zu einem vornehmlichen oder zentralen Referenzrahmen und Ziel der Entwicklungszusammenarbeit erheben würde, ist weder in der staatlichen noch in der nicht-staatlichen EZ in Deutschland verankert.

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 pragmatischen, inkrementellen Menschenrechtsansätzen sprechen.

Menschenrechtliche Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen werden in staatlichen wie nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen allmählich aufgebaut.

Die Anstrengungen müssten aber verstetigt, intensiviert und ausgeweitet werden, um innerhalb der Institutionen und Organisationen ein problemadäquates Verständnis von Menschenrechten zu entwickeln, das in die praktische Arbeit einfließen kann. Mangels Einsicht in die Notwendigkeit eines Menschenrechtstrainings werden mitunter Schulungsangebote nicht hinreichend nachgefragt.

Noch gibt es viele **Unklarheiten, Missverständnisse** und auch **Widerstände** gegenüber menschenrechtlich orientierten Ansätzen in der EZ – gerade gegenüber den wsk-Rechten, die trotz anerkannter Konkretisierungen als noch weniger griffig gelten als die bürgerlich-politischen Rechte.

Wichtig wäre zudem eine gezielte Bewusstseinsbildung auch in der mittleren und oberen Leitungsebene, die bei etwaigen Schulungen meist außen vor bleibt. Ein **klares Bekenntnis** zu einem MRA in der EZ ist eine wichtige Voraussetzung, um einen Bewusstseinswandel „von oben“ anzustoßen. Positiv hervorzuheben ist, dass sich im BMZ die Ministerin und einige engagierte Ministerialbeamte für die Menschenrechte stark machen.

Wichtig ist weiterhin eine Klärung praktischer Umsetzungsfragen, die den Mehrwert menschenrechtlicher Ansätze in der alltäglichen EZ-Praxis verdeutlichen. Hier sind auch die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ gefragt. Das GTZ-Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der EZ“ ist ein erster, wichtiger Schritt. Seine Reichweite ist aber noch begrenzt.

Das Menschenrechts-Monitoring ist in der EZ noch wenig entwickelt. Eine bedarfs- und nachfrageorientierte Menschenrechtsprüfung bei menschenrechtlich fragwürdigen Projekten wäre wichtig.

Innerhalb des BMZ gibt es beispielsweise keine Stelle, die mit entsprechender Expertise eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung bzw. ein *human rights assessment* durchführen würde. Dies ist den Projektverantwortlichen selbst anheim gestellt. Eingedenk des Aufwands für ein flächendeckendes Menschenrechts-Monitoring wäre zumindest eine bedarfs- und nachfrageorientierte **Menschenrechtsprüfung bei menschenrechtlich fragwürdigen Projekten** angebracht, unter Einbeziehung der Gesamtlage in dem jeweiligen Land.

Da NGOs von ihren Partnern vor Ort immer wieder Verletzungen von Menschenrechten angezeigt bekommen, wäre eine zentrale Anlaufstelle im BMZ hilfreich, bei der Betroffene und NGOs Fälle benennen könnten, in denen im Rahmen der

bilateralen und multilateralen EZ Menschenrechte beeinträchtigt oder bedroht werden.

Eine Beschwerde- oder Informationsschaltstelle im BMZ wäre sinnvoll; sie könnte gemeldete bzw. umstrittene Fälle einer menschenrechtlichen Prüfung zuleiten.

Bislang besteht zwar eine Politik des „offenen Ohres“ im BMZ, aber dieser Prozess ist nicht institutionalisiert – und für Außenstehende sind auch nicht immer die Zuständigkeiten im BMZ oder den Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ klar ersichtlich.

Auch mit Blick auf die Überprüfung der Konzepte und Projekte internationaler Finanzorganisationen, in denen die Bundesregierung mitwirkt, sind die Kapazitäten sehr beschränkt. Dem zuständigen Referat im BMZ ist es (den Aussagen des entsprechenden Referatsleiters zufolge) beispielsweise nicht möglich, die vielen Weltbankprojekte einer seriösen menschenrechtlichen Prüfung zu unterziehen.

Hier wäre es zwar wichtig, in multilateralen Entwicklungsbanken selbst entsprechende Kapazitäten und Frühwarnsysteme zu schaffen (siehe Frage 17). Doch sind auch die deutschen **Regierungsvertreter in Entscheidungs- und Kontrollgremien multilateraler Banken** verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, und zwar nicht nur auf Grundlage der internen Standards der Banken, sondern auch auf der Basis internationaler Menschenrechtsverpflichtungen Deutschlands.

11. Wird ein menschenrechtlicher Ansatz bei der Gewährung von deutscher Entwicklungszusammenarbeit präzise auf das in dem einzelnen Nehmerland vorhandene Anforderungsprofil in Wirtschaft, Regierung und Gesellschaft zugeschnitten?

Insgesamt ist in der EZ das Denken in Regional- und Länderpolitiken stark ausgeprägt. Zur konkreten Ausrichtung der EZ auf spezifische Bedingungen vor Ort dienen dem BMZ sog. **Regional- und Länderkonzepte**, die wichtige Gestaltungsinstrumente der EZ sind.

Für die praktische Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der bilateralen EZ kommt daher auch den Regional- und Länderreferaten eine große Bedeutung zu. Dort werden die Policy-Vorgaben und die Sektorkonzepte eigenverantwortlich umgesetzt.

Noch immer gibt es in Regional- und Länderreferaten Vorbehalte gegenüber einem expliziten MRA in der EZ. Vor allem der praktische Mehrwert eines solchen Ansatzes ist nicht immer deutlich.

Für die Umsetzung eines MRA muss also in den entsprechenden Regional- und Länderreferaten hinreichend Menschenrechtskenntnis und -bewußtsein vorhanden sein bzw. aufgebaut werden. Es ist eine große Herausforderung, den praktischen Mehrwert eines MRA deutlich zu machen und praktische Umsetzungsfragen zu klären.

Bei den Länderanalysen, die den **Ländergesprächen** mit NGOs zugrunde liegen, werden zwar Menschen- und Frauenrechte thematisiert, aber im Rahmen der Leitfragen zu wenig operationalisiert.

Übrigens: Nicht nur die staatliche EZ, sondern auch **nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen** stehen vor dem Problem, einen MRA in der Arbeit von Re-

gional- und Länderreferaten zu verankern. Ein entsprechender Bewusstseinswandel bedarf auch dort seiner Zeit.

12. Welche Konsequenzen erfolgen, wenn menschenrechtliche Konditionalitätskriterien nicht eingehalten werden? Wie häufig kommt es in der Praxis tatsächlich zu „negativen Sanktionen“, das heißt zu einer Verminderung / Einstellung von EZ?

Diese Frage ist sinnvollerweise vom BMZ zu beantworten. Wichtig ist aber, die Kriterien nicht nur als Ausschlusskriterien zu verwenden, sondern auch für die kontinuierliche Bewertung, Einforderung und Förderung der Menschenrechtsorientierung von Partnerländern (vgl. Frage 9).

13. Wie wurde im Fall Ugandas verfahren, welches die Bundesregierung durch Kofinanzierung eines Weltbank-Armutskredites mit einem Gesamtvolumen von 12 Millionen € unterstützt, obgleich die schlechte governance-performance des Landes dies nicht rechtfertigt?

Diese Frage ist sinnvollerweise vom BMZ zu beantworten.

14. Besteht in der Bundesrepublik eine Kohärenz zwischen dem Menschenrechtsansatz der Entwicklungspolitik mit den Zielsetzungen anderer Politikbereiche wie der Außenpolitik oder der Außenwirtschaftspolitik? Wenn nicht, welche Bemühungen gibt es, (mehr) Kohärenz herzustellen?

Die Forderung nach mehr Kohärenz in der deutschen Menschenrechtspolitik wird seit Jahren vom Forum Menschenrechte erhoben.

Die Bundesregierung hat sich zwar außen- und entwicklungspolitisch verschiedentlich für die **wsk-Rechte** eingesetzt. In vielen – gerade ökonomisch oder innenpolitisch – orientierten Ministerien werden diese jedoch immer noch nicht als „echte Menschenrechte“ wahrgenommen und stoßen über parteipolitische Grenzen hinweg zum Teil auf Ablehnung. Die ist auch entwicklungspolitisch von Bedeutung. Innenpolitische Widerstände betrafen beispielsweise in den vergangenen Jahren Bemühungen um die Einführung eines Beschwerde- und Untersuchungsverfahrens für den UN-Sozialpakt, die vom BMZ und prinzipiell auch vom AA unterstützt wurden.

Im Bereich der **Außenpolitik** wäre es wünschenswert, wenn umfassende Länderanalysen und -strategien entwickelt würden. In diesem Rahmen könnte überlegt werden, wie die Bundesregierung (im EU-Kontext) gegenüber einzelnen Ländern die verschiedenen Instrumente der Außen- und Entwicklungspolitik koordiniert einsetzt.

Im Bereich der Außenhandels- und Außenwirtschaftspolitik gibt es noch keine systematische Berücksichtigung von Menschenrechtsaspekten.

Bei Einzelfällen gab es im Bereich des BMZ aber für gewöhnlich eine Politik der „offenen Ohren“, wie das Beispiele der Probleme einiger westafrikanischer Länder beim Baumwollexport zeigt. Ihrer schwierige Wettbewerbssituation³ im Wettstreit

³ Entsprechende Einnahmeverluste von Produzentenfamilien können zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung führen.

mit den heimischen Subventionen von Industrieländern und dem entsprechenden Dumping hat sich die Ministerin besonders angenommen.

Insgesamt wurden die Kohärenzprobleme zwischen Entwicklungspolitik und **Ag-rarpolitik** im Entwicklungsressort in den letzten Jahren Ernst genommen und immer wieder in der Regierung vorgetragen. In der Regel wurde und wird dabei vom BMZ wie von der Bundesregierung noch selten auf Menschenrechtsaspekte Bezug genommen, sondern die entwicklungspolitische Logik ins Zentrum gestellt. Insgesamt sind die Exportsubventionen der EU im Agrarbereich in den letzten Jahren stark rückläufig gewesen. Die derzeit hohen Agrarweltmarktpreise helfen zusätzlich das Problem zu reduzieren.

Wichtige Rahmenbedingung im Bereich des **Außenhandels** ist es, dass es sich hierbei um einen vergemeinschafteten Politikbereich in der EU handelt und die EU-Kommission eine besonders weitreichende Rolle und Einflussmöglichkeit hat. Die Möglichkeiten bilateraler Politikgestaltung sind begrenzter.

Bei der Aushandlung von bi- und multilateralen **Freihandels- bzw. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen** haben Kohärenz und dabei besonders menschenrechtliche Aspekte kaum eine Rolle gespielt. Am Beispiel des bilateralen Investitionsschutzabkommens zwischen Deutschland und Paraguay haben deutsche NRO etwa gerade in einer Studie darauf hingewiesen, wie Bestimmungen zum Investitionsschutz dieses Abkommens in Paraguay genutzt werden, geplante Agrarreformmaßnahmen (Recht auf Nahrung) zu unterminieren.

Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn die möglichen negativen Auswirkungen von neuen Außenwirtschaftsabkommen auf wsk-Rechte vor Abschluss solcher Abkommen erfasst werden, um eine Ausgestaltung der Abkommen zu verhandeln, die negative Auswirkungen minimiert. Art, Umfang und Methodik solcher „**human rights assessments**“ stehen noch am Anfang. Die Weiterentwicklung der Methode sollte deshalb Teil eines Menschenrechtsansatzes sein.

Beispielhaft positiv war in den letzten Jahren das Bemühen des BMZ im Bereich der Außenwirtschaftspolitik die **Kernarbeitsnormen der ILO** zu verankern, die auch in den Normen des UN-Sozialpaktes über wsk-Rechte enthalten sind (besonders Art.7). Das frühzeitige Engagement der Bundesregierung zum Thema – direkt nach Verabschiedung der entsprechenden ILO-Erklärung von 1998 – hat mit dazu beigetragen, dass die Kernarbeitsnormen als Standards inzwischen weitgehend anerkannt sind. Die entsprechenden ILO-Konventionen haben einen Boom an Ratifikationen erlebt. Die ILO-Kernarbeitsnormen werden heute von wirtschaftlichen Akteuren in freiwilligen Verhaltenskodizes selbstverständlich als Referenzrahmen aufgenommen.

15. Ist die Organisation unserer Bundesressorts in den Bereichen Menschenrechte und Entwicklungspolitik optimal aufeinander abgestimmt? Wo sehen Sie Defizite?

Ihrem Anspruch nach stellt die Menschenrechtspolitik inzwischen eine **Querschnittspolitik** dar, was den Bedarf an Abstimmung und Koordination erhöht.

Menschenrechtsbeauftragte bzw. feste Menschenrechtsansprechpartner in allen Ministerien sowie eine klar definierte interministerielle Koordinierungsinstanz der Menschenrechtspolitik wären sinnvoll.

Im Vergleich der Ministerien fällt auf, dass das **BMZ** ein aktiver Förderer der Menschenrechte ist. Auch das **Auswärtige Amt**, das traditionell für Menschenrechte

federführend zuständig ist, hat wichtige menschenrechtliche Initiativen unterstützt. Angesichts der wachsenden Bedeutung sowohl der bürgerlich-politischen als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in der EZ ist die Abstimmung zwischen diesen beiden Ministerien sehr wichtig. Das AA sollte ein verstärktes menschenrechtliches Engagement des BMZ aktiv unterstützen.

Wünschenswert wären **politikfeldübergreifende, länderbezogene Menschenrechtstreffen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren**. Dort könnten relevante Informationen zur Menschenrechtssituation wie auch Einflussmöglichkeiten diskutiert werden.

Getrennte außen- und entwicklungspolitische Ressorts sind weiterhin sinnvoll.

16. In welchem Maß wird die Bundesregierung den menschenrechtlichen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft fortführen? Werden die Mittel für diesen Ansatz ausgeweitet?

Einen strikten MRA in der EZ verfolgt die Bundesregierung bislang nicht. Sie hat sich eher einer menschenrechtsorientierten Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet (s. Frage 10).

Es ist wichtig, dass die bisherigen Bemühungen um eine stärkere Menschenrechtsorientierung der EZ, fortgeführt, ausgeweitet und vertieft werden.

In einem Brief an die Ministerin hat die AG Entwicklung und Menschenrechte im Forum Menschenrechte darauf hingewiesen, dass **mehr finanzielle und personelle Ressourcen** notwendig sind, um wirklich eine Institutionalisierung eines (auch nur pragmatischen) Menschenrechtsansatzes in der EZ zu gewährleisten.

Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU / VN

17. Wie wird von der EU und den VN bzw. von den Entwicklungsbanken der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt?

Auf UN-Ebene haben verschiedene Organisationen (UNDP, UNICEF etc.) bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre explizit einen Menschenrechtsansatz eingeführt – und haben eine Reihe von Erfahrungen gesammelt und ausgetauscht.

UN-Entwicklungseinrichtungen haben sich 2003 auf einen gemeinsamen Menschenrechtsansatz verständigt, der weit umfassender und ehrgeiziger ist als die Menschenrechtsorientierung der deutschen EZ.

Er sieht vor, dass die gesamte EZ in der UN die Menschenrechte fördern und von Menschenrechtsstandards geleitet sein soll. Teils in Zusammenarbeit mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte wurden zahlreiche Policy-Papiere, Richtlinien, Handreichungen und operative Hilfestellungen erarbeitet sowie Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt.

Erfolge und Probleme der Umsetzung des MRA, der inzwischen auf unterschiedliche Bereiche angewandt wurde – von Armutsbekämpfung, Gesundheit und Wasser über Energie und Umweltschutz bis hin zu Beratung von Parlamenten und Dezentralisierung – wären in den jeweiligen Ländern im Detail zu prüfen. Bereichsspezifische Ländervergleichsstudien liegen teilweise vor.

Die **Europäische Union** hat in zahlreichen Dokumenten die Menschenrechte zu einem wichtigen Bestandteil europäischer EZ erhoben. Auch enthalten EZ-

Abkommen mit zahlreichen Entwicklungs- und Transformationsländern Menschenrechtsklausel, die allerdings vornehmlich als Ausstiegsklausel fungieren (aber nicht etwa die Menschenrechtsverträglichkeit der Abkommen garantieren). Zudem stellt die EU über die *European Initiative for Democracy and Human Rights* in erheblichem Umfang Projektmittel zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten zur Verfügung, wobei die thematischen Bereiche nicht die wsk-Rechte umfassen.

Einen Menschenrechtsansatz im engeren Sinn verfolgt die EU nicht.

Doch wächst die Erkenntnis, dass sich über verschiedene Instrumente – Demarchen, Leitlinien, Dialog, EZ – die Menschenrechte abgestimmt fördern lassen. In der Praxis gibt es allerdings noch erheblichen Abstimmungsbedarf.

Bezüglich der einzelnen Maßnahmen, auch in den verschiedenen Entwicklungs- und Transformationsregionen, sei auf die jährlichen EU-Menschenrechtsberichte verwiesen.

Multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbank haben kein Menschenrechtsmandat und auch sind keine Vertragsparteien von Menschenrechtsabkommen. Angesichts ihres großen Einflusses auf die Lebenslage unzähliger Menschen stellt sich dennoch die Frage, welchen menschenrechtlichen Pflichten z.B. die Weltbank und die in der Weltbank vertretenen Staaten tragen, die ihrerseits Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben.

Trotz der „klassischen“ Einwände gegen ein menschenrechtliches Engagement der Weltbank, denen zufolge sie über kein entsprechendes Mandat verfüge und ihr per Satzung eine Einmischung in politische Angelegenheiten verwehrt seien, hat sich innerhalb der Weltbank inzwischen ein **Konsens** herausgebildet, dass die Bank nicht gegen Menschenrechte verstoßen darf. Ob die Weltbank darüber hinaus einen aktiven Beitrag zur Förderung der Menschenrechte leisten soll und darf, ist jedoch umstritten und wird innerhalb der Weltbank mit Hinweis auf das UN-Menschenrechtssystem eher verneint.

Einen Menschenrechtsansatz in der EZ vertritt die Weltbank nicht, vielmehr trägt sie mitunter selbst zu Menschenrechtsverletzungen bei.

Trotz einiger institutioneller Neuerungen (*World Bank Inspection Panel* etc.) und eines langsam wachsenden Menschenrechtsbewusstseins gibt es in der Praxis zahlreiche Beispiele dafür, dass von der Weltbank betriebene bzw. unterstützte Politiken und Projekte gegen soziale Menschenrechte, wie die Rechte auf Nahrung, Wasser oder Gesundheit, verstoßen. Ein **effektives Frühwarnsystem und Monitoring** sowie eine **veränderte Vergabep Praxis** wären menschenrechtlich nötig.

Neben einzelnen Projekten ist die **Politikberatung** der Weltbank für viele Politikfelder in Entwicklungsländern zu einem Hauptarbeitsbereich der Bank geworden. Die Entwürfe für neue Gesetzesvorhaben, beispielsweise im Bergbaubereich, im Fischerei- und Forstbereich, bei der Ausgestaltung der Landadministration etc. werden nicht selten direkt durch Mitarbeiter der Bank oder durch *Consultants* erarbeitet. Menschenrechtsaspekte (Partizipationsmöglichkeiten, Diskriminierungstatbestände etc.) sollten bei dieser Beratungsleistung systematisch berücksichtigt werden.

Aufgrund staatlicher Menschenrechtspflichten müssen deutsche Vertreter in der Weltbank sicherstellen, dass Deutschland im Rahmen seines multilateralen Engagements in der Weltbank nicht die Menschenrechte verletzt.

Zudem ließen sich die Bemühungen verstärken, mit Verbündeten eine stärkere menschenrechtliche Bindung der Weltbank sowohl bei Projekten wie auch in der Politikberatung zu erreichen.

18. Welche großen Übereinstimmungen/ Unterschiede in Bezug auf den menschenrechtlichen Ansatz gibt es zwischen den verschiedenen Gebern und Durchführungsorganisationen, welche Formen der Kooperation bestehen, und wie lässt sich die Kooperation in Bezug auf die Implementierung menschenrechtsrelevanter Aspekte verbessern?

Bei aller Unterschiedlichkeit der Geberpolitiken hat sich in den vergangenen Jahren ein Konsens über den wechselseitigen Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklung herausgebildet.

Einige Geberländer haben schon früh Menschenrechte einen großen Stellenwert in der bilateralen EZ eingeräumt. Im Mittelpunkt standen hierbei Menschenrechtsprojekte, zumeist im Bereich der bürgerlich-politischen Rechte. Doch wurde mitunter auch ein menschenrechtliches *mainstreaming* oder gar, wie Neuseeland, ein expliziter MRA in der EZ eingeführt. Innerhalb der OECD gibt es seit den 1990er Jahren **unterschiedliche Ansätze**, den Menschenrechten mehr Bedeutung in der EZ einzuräumen. Hier sei auf die OECD-Studie „*Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges* (2006) verwiesen.

Um die **Harmonisierung** bilateraler Geber sowie der Weltbank und der EU bemüht sich das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD. Nachdem mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) ein für die gesamte EZ wichtiges Dokument verabschiedet wurde, wurde im Februar 2007 ein viel versprechendes „*Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*“ angenommen, in dem sich die DAC-Mitgliedsstaaten auf eine Reihe menschenrechtlichen Prinzipien in der EZ verständigten.

Geberharmonisierung sollte dabei jedoch Einsatzmöglichkeiten nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Kofinanzierung nicht zu stark begrenzen.

Es besteht die Gefahr, dass eine länder- wie themenbezogene Konzentrierung der EZ, sollte sie auch für die nicht-staatliche EZ verbindlich werden, sinnvolles Engagement und besondere Chancen nicht-staatlicher EZ beschränkt oder unmöglich macht. Nicht-staatliche Akteure sind oft die einzigen, die in Staaten mit schwieriger Menschenrechtssituation sinnvoll arbeiten können, oder die möglicherweise heikle aber entwicklungspolitische sehr relevante Themen (Minderheitenrechte, Monitoringaufgaben, Schutz von Frauenrechten, Reconciliationverfahren etc.) aufgreifen, zu denen bi- oder multilaterale EZ nicht in der Lage ist (Zustimmung des Empfängerlandes).