

Journal für Entwicklungspolitik X/1, 1994, S. 7 — 12

Brigitte Ederer **ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND** **MENSCHENRECHTE**

Der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der internationalen Beziehungen oft der „moralische Part“ zugewiesen. Während sich die außenpolitischen — und noch mehr die wirtschaftlichen — Beziehungen an Eigeninteressen orientieren (dürfen) und daher Menschenrechtsfragen nur am Rande eine Rolle spielen (können), soll die Entwicklungszusammenarbeit sozusagen das „humanitäre Gewissen“ der internationalen Politik sein. Wer Menschenrechte verletzt, dem soll die Entwicklungszusammenarbeit aufgekündigt werden — nach dem Motto: die Bösen (auf jeden Fall) bestrafen und die Guten (möglicherweise) belohnen.

Vielleicht ist diese Darstellung überzeichnet, aber ich habe den Eindruck, daß solche oder ähnliche Auffassungen tatsächlich weit verbreitet sind. Abgesehen davon, daß hier die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit überschätzt werden, meine ich, daß dahinter auch ein verkürztes Verständnis von Menschenrechtspolitik steht. Natürlich müssen Regierungen, die Menschen foltern, ermorden oder ungerechtfertigt einsperren lassen und ihrer Bevölkerung grundlegende Freiheiten verweigern, international verurteilt und möglicherweise durch Sanktionen „bestraft“ werden, wobei die Entwicklungszusammenarbeit hier durchaus auch eine Rolle spielen kann (bzw. muß) — allerdings nur eine relativ beschränkte und daher jedenfalls nicht die alleinige. Aber die Menschenrechtsproblematik — gerade in bezug auf die Dritte Welt — muß wesentlich breiter gesehen werden und kann sich nicht auf die Einteilung von Regierungen in „gute“ Menschenrechtsverwirklicher und „böse“ Menschenrechtsverletzer reduzieren.

Armut und Hunger verletzen die Menschenrechte

UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hat am 30. November 1993 bei einer Weltbankkonferenz zum Thema „Overcoming Global Hunger“ erklärt, daß der um sich greifende Welthunger eine Verletzung des grundlegenden Menschenrechtes auf Überleben von rund 800 Mio. Menschen darstellt. Und der Gewinner des Menschenrechtspreises 1993 der Vereinten Nationen, der bolivianische Priester Julio Tumiri Javier, betonte am 2. Dezember 1993, daß die Armut die größte Verletzung der Menschenrechte in

Lateinamerika ist. Tumiri, der auch Präsident auf Lebenszeit der Ständigen Menschenrechtsversammlung von Bolivien ist, machte darüber hinaus ausdrücklich die neoliberale Politik für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.

Ich meine, daß diese fundamentale Erkenntnis, daß Hunger und Armut in sich eine systematische und strukturell bedingte Menschenrechtsverletzung darstellen und es daher einen untrennbaren Zusammenhang zwischen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik gibt, in der westlichen Menschenrechtsdiskussion lange Zeit vernachlässigt wurde. Ich halte es daher für sehr wichtig, daß bei der Wiener UNO-Menschenrechtskonferenz im vergangenen Juni nach langen und kontroversiellen Diskussionen hier ein Konsens gefunden wurde, und ich möchte daher die einschlägigen Passagen des Schlußdokuments noch einmal in Erinnerung rufen:

„Die Weltkonferenz bekräftigt das Recht auf Entwicklung als ein universales und unveräußerliches Recht und einen integralen Bestandteil der fundamentalen Menschenrechte.“ (Teil II, Absatz 6) „Das Bestehen extremer Armut behindert den vollen und effektiven Genuß der Menschenrechte; ihre sofortige Linderung und schließliche Beseitigung muß eine vorrangige Priorität der internationalen Gemeinschaft bleiben.“ (Teil II, Absatz 7) „Die Weltkonferenz bestätigt, daß extreme Armut und soziale Marginalisierung eine Verletzung der menschlichen Würde darstellen und daß dringende Maßnahmen notwendig sind, um eine bessere Kenntnis der extremen Armut und ihrer Ursachen, inklusive jener, die auf Problemen der Entwicklung beruhen, zu erhalten, um die Menschenrechte der Ärmsten zu fördern, extreme Armut und soziale Marginalisierung zu beenden und den Genuß der Früchte von sozialem Fortschritt zu fördern. Es ist unverzichtbar, daß Staaten die Partizipation der ärmsten Menschen im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaften, in denen sie leben, die Förderung der Menschenrechte und Maßnahmen zum Kampf gegen die extreme Armut fördern.“ (Teil II, Absatz 13)

Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte gehören zusammen

Die UNO-Menschenrechtskonferenz legte auch ein ausdrückliches Bekenntnis zum engen Zusammenhang von Entwicklung, Demokratie und Menschenrechten ab: „Demokratie, Entwicklung und Respekt für die Menschenrechte und die fundamentalen Freiheiten sind gegenseitig voneinander abhängig und bekräftigen sich gegenseitig. Die Demokratie beruht auf dem freien Ausdruck des Willens der Völker, ihre politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Systeme selbst zu bestimmen, und ihrer vollen

Teilnahme in allen Abschnitten ihres Lebens. In diesem Zusammenhang sollen die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheiten auf nationaler und internationaler Ebene universell und ohne Bedingungen erfolgen. Die internationale Gemeinschaft soll die Stärkung und Förderung von Demokratie, Entwicklung und Respekt für Menschenrechte und fundamentale Freiheiten auf der ganzen Welt unterstützen.“ (Teil II, Absatz 5) Diese Feststellungen im Schlußdokument der UNO-Menschenrechtskonferenz stimmen übrigens mit der Resolution des Rats der Europäischen Gemeinschaft über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung vom 28. November 1991 überein, in der es heißt, daß der Rat „anerkennt, daß Menschenrechte einen universalen Charakter haben und es die Pflicht aller Staaten ist, sie zu fördern. Zugleich bilden Menschenrechte und Demokratie einen Teil einer größeren Serie von Erfordernissen, um eine ausgewogene und tragfähige Entwicklung zu erreichen“.

Ein so hohes Ausmaß an (verbaler) Übereinstimmung ist zwar einerseits erfreulich, andererseits aber wird dadurch die erschreckende Kluft zwischen Theorie und Praxis deutlich. Dennoch möchte ich der These widersprechen, internationale Konferenzen seien bloß hinausgeworfenes Geld und die dort beschlossenen Dokumente seien das Papier nicht wert, auf dem sie gedruckt wurden. Auch wenn sie die Realität nicht unmittelbar oder kurzfristig verändern, so stellen sie doch Standards dar, auf die man sich innerstaatlich und international berufen kann und die auch einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf das öffentliche Bewußtsein haben. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 hatte sicherlich damals keine sofortigen Auswirkungen auf die weltweite Menschenrechtssituation. Dennoch ist kaum zu bestreiten, daß dieses Dokument für viele Menschenrechtsbewegungen einen wichtigen Referenzpunkt darstellte und daher sehr wohl längerfristige Wirkungen hatte. Auch die Entkolonialisierungserklärung der Vereinten Nationen oder die verschiedenen Anti-Apartheid-Resolutionen haben sowohl moralisch als auch politisch dazu beigetragen, daß Realitäten verändert wurden. Ähnliches kann man auch von der Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (Helsinki 1975) sagen, die damals von Kritikern ebenfalls als „wertloses Papier“ bezeichnet wurde. Heute wird allgemein anerkannt, daß der KSZE-Prozeß ein entscheidender Faktor für die „Wende“ von 1989/1990 war.

Die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte

Im Vorfeld der UNO-Menschenrechtskonferenz gab es heftige Debatten über die „Universalität“ und die „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte. In der

Dritten Welt gab es Vorbehalte, daß durch diese Begriffe ideologische Konzepte des Westens für allgemeingültig erklärt und die spezifischen historischen, kulturellen und religiösen Bedingungen bzw. der Entwicklungsstand ignoriert werden sollten. Umgekehrt gab es von westlicher Seite den Verdacht, daß sich Diktaturen und autoritäre Regime in der Dritten Welt durch die Berufung auf ihren Entwicklungsrückstand sowie auf ihre Kultur und Tradition einen Freibrief für Menschenrechtsverletzungen verschaffen wollten. Ich glaube, daß beide Befürchtungen nicht ganz unberechtigt waren. Insofern ist die Formulierung im Schlußdokument nicht nur ein gelungener Kompromiß, sondern in der Tat ein wichtiger Durchbruch für das Verständnis von Menschenrechten. Im Teil II, Absatz 6 der „Wiener Erklärung“ wird zunächst das „Recht auf Entwicklung“ als universales und unveräußerliches Recht und integraler Bestandteil der fundamentalen Menschenrechte bekräftigt und dann hinzugefügt: „Obwohl die Entwicklung den Genuß aller Menschenrechte erleichtert, darf ein Mangel an Entwicklung nicht ins Treffen geführt werden, um eine Schmälerung der international anerkannten Menschenrechte zu rechtfertigen.“

Die Begriffe „Universalität“ und „Unteilbarkeit“ bekommen dadurch eine neue Bedeutung. Sie sind nicht nur ein Instrument, um gegenüber menschenrechtsverletzenden Regimen das Völkerrechtsprinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ zu relativieren und durch ein „Recht auf humanitäre Einmischung“ zu ergänzen. Die „Universalität“ und „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte bedeutet auch, daß die Industrieländer eine Verpflichtung haben, die Entwicklung der Dritten Welt zu fördern, wobei vor allem die Beseitigung der extremen Armut ausdrücklich als eine „vorrangige Priorität der internationalen Gemeinschaft“ bezeichnet wird. Menschenrechtspolitik ist daher weit mehr als „humanitäre Einmischung“ bzw. Verurteilung von Unterdrückungsregimen, sie ist vor allem auch Entwicklungspolitik. Dabei steht es durchaus nicht im Widerspruch zu Universalität und Unteilbarkeit, wenn die jeweiligen Prioritäten aufgrund der konkreten Situation unterschiedlich sind. So wird z.B. in einem Entwicklungsland mit 90prozentiger Analphabetenrate der Stellenwert der Pressefreiheit in Relation zum „Recht auf Bildung“ anders zu sehen sein als in einem hochentwickelten Industrieland. Und in einem afrikanischen Staat, in dem Hunger und Massenarmut herrschen, wird es nicht das vorrangige Ziel sein können, sämtliche Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erreichen.

Die Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit

In diesem umfassenden Zusammenhang kann dann auch die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit für die Förderung der Menschenrechte defi-

niert werden, wobei betont werden muß, daß sie für die Durchsetzung des „Rechts auf Entwicklung“ nur einen sehr bescheidenen Stellenwert hat. Die entscheidenden Weichen werden auf anderen Gebieten gestellt, nämlich bei der Festlegung von Rahmenbedingungen für den Welthandel, den Technologietransfer, die sozialen und ökologischen Standards, die internationale Finanz- und Währungspolitik etc. So sind z.B. die Auswirkungen des internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) auf die Dritte Welt wesentlich größer als die gesamte weltweite Entwicklungshilfe. Damit will ich jedoch nicht sagen, daß man die Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigen kann, weil sie im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen ohnehin nur einen sehr kleinen Teil ausmacht. Im Gegenteil: ich halte die Entwicklungszusammenarbeit durchaus für ein wichtiges Instrument, vor allem weil sie die Möglichkeit bietet, sehr direkt und zielgerichtet zur Lösung konkreter Entwicklungsprobleme eingesetzt zu werden. Insofern ist aber nicht nur der Umfang der finanziellen Mittel von Bedeutung, sondern vor allem die damit verfolgte Strategie bzw. die dadurch zu erreichende Problemlösungskapazität.

Grundsätzlich meine ich, daß für die Entwicklungszusammenarbeit die direkte Armutsbekämpfung im Vordergrund stehen sollte. Wenn Hunger und extreme Armut die verbreitetsten Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt darstellen, so muß eine menschenrechtsorientierte Entwicklungszusammenarbeit hier ihr wichtigstes Aufgabenfeld sehen. Das bedeutet, daß durch die Förderung von Programmen und Projekten tragfähige und dauerhafte Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt bzw. unterstützt werden, die auf eine bessere Befriedigung von Grundbedürfnissen (wie Ernährung, Arbeit, Bildung, Wohnung, Gesundheit etc.), aber auch die Erhaltung der ökologischen Lebensgrundlagen abzielen. Ein weiterer Schwerpunkt sind positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie, Partizipation und rechtsstaatlicher Strukturen. Dazu gehören etwa Rechtsberatungs- und Rechtshilfeprogramme, Demokratie- und Menschenrechtserziehung, Vorbereitung und Beobachtung freier Wahlen, Förderungsprogramme für indigene Völker und ethnische Minderheiten, Frauenförderung, Unterstützung von Basis- und Selbsthilfeorganisationen, Genossenschaften und Gewerkschaften etc.

Falls in einem Land aufgrund der politischen Situation und systematischer Menschenrechtsverletzungen eine sinnvolle Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der oben beschriebenen Zielsetzungen nicht mehr möglich erscheint, dann kann auch der Fall eintreten, daß die Einschränkung oder Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit in Erwägung gezogen werden muß. Allerdings muß hier gelten, was z.B. das dänische Außenministerium in seiner Broschüre „Menschenrechte und Demokratie — Perspektiven für Entwicklungszusammenarbeit“ so formuliert: „Ein Hauptprinzip ist die Beto-

nung positiver Maßnahmen und nicht von negativen oder bestrafenden Sanktionen.“ Auch der EG-Rat hat bei seinem Treffen über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung am 28. November 1991 zu dieser Problematik in einer Weise Stellung genommen, der ich voll zustimmen kann und die sich auch mit den Grundsätzen und der bisherigen Praxis der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit deckt: „Die Antwort der Gemeinschaft auf Menschenrechtsverletzungen wird vermeiden, die Bevölkerung für Regierungsaktionen zu bestrafen. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sollen, anstatt die Entwicklungszusammenarbeit einfach zu unterbrechen, eher ihre Zusammenarbeitsaktivitäten in einer Weise anpassen, die sicherstellt, daß die Entwicklungshilfe direkter den ärmsten Sektoren der Bevölkerung in dem Land zugute kommt, z.B. durch regierungsunabhängige oder informelle Netzwerke, während sie gleichzeitig eine gewisse Distanz gegenüber der betreffenden Regierung etablieren. Eine solche Anpassung wird sich auf die Wahl der Projektpartner und die Art der Kooperationsprogramme konzentrieren.“

Entwicklungszusammenarbeit darf auch im Hinblick auf die Menschenrechte nicht paternalistisch auftreten, sondern muß auf einem Verständnis für die kulturellen und sozio-politischen Traditionen des Partnerlandes aufbauen und im Falle von tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten zunächst den Weg des Dialogs suchen. Sie kann nicht von außen her Modelle aufoktroyieren, sondern muß sich bemühen, autochthone Prozesse einer selbstbestimmten, tragfähigen und dauerhaften Entwicklung zu unterstützen, die ökonomisches Wachstum mit sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Verträglichkeit verbindet und damit zu einer Verwirklichung der Menschenrechte im umfassenden Sinn beiträgt. Wie weit die Entwicklungszusammenarbeit dabei erfolgreich sein kann, hängt allerdings nicht allein von ihr selbst ab — und auch nicht nur von den Partnern in der Dritten Welt —, sondern nicht zuletzt von den internationalen Rahmenbedingungen, die für die Verwirklichung der Menschenrechte mindestens ebenso wichtig oder sogar entscheidender sind als die Politik nationaler Regierungen. Insofern ist Menschenrechtspolitik weit mehr als Proteste oder Sanktionen gegen Menschenrechtsverletzer — sie muß vielmehr integraler Bestandteil und zugleich Ziel einer „Neuen Weltordnung“, die diesen Namen wirklich verdient, werden. Die Entwicklungszusammenarbeit soll und muß dazu ihren Beitrag leisten, der zwar nur begrenzt, aber dennoch nicht unwichtig ist.

Brigitte Ederer, Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, A-1010 Wien

Journal für Entwicklungspolitik X/1, 1994, S. 13 — 31

Wolfgang Benedek DIE BEDEUTUNG DER MENSCHENRECHTE IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN UNION

Abstract

Human rights, together with democracy and the rule of law have gained growing significance as criteria and objectives in the development cooperation policy of the European Union. For this purpose the Union has developed new legal rules and procedures, which are being described. This raises a number of issues like the consistency and cohesion of the policies of the Union and its member states in the implementation of the new concepts, the proper criteria and standards with regard to the evaluation of human rights objectives and performance as well as the criteria of legitimacy of the new policies. The contribution suggests to pursue human rights on a basis of reciprocity, to rely more on regional standards where they exist, to give more attention to the right to development and to include NGOs in the constructive dialogues with developing countries what would also be consistent with the Union's own policy in favour of "good governance" and "popular participation".

Einleitung

Während die EG noch in den 70er Jahren den Grundsatz der politischen Neutralität in den Nord-Süd-Beziehungen vertrat, hat sie in den 80er Jahren, dem Druck der Öffentlichkeit, insbesondere des Europäischen Parlaments folgend, sukzessive Menschenrechte zum Kriterium, zum Gegenstand und zum Ziel ihrer Entwicklungszusammenarbeit gemacht und eine „politische Konditionalität“ in ihre Zusammenarbeit mit dem Süden eingeführt. Damit ging der Aufbau eines rechtlichen und administrativen Instrumentariums zur Verwirklichung der menschenrechtlichen Zielsetzungen einher. Zusammen mit den Menschenrechten werden heute in der Entwicklungszusammenarbeit vor allem die Demokratisierung, eine gute Regierungsführung („good governance“) und die Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungsprozeß („popular participation“) zum Gegenstand der Konditionalität gemacht, wozu noch weitere Kriterien wie eine offene (Markt-)Wirtschaft, die Frage