

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

der Militärausgaben, der Pressefreiheit, die Rolle der Frau u.a. hinzutreten können. Im Rahmen dieses Beitrags geht es vor allem um die Rolle der Menschenrechte, deren Verwirklichung einen Großteil der anderen genannten Aspekte miteinschließt.

Die Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit an der Gewährleistung der Menschenrechte hat zu einer Diskussion über die Legitimität und die Vorgangsweise hinsichtlich von Menschenrechtsbedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit geführt. Die Kritik reicht vom Vorwurf der unzulässigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten bis hin zur Behauptung der Undurchführbarkeit einer konsistenten Menschenrechtspolitik. Es mangelt aber auch nicht an Positionen, die eine menschenrechtsorientierte Politik der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen und darin eine wesentliche qualitative Fortentwicklung der Entwicklungspolitik sehen. Die Erklärung der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte vom 25. Juni 1993¹ stellt dazu in para. 8 fest: „Demokratie, Entwicklung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bedingen und stärken einander“ ... „die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf nationaler und internationaler Ebene (soll) umfassend sein und ohne einschränkende Bedingungen verwirklicht werden“.

Dieser Beitrag soll zuerst einen knappen Überblick über die wesentlichen Grundlagen und Inhalte der Menschenrechtspolitik der zur EU gewordenen EG² als Teil ihrer Entwicklungszusammenarbeit geben und sodann zur angesprochenen Kontroverse Stellung nehmen und versuchen, verbesserte Grundlagen für einen Konsens zwischen Nord und Süd über die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln.

1. Grundlagen und Inhalte der Menschenrechtspolitik der EU in der Entwicklungszusammenarbeit

Im Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist und die Grundlage für die Fortentwicklung der EG zur Europäischen Union (EU) bildet, wird der Gemeinschaft in Artikel 130 u. — y erstmals eine formelle Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit eingeräumt, auch wenn sie eine solche Kompetenz in begrenztem Rahmen schon bisher

faktisch wahrgenommen hat. In Artikel 130 u Absatz 2 wird festgelegt, daß die Politik der Gemeinschaft zum „allgemeinen Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates“ sowie „der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ beizutragen hat. Die Gemeinschaft hat allerdings schon zuvor die entsprechenden konzeptuellen Grundlagen und Instrumente entwickelt, um diese schon länger bestehende Zielsetzung zu verfolgen.

Die Entwicklungszusammenarbeit der EG und damit auch der Menschenrechtspolitik in diesem Kontext beruhte bis zum Vertrag von Maastricht auf schwachen rechtlichen Grundlagen. Einzig die auf den Assoziationsbestimmungen³ und handelspolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages beruhende Zusammenarbeit mit den AKP- (Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen) Staaten im Rahmen des Abkommens von Lomé und der Vorgängerabkommen von Jaundé hatten eine klare Rechtsgrundlage und zwar vor allem im Bereich der Handelspolitik. Eine weitere Kompetenz besteht im Bereich der Nahrungsmittelhilfe auf Grundlage der Agrarpolitik. Weiterhin unterliegt die Politik der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dem Grundsatz der Subsidiarität, das heißt, daß sie grundsätzlich als „Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedsstaaten“ definiert ist,⁴ auch wenn sie in der Praxis eine weitreichende Eigenständigkeit und sogar eine Koordinationsfunktion aufweist.⁵

Die neue Menschenrechtspolitik der Gemeinschaft fand zuerst in der „Partnerschaft von Lomé“ ihre Anwendung und rechtliche Grundlegung.⁶ Die Aufnahme von Menschenrechtsbestimmungen in die Abkommen von Lomé erfolgte gegen hinhaltenden Widerstand der AKP-Staaten.⁷ Nach ersten Ansätzen seit Ende der 70er Jahre⁸ kam es schließlich erst im IV. Abkommen von Lomé 1989 zur Aufnahme einer Bestimmung über die Rechte des Menschen und der Völker in das Abkommen selbst. Gemäß

3 Vgl. Artikel 131ff. des EG-Vertrages.

4 Vgl. Artikel 130 u Absatz 1 des EG-Vertrages.

5 Siehe allgemein Liebmann, Andreas, Leitfaden zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Wien 1993 und Michal-Misak, Silvia, Auch keine Patentlösung, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: AGEZ (Hrsg.): Soll und Haben. Konturen der österreichischen Entwicklungspolitik 1, Wien 1992, S. 86ff., sowie Kasch, Volker, Maastricht: Neue Ansätze der EG-Entwicklungspolitik. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Bd. 34 (1993) 1, S. 17f.

6 Vgl. Becker, Jürgen, Die Partnerschaft von Lomé. Baden-Baden 1979, insbesondere S. 166ff.

7 Grundlegend dazu: Oestreich, Gabriele, Menschenrechte in der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé. Berlin 1990.

8 Diese beschleunigten übrigens die Ausarbeitung eines eigenen afrikanischen Menschenrechtsinstruments in Form der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker in den Jahren 1979 bis 1981. Siehe dazu Kunig, Philip, Wolfgang Benedek und Costa R. Mahalu, Regional Protection of Human Rights by International Law: The Emerging African System. Baden-Baden 1985.

1 Siehe Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, UN Doc.A/Conf. 157/23 vom 12. Juli 1993.

2 Die Gemeinschaft selbst verwendet nunmehr den Begriff der „Union“, auch wenn nur die „Gemeinschaft“ eine Rechtspersönlichkeit aufweist. In diesem Beitrag werden beide Begriffe verwendet werden, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Europäische Union aus der Europäischen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik besteht und die Verwirklichung der Entwicklungszusammenarbeit im wesentlichen durch Instrumente der Gemeinschaft erfolgt.

Artikel 5 von Lomé IV. soll die Zusammenarbeit im Einklang mit einem positiven Ansatz, auf Grundlage der Anerkennung der Achtung der Menschenrechte als grundlegenden Faktor echter Entwicklung und der Zusammenarbeit als Beitrag zu einer Förderung der Menschenrechte erfolgen. Menschenwürde und Menschenrechte werden als legitimes Verlangen von einzelnen und Völkern anerkannt. Dies gilt sowohl für die Heimatländer als auch die Gastländer. Dabei sind alle Menschenrechte gemeint, die bürgerlichen und politischen ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Jede Form der Diskriminierung auf Grundlage der ethnischen Gruppe, Herkunft, Rasse, Geschlecht etc. soll abgeschafft und insbesondere Gastarbeiter und Studenten aus AKP-Staaten, die sich rechtmäßig in der EG aufhalten, durch rechtliche Maßnahmen vor jeder Diskriminierung geschützt werden.

Mit dem Vertrag von Maastricht wird die bereits seit 1986 formell bestehende „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (EPZ),⁹ die auf der Ebene des Rates angesiedelt ist, zu einer „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) erweitert, die eine der drei Säulen der Europäischen Union darstellt. Unter den Zielen der GASP findet sich die „Förderung der internationalen Zusammenarbeit“ und „die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Folglich hat nunmehr der Rat und die für die GASP zuständige Generaldirektion I A der Kommission der EU eine neue Rechtsgrundlage um die Förderung der Menschenrechte als Teil der internationalen Zusammenarbeit zu betreiben.¹⁰ Kooperationspolitik wird als wesentlicher Teil der Außenpolitik verstanden.¹¹ Durch Koordinationsmechanismen soll das Vorgehen der EU in den verschiedenen Bereichen aufeinander abgestimmt werden.

Unter den Organen der EU, die sich mit den Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit sowie in den internationalen Beziehungen im allgemeinen befassen, ist weiters das Europäische Parlament hervorzuheben, das jährlich einen Bericht über die Menschenrechte in der Welt behandelt und auch in verschiedenen Entschlüssen zum Thema Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung Stellung genommen hat.¹²

Unter den rechtlichen Grundlagen für die Menschenrechtspolitik der EU ist vor allem die „Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten

9 Die rechtliche Grundlage bildete die Einheitliche Europäische Akte vom 28.2.1986, die am 29.6.1987 in Kraft getreten ist.

10 Zu diesem Zweck wurde etwa ein früher beim Generalsekretariat der EG angesiedeltes Referat für Menschenrechte in die neue Generaldirektion aufgenommen.

11 Siehe Kommission der EG, Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000, Konsequenzen des Vertrages von Maastricht. EG Dok. SEK (1992) 915 vom 15. Mai 1992.

12 Siehe insbesondere die Entschließung zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung vom 13.7.1993, Nr. A 3-0222/93 sowie Anm. 20.

Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung“ vom 28. November 1991¹³ maßgeblich, welche auf Grundlage einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament gefaßt wurde. Durch die gemeinsame Verabschiedung mit den Vertretern der Mitgliedsstaaten sollte eine größere Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit der EG und der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf Menschenrechte und Demokratie in der Entwicklungszusammenarbeit erzielt werden. Ziel der Entschließung war es, ein neues Konzept für eine stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte und der Demokratie in der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft zu erstellen und durch konkrete Leitlinien eine kohärentere und wirksamere Umsetzung dieses Konzeptes zu erzielen.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten wollen dies vor allem durch „positive Maßnahmen“ erreichen und Menschenrechte und Demokratisierung auch durch einen „offenen und konstruktiven Dialog“ mit den Regierungen der Entwicklungsländer fördern. Als Beispiele für derartige Maßnahmen werden insbesondere die Unterstützung der entsprechenden Bemühungen der Länder selbst, etwa bei der Abhaltung von Wahlen und dem Aufbau demokratischer Institutionen oder der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, aber auch die Förderung der Rolle der Nichtregierungsorganisationen, sowie anderer Einrichtungen, die für eine pluralistische Gesellschaft erforderlich sind, genannt. Die Bedeutung einer „verantwortlichen Regierungsführung“ wird hervorgehoben und diese anhand einer Reihe von Grundsätzen wie Transparenz und finanzieller Verantwortlichkeit („accountability“) näher beschrieben.

Gegenstand eines Dialogs der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten mit den Entwicklungsländern soll auch die Schaffung der für Demokratien erforderlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen sein, wozu Hilfe angeboten wird, sowie die Verringerung der Militärausgaben, wo diese ein legitimes Sicherheitsbedürfnis übersteigen.

Neben positiven Maßnahmen behält es sich die Gemeinschaft jedoch vor, bei schweren und fortgesetzten Verstößen gegen die Menschenrechte oder einer größeren „Unterbrechung demokratischer Prozesse“, je nach Schwere des Falles, geeignete Maßnahmen zu setzen, die von vertraulichen Vorstellungen bis zur Aussetzung der Zusammenarbeit reichen können. Dabei soll vermieden werden, daß die Bevölkerung für die Regierung bestraft wird. Stattdessen wird eine Verlagerung der Hilfskanäle auf nichtstaatliche und informelle Netze erwogen, damit die Hilfe den ärmsten Teilen der Bevölkerung unmittelbar zugutekommt. Jedenfalls soll die humanitäre Hilfe und Soforthilfe fortgesetzt werden.

13 Siehe Bull. EG 11-1991, S. 128 — 130.

Durch die Aufnahme von Menschenrechtsbestimmungen in die Kooperationsabkommen mit den Entwicklungsländern soll die neue Politik eine stärkere rechtliche Verankerung finden. Durch einen jährlichen Bericht der Kommission an den Rat über die Durchführung der Entschliebung und durch jährliche gemeinsame Tagungen der Vertreter der Kommission und der Mitgliedsstaaten soll die neue Politik transparent gemacht und verbessert werden. Zugleich sollten die Mittel für diesen Bereich gesteigert werden.

2. Die Anwendung der neuen Politik in der Praxis der Gemeinschaft

A) Positive Maßnahmen

Über die Durchführung der Entschliebung hat die Kommission dem Rat jährlich einen Bericht zu erstatten. Die ersten beiden bisher vorliegenden Berichte über die Jahre 1992 und 1993 geben ein gutes Bild über die Versuche der EG, die Rolle der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, wobei im zweiten Bericht auch zusätzliche Prioritäten deutlich werden.¹⁴ So wurde hinsichtlich der Durchführung positiver Aktionen der Förderung lokaler Initiativen der Vorzug gegeben, und zwar durch Zuschüsse an Nichtregierungsorganisationen, die sich für humanitäre Ziele und die Achtung der Menschenrechte in Entwicklungsländern, aber auch in der Gemeinschaft einsetzen.¹⁵ Zum Teil wurden neue Budgetansätze geschaffen, wie z.B. die Unterstützung von Aktionen für Menschenrechte und Demokratie in den Entwicklungsländern,¹⁶ zum Teil wurde die neue Politik als Entscheidungskriterium in bestehende Programme eingebracht, wie etwa bei der Beteiligung der Gemeinschaft an Maßnahmen der Nichtregierungsorganisationen zugunsten der Entwicklungsländer.¹⁷ Die Regierungen der AKP-Staaten können u.a. unter Artikel 5 des Lomé-Abkommens zur Förderung der Menschenrechte in den AKP-Staaten für konkrete öffentliche und private Aktionen Finanzmittel des Europäischen Entwicklungsfonds

14 Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Bericht über die Durchführung der Entschliebung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung vom 28.11.1991, EG-Dok. SEK (92) 1915 vom 21. Oktober 1992 sowie Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation in 1993 of the Resolution ... of 1991. COM (94) 42 vom 23.2.1994.

15 Für 1992 war dafür ein Betrag von ECU 2,8 Mio. projektiert.

16 Der Betrag erhöhte sich von 1992 auf 1993 von 10 Mio. auf 15 Mio. ECU. Dazu kommt ein eigener Budgetansatz für die Demokratisierung in Lateinamerika, der ebenfalls von 10 auf 15 Mio. ECU anstieg.

17 Geplanter Betrag: 110 Mio. ECU (1992).

(EEF) beantragen, welche vor allem zur Unterstützung von Wahlen zum Einsatz kommen. Insgesamt fällt auf, daß mehr als die Hälfte der 1993 für positive Maßnahmen eingesetzten Mittel für Lateinamerika verwendet wurden.

Hinsichtlich der Arten förderungswürdiger positiver Aktionen sind im Bericht vor allem Aktionen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses und Maßnahmen zur Stärkung der bürgerlichen Gesellschaft („civil society“) in Entwicklungsländern angeführt. Mit letzteren soll u.a. die Bildung und Beteiligung lokaler Vereinigungen im Zusammenhang von Entwicklungsprogrammen unterstützt werden. Dabei soll auf den dauerhaften Charakter der unterstützten Aktionen geachtet werden. Als Priorität gilt die Unterstützung politischer Reformprozesse. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und einer verantwortungsvollen Regierungsführung stellen eine weitere Priorität dar, wobei die Gemeinschaft sich zur Beteiligung am Strukturanpassungsprozeß in den AKP-Staaten im Rahmen des Lomé-Abkommens bekennt. Dritte Priorität ist die Stärkung der demokratischen Strukturen der Gesellschaften, unter anderem auch durch die Unterstützung sowohl von Menschenrechts- als auch von Entwicklungs-NGOs.

Allgemein zeigen die Berichte, daß sich die EG bei der Umsetzung ihrer Menschenrechtspolitik verstärkt auf NGOs stützt, welche als flexible und effektive Akteure der Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung und Träger der zivilen Gesellschaft in vielen Ländern zum ersten Ansprechpartner der Gemeinschaft geworden sind. Wo möglich, werden aber auch öffentliche Institutionen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wie Gerichtsstrukturen, Parlamente, Ombudseinrichtungen und selbst Universitäten gefördert. Aus dem zweiten Bericht geht eine zusätzliche Priorität für die Unterstützung freier und unabhängiger Medien sowie sogenannter „gefährdeter Gruppen“ („vulnerable groups“) wie insbesondere Minderheiten, Gefangene, Folteropfer, Frauen, Kinder oder eingeborene Gemeinschaften hervor. Im Sinne einer Förderung des Menschenrechtsbewußtseins wurde die Teilnahme von 350 NGOs aus Entwicklungsländern bei der Weltkonferenz für Menschenrechte, sowie bei deren Vorbereitungskonferenzen und Folgeaktivitäten unterstützt.

Angesichts der begrenzten Mittel aus spezifischen Programmen wird der Komplementarität zu bestehenden Programmen der technisch-finanziellen Hilfe besondere Bedeutung zugemessen. Inwieweit eine Kohärenz zu den vergleichbaren Programmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten besteht, läßt sich aus dem Bericht nicht feststellen. Geeignete Strukturen und Verfahren dafür befinden sich offensichtlich erst im Aufbau. So schlägt der Rat für Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft, nach Diskussion des ersten Berichts, einen verstärkten Informationsaustausch zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission vor, und fordert diese auf, auch vor Ort enger

zusammenzuarbeiten. Die operationelle Koordination soll sowohl hinsichtlich der Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit als auch länderspezifisch erfolgen. Darüberhinaus soll die Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten auch ihre Mitarbeit in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit besser koordinieren.¹⁸

B) Menschenrechtsklauseln in Kooperationsabkommen

Während in einer ersten Phase die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln nur in die Präambel der Kooperationsabkommen mit Entwicklungsländern erfolgte, wurden in der Folge eigene Bestimmungen in den Text selbst aufgenommen und zwar nicht nur bei Abkommen mit Entwicklungsländern, sondern auch mit mittel- und osteuropäischen Ländern. Dabei handelt es sich um Bestimmungen, die die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte als „Grundlage“ oder als „essentiellen Bestandteil“ des Kooperationsabkommens bzw. als „Grundlage der Kooperationsbeziehungen (und aller Bestimmungen des Abkommens)“ bezeichnen. Eine weitere Klausel erlaubt die Suspendierung des Abkommens bei Verletzung essentieller Bestimmungen, wobei in der Regel noch ein Konsultationsverfahren einzuhalten ist.¹⁹ In den Verhandlungen über eine Teilrevision von Lomé IV für die zweite Hälfte seiner Laufzeit strebt die EU ebenfalls eine neue Klausel an, wonach die Zusammenarbeit bei schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit teilweise oder ganz suspendiert werden könnte.

Damit verfügt die Union über eine rechtliche Handhabe um bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen eine Suspendierung von Verpflichtungen aus den Kooperationsabkommen vorzunehmen. Neben ihrem Präventivcharakter liegt die Bedeutung solcher Bestimmungen in der rechtlich einwandfreien Ermöglichung von Sanktionsmaßnahmen. Für positive Maßnahmen bedarf es derartiger Vorkehrungen naturgemäß nicht. Die EU setzt damit nach außen, aber auch nach innen, etwa gegenüber ihrem Parlament, ein Zeichen, daß sie es mit der Menschenrechtspolitik ernst meint.²⁰ Freilich hat

die EG in der Vergangenheit in gravierenden Fällen auch ohne derartige Bestimmungen Wege gefunden, ihre Hilfe auszusetzen oder zu verzögern, wofür sich das manchmal undurchsichtige administrative Verfahren der EG-Entwicklungszusammenarbeit anbot.²¹

C) Negative Maßnahmen

Hinsichtlich der „negativen Maßnahmen“ berichtet die Gemeinschaft in ihrem Bericht für das Jahr 1991/92 von 150 vertraulichen Maßnahmen, die zu einem konstruktiven Dialog anregen sollten, sowie von 120 öffentlichen Erklärungen, etwa in Fällen wie Zaire, Indonesien, Togo, Burundi, Kenia etc. In verschiedenen Fällen wie Zaire, Haiti, Malawi und Sudan wurde die Unterstützung auf Projekte der Befriedigung der unmittelbaren Bedürfnisse der Bevölkerung im Wege von NGOs beschränkt und in weiteren Fällen wie Sudan und Haiti die finanzielle und technische Hilfe mit Ausnahme der humanitären Hilfe und Soforthilfe unterbrochen.²² Für den Zeitraum von 1993 wird eine breite Palette von Maßnahmen der Verlangsamung bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit angeführt und sodann in 11 Fällen von gravierenden Menschenrechtsverletzungen die Stellungnahme der EG wiedergegeben ohne jedoch über konkrete Maßnahmen zu informieren.

Auch wenn die Union selbst ihre Bemühung um die Anwendung gerechter und objektiver Kriterien betont, so stellen sich doch grundsätzliche Fragen zur Durchführung einer solchen Politik, die naturgemäß von den betroffenen Entwicklungsländern, aber auch der interessierten Öffentlichkeit immer wieder kritisiert wurde.

3. Probleme der Menschenrechtspolitik in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

In der Kritik an einer menschenrechtsorientierten Entwicklungszusammenarbeit der EU, die überdies aus unterschiedlichen Richtungen erfolgt, lassen sich mehrere Akteure und Ebenen unterscheiden. Im folgenden sollen die wichtigsten Problembereiche erörtert und weiterführende Lösungsansätze entwickelt werden.

Hinsichtlich der Akteure verlangt insbesondere das Europäische Parlament eine stärkere politische Konditionalität in der Entwicklungszusammen-

(Bericht Lenz), para. 41ff., Dok. A 3-0056/93. In: Europäische GrundrechteZeitschrift (EuGRZ), Bd. 20 (1993), 11 — 12, S. 304ff.

²¹ Vgl. Oestreich (Anm. 7), S. 304ff.

²² Siehe den ersten Bericht (Anm. 14). Für das Jahr 1993 hat die belgische Präsidentschaft des Rates eine Aufstellung („bilan“) aller derartigen Maßnahmen angefertigt.

¹⁸ Vgl. Declaration of the Council and of Representatives of Governments of Member States Meeting in the Council on Aspects of Development Cooperation Policy in the Run-up to 2000. In: The Courier, no. 137 (1993), S. 8ff.; siehe dazu auch Bull. EG 11-1992, S. 96f.

¹⁹ Dies betraf etwa die Kooperationsabkommen mit Albanien, Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Rumänien, Slowenien und Syrien. Siehe dazu Arts, Karen C. J. M., European Community Development Cooperation, Human Rights, Democracy and Good Governance: At Odds or at Ease with Each Other?. In: de Waart, Paul J. I. M., Konrad Ginther and Erik M. G. Denters (eds.), Sustainable Development and Good Governance. Nijhoff 1994 (im Erscheinen).

²⁰ Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 1993 über die Menschenrechte in der Welt und die Menschenrechtspolitik der EG in den Jahren 1991 — 1992

arbeit, um deren Wirksamkeit wie auch die Wirksamkeit der Politik zugunsten von Menschenrechten und Demokratie zu stärken. Das Europäische Parlament nimmt immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen in Partnerländern der europäischen Entwicklungszusammenarbeit Stellung.²³ Es fungiert dabei als eine Art „Gewissen“ der Gemeinschaft und äußert sich gerade wegen seiner geringen politischen Einflußmöglichkeiten oft deutlicher als andere Organe der Gemeinschaft oder die Mitgliedsstaaten.

Demgegenüber kritisiert ein Teil der Regierungen der Entwicklungsländer die Menschenrechtspolitik der Industrieländer als Einmischung in die inneren Angelegenheiten, als unzulässige Destabilisierung von Regierungen und als kulturellen Paternalismus.²⁴ Die Politik des Nordens wird nicht zuletzt aufgrund eines Mangels an Kohärenz und Konsistenz kritisiert.²⁵ Auch vom Europäischen Parlament wird Verständnis dafür gezeigt, daß sich die Länder des Nordens nicht unter Berufung auf Demokratie und Menschenrechte ihren Pflichten gegenüber der Entwicklung der Länder des Südens entziehen dürfen.²⁶

A) Das Problem der Kohärenz und Konsistenz der Menschenrechtspolitik

Ein Problem besteht darin, daß die EG in der Praxis die hohen Erwartungen, die sie mit ihrer Menschenrechtspolitik geweckt hat, nicht erfüllen kann. So stellt sich das Problem der „Kohärenz“, das heißt, der Übereinstimmung der Menschenrechtspolitik der EG mit den Menschenrechtspolitiken der Mitgliedsstaaten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Es gab Fälle, wie insbesondere Togo und Zaire, wo die Gemeinschaft NGOs im Bestreben unterstützte, einen Wandel zur Demokratie herbeizuführen und bestimmte Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft aus nationalen Interessen einen erfolgreichen Wandel letztlich verhinderten, was nicht zuletzt für die aktiven NGOs mit beträchtlichen Risiken verbunden war.

Dem hat die Entschließung des Rates und der Mitgliedsstaaten von 1991 vorzubeugen versucht, indem bei Reaktionen gegen schwere und fortgesetzte Menschenrechtsverletzungen ein sofortiger Informationsaustausch über derartige Maßnahmen vorgesehen wurde und als Reaktion auf Ver-

²³ Siehe dazu die regelmäßigen Berichte im EG-Bulletin, z.B. Bull. EG 11-1992, S. 103ff.

²⁴ Vgl. die Bangkok-Deklaration der Vorbereitungskonferenz der Asiatischen Staaten für die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien, UN Doc. A/CONF.157/PC/59.

²⁵ Siehe z.B. Nherere, Pearson, Conditionality, Human Rights and Good Governance: A Dialogue of Unequal Partners. In: de Waart, Ginther and Deters (Anm. 19), sowie allgemein Sørensen, Georg (ed.), Political Conditionality. In: The European Journal of Development Research, vol. 5 (1993) 1.

²⁶ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung vom 13.7.1993, para. 6 (Anm. 12).

stöße gemeinsame „Handlungskonzepte erwogen werden“ sollen. In dieser Terminologie offenbaren sich schon die Schwierigkeiten eines wirklich komplementären Vorgehens. Der Unionsvertrag von Maastricht könnte zu einer Verbesserung der Situation beitragen, da in Artikel 130 x die Koordinierung der Politik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit verlangt wird und die Möglichkeit „gemeinsamer Maßnahmen“ ausdrücklich vorgesehen ist, wofür der Kommission ein Initiativrecht eingeräumt wird.

Das Problem der Kohärenz stellt sich insbesondere auf drei Ebenen: Zwischen den verschiedenen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit, zwischen der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten und zwischen den Politiken der Gemeinschaft/EU im Bereich der Entwicklung und des Handels, der Landwirtschaft und der Außenpolitik. Die Lösung dieser Fragen ist nicht nur Voraussetzung für eine effiziente Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch für eine wirksame Menschenrechtspolitik. Das Problem der Kohärenz bedeutet, daß Lösungen für Konflikte zwischen verschiedenen Politiken der Gemeinschaft, etwa der Menschenrechtspolitik und der Handelspolitik gesucht werden müssen, wie dies heute z.B. im Verhältnis zu China der Fall ist.

Dazu bestimmt Artikel 130 v des Unionsvertrages, daß die Gemeinschaft die in Artikel 130 u formulierten Ziele der Entwicklungspolitik, darunter Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte bei anderen, von ihr verfolgten Politiken „zu berücksichtigen“ hat. Ein geeignetes Instrumentarium steht erst in Entwicklung. So wird die Einrichtung mehrerer Politikbereiche verbindender „Konsultationen“ oder einer entwicklungspolitischen Verträglichkeitsprüfung diskutiert. Der Ministerrat hat die EU-Kommission mit der Erstellung einer Studie über die institutionelle und politische Umsetzung des Kohärenzgebotes beauftragt, deren Ergebnisse derzeit noch nicht vorliegen.²⁷ Darüberhinaus besteht das Problem der Konsistenz, das heißt der einheitlichen Anwendung der Menschenrechtspolitik in verschiedenen Fällen bzw. zu verschiedenen Zeiten.

Von der konsistenten Anwendung der Menschenrechtspolitik hängt auch ihre Glaubwürdigkeit und damit auch ihre Akzeptanz bzw. Wirksamkeit ab. Dies verlangt ein konsequentes Vorgehen nach einheitlichen Kriterien, und zwar sowohl hinsichtlich positiver als auch negativer Maßnahmen. So wird in der Entschließung von 1991 den Entwicklungsländern, die einschlägige Anstrengungen unternehmen, Unterstützung in Aussicht gestellt. In der Praxis beschränkte sich dies vor allem auf eine Unterstützung zur Abhaltung von Wahlen, sowie die Beteiligung der Gemeinschaft an Strukturanpassungsmaßnahmen in AKP-Staaten. Ob dies Anreiz genug für die betreffen-

²⁷ Vgl. epd-Entwicklungspolitik 5/94, S. 9f.

den Staaten bedeutet, die Menschenrechtspolitik als positive Maßnahmen und nicht als Bedingung aufzufassen, muß bezweifelt werden. Von der Empfängerseite werden die neuen Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit jedenfalls weitgehend übereinstimmend als Bedingungen oder Auflagen eingestuft. Dies wirft die Frage auf, ob es sich dabei um „legitime Bedingungen“ handelt.

B) Die Bedeutung der Legitimität der Menschenrechtspolitik

Grundsätzlich ist ein Geber frei, Projekte seiner Wahl zu unterstützen bzw. seine Hilfe mit Bedingungen zu versehen, auch wenn diese Bereiche nationaler Politik betreffen, wie etwa die Verwaltungsstruktur oder die Gerichtsbarkeit, die üblicherweise als „innere Angelegenheit“ verstanden werden. Eine völkerrechtliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten liegt insofern nicht vor, als das Empfängerland die Hilfe unter diesen Bedingungen ja nicht akzeptieren muß. Tut es dies dennoch, so handelt es in Ausübung seiner nationalen Souveränität. Solche Bedingungen sind somit rechtmäßig bzw. legal. In der Praxis hat ein Entwicklungsland, insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges und damit der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West, meist keine Alternative, da es auf die Entwicklungszusammenarbeit angewiesen ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage der „Legitimität“ der Auflagen, da diese eine wichtige Voraussetzung der Zumutbarkeit und damit der Akzeptanz ist. Die Legitimität von Bedingungen hängt von Faktoren wie der Übereinstimmung (Kohärenz) mit allgemein anerkannten Regeln, der objektiven Zielsetzung und der Einheitlichkeit der Anwendung (Konsistenz) ab.²⁸ Für den Fall von Bedingungen im Bereich der Menschenrechte bedeutet dies, daß die Legitimität der Auflage umso größer ist, je stärker sie auf in internationalen Instrumenten enthaltene Menschenrechte Bezug nimmt, je glaubwürdiger das objektive Anliegen der Förderung der Entwicklung ist und je weniger sonstige Interessen eine einheitliche Anwendung verhindern und damit den Eindruck einer willkürlichen Vorgangsweise entstehen lassen. Deshalb kommt den Maßstäben der Auflagen bzw. der Beurteilung der nationalen Politik der Entwicklungsländer eine große Bedeutung zu. Dies ist für den Bereich der Menschenrechte leichter als für den Bereich der Demokratie oder guten Regierungsführung, wo auf internationaler Ebene nur sehr allgemeine Standards²⁹ bestehen und daher die Präferenzen des Gebers,

28 Siehe dazu Franck, Thomas M., *The Power of Legitimacy among Nations*. New York/Oxford 1990, der sich jedoch vor allem mit der Legitimität völkerrechtlicher Normen befaßt und auch etwas andere Kriterien verwendet.

29 Vgl. hinsichtlich der Demokratie Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und

etwa hinsichtlich eines Mehrparteiensystems in dieser Hinsicht einen größeren Eingriff darstellen als bei der Berufung auf allgemein anerkannte Menschenrechtsstandards, die auch wechselseitig gelten.³⁰

C) Die Frage der Gegenseitigkeit: Schutz der Menschenrechte von Entwicklungsländer-Angehörigen in der EU

Sowohl der Menschenrechts- als auch der Demokratiebegriff der EU wird wegen seiner eurozentrischen Ausrichtung und aufgrund von Doppelstandards in der Anwendung kritisiert. Die afrikanischen Staaten weisen etwa zu Recht auf die häufig diskriminierende und entwürdigende Behandlung ihrer Staatsbürger insbesondere an Europas Grenzen hin, wo die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit häufig nicht zu gelten scheinen.³¹ Visa werden ohne Angabe von Gründen verweigert, Einreisewillige mit ordnungsgemäßen Papieren wie Rechtsbrecher behandelt. Dazu kommen die Übergriffe gegen Ausländer, vor allem anderer Hautfarbe und die Diskriminierung im Alltag aufgrund von Fremdenfeindlichkeit, während Europäer insbesondere in afrikanischen Ländern weiterhin meist eine privilegierte Stellung genießen.

Es ist den europäischen Organen, insbesondere dem Europäischen Parlament jedoch zugute zu halten, daß sie in einer Reihe von öffentlichen Erklärungen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit Stellung bezogen haben.³² Seit dem Jahr 1993 befaßt sich das Europäische Parlament außer mit dem Bericht über die Lage der Menschenrechte in der Welt³³ auch mit einem Bericht über die Menschenrechte in der Gemeinschaft,³⁴ der sich kritisch mit Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auseinandersetzt, was die Legitimität der Menschenrechtspolitik der EU in der Entwicklungszusammenarbeit und den Außenbeziehungen erhöht hat. Ein aktives Vorgehen gegen die Verletzung von Rechten von Personen aus Entwicklungsländern in der Union ist auch

politische Rechte von 1966.

30 Vgl. Benedek, Wolfgang, Probleme und Perspektiven des Menschenrechtsschutzes in Entwicklungsländern. In: Oppitz, Peter J. (Hrsg.), *Grundprobleme der Entwicklungsländer*. München 1991, S. 267ff.

31 Vgl. die Resolution zum Bericht von Pons Grau (Anm. 45), para. K.

32 Siehe z.B. schon die Erklärung der EG-Organen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vom 11.6.1986. In: *EuGRZ* 1986, S. 486 sowie die Entschließung des Parlaments über Rassismus und Ausländerfeindlichkeit in Europa und Gefahr des Rechtsextremismus vom 21. April 1993, Dok. A-0127/93. In: *EuGRZ* 1993, S. 322ff. Auch der Europäische Rat vom 21. — 22.6.1993 verabschiedete eine entsprechende Erklärung.

33 Vgl. *The Courier*, no. 144 (March — April 1994), S. 6 bzw. *Human Rights News*, European Community, Netherlands Quarterly of Human Rights (NQHR), vol. 11 (1993) 4, S. 489.

34 Vgl. den Bericht von de Gucht, Karel, Dok. A 3-0025/9 vom 27.1.1993 sowie die diesbezügliche Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11.3.1993. In: *EuGRZ* 1993, S. 313ff.

wesentliches Element der Glaubwürdigkeit eines universellen Menschenrechtskonzepts der EU. Diese Probleme müssen daher auch Gegenstand des Menschenrechtsdialogs mit dem Süden sein.

D) Die Frage geeigneter Standards der Menschenrechtspolitik

Hinsichtlich der Maßstäbe der Menschenrechtspolitik der Gemeinschaft in der Entwicklungszusammenarbeit ist die der Erklärung von 1991 zugrundeliegende Menschenrechtskonzeption nicht auf die Europäische Menschenrechtskonvention ausgerichtet, sondern geht von der Universalität der Menschenrechte aus und erwähnt sowohl die bürgerlichen und politischen, als auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. In Artikel 130 u über die Ziele der Entwicklungspolitik wie auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist das Menschenrechtskonzept hingegen nicht näher definiert. Es erscheint naheliegend, die Maßstäbe für die Menschenrechtspolitik in der Entwicklungszusammenarbeit aus universellen oder regionalen Menschenrechtsdokumenten zu beziehen, die auch von den betroffenen Entwicklungsländern anerkannt sind.³⁵ Dafür bietet sich vor allem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an, welche als universeller Standard zuletzt von der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte anerkannt wurde,³⁶ sowie die beiden UNO-Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über politische und bürgerliche Rechte.

Zugleich sollte jedoch auch verstärkt die Deklaration über das „Recht auf Entwicklung“ herangezogen werden, das das wichtigste Anliegen der Entwicklungsländer im Menschenrechtsbereich darstellt. Es definiert sich im Innenverhältnis ohnedies wesentlich aus den Rechten der beiden Pakte, die als unteilbar und interdependent bezeichnet werden,³⁷ enthält im Außenverhältnis allerdings auch die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit bei der Beseitigung von Entwicklungshindernissen.³⁸ Die Erklärung der Wiener Weltkonferenz erkennt das Recht auf Entwicklung als ein allgemein gültiges Recht und integralen Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte an. Sie hält auch fest, daß es nicht zulässig ist, sich auf Entwicklungs-

35 Vgl. Benedek, Wolfgang, Menschenrechte sind unteilbar, Die Rolle der Menschenrechte in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: AGEZ (Hrsg.), Zusammenarbeit, Konturen der österreichischen Entwicklungspolitik 2, Wien 1993, S. 123f., 125ff.

36 Vgl. die Präambel der Wiener Erklärung, wo die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als „gemeinsamer Maßstab der Errungenschaften für alle Völker und alle Nationen“ anerkannt wird.

37 Vgl. Artikel 6 und 8 der Erklärung der Vereinten Nationen über das Recht auf Entwicklung von 1986, UN GV-Res. 41/128 (1986).

38 Siehe dazu allgemein Chowdhury, Subrata Roy, Erik M. G. Denters und Paul J. I. M. de Waart, The Right to Development in International Law. Nijhoff Dordrecht 1992.

rückstände zwecks Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu berufen. Sie erkennt aber auch die Bedeutung fairer Wirtschaftsbeziehungen und eines günstigen wirtschaftlichen Umfelds auf internationaler Ebene für eine dauerhafte Durchsetzung des Rechts auf Entwicklung an.³⁹ Es fällt auf, daß das Recht auf Entwicklung in den Texten der Gemeinschaft dem Namen nach nicht vorkommt, wohl aber inhaltlich etwa in Artikel 5 von Lomé IV, der im Gegensatz zur Entschließung von 1991 einen mit den AKP-Staaten verhandelten und vereinbarten Text darstellt, davon deutliche Anleihen gemacht wurden. In der Erklärung der Europäischen Union vor der 50. Session der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen am 10.2.1994 wurde der Konsens über das Recht auf Entwicklung bei der Wiener Konferenz und der darauffolgenden Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßt, was eine Aufnahme des Rechts auf Entwicklung in das Lomé-Abkommen bzw. den Politikdialog erleichtern sollte.

E) Die Relevanz regionaler Standards und Verfahren

Schließlich ist hinsichtlich der Maßstäbe auch darauf zu verweisen, daß im Hinblick auf Lateinamerika und Afrika eigene regionale Menschenrechtsdokumente bestehen, die sich an den universellen Menschenrechten orientieren und daher für Geber- und Empfängerländer akzeptable Standards enthalten. So könnte etwa gegenüber Afrika die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker herangezogen werden, der alle bis auf zwei afrikanische Staaten angehören. Auch hinsichtlich der Prüfung der Einhaltung von Menschenrechtsstandards sollte ein stärkerer Einbezug vorhandener regionaler Strukturen erwogen werden. So hat etwa die Afrikanische Kommission zum Schutz der Rechte des Menschen und der Völker die Aufgabe, die Verwirklichung der in der Afrikanischen Charta enthaltenen Rechte durch die einzelnen afrikanischen Länder anhand von Berichten der afrikanischen Länder zu überprüfen. Tatsächlich leidet die Arbeit der Kommission daran, daß nur wenige Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Charta ihrer zweijährlichen Verpflichtung zur Berichterstattung nachkommen. Eine Stärkung regionaler Strukturen zur Förderung der Menschenrechte, wie in Artikel 5 Absatz 3 von Lomé IV als Priorität angestrebt, könnte auch dadurch erfolgen, daß die Gemeinschaft die Erfüllung der Berichterstattungspflicht und die Inhalte der Prüfungen der Berichte in ihr Verfahren der Bewertung der Menschenrechtskonformität der Afrikanischen Länder einbezieht.⁴⁰ Das-

39 Vgl. para. 10 der Wiener Erklärung (Anm. 1).

40 Siehe dazu auch Benedek, Wolfgang, The African Charter and Commission on Human and Peoples' Rights; How to make it more effective. In: Netherlands Quarterly of Human Rights (NQHR), vol. 11 (1993), 1, S. 25ff, insbesondere S. 35f.

selbe trifft für die Feststellung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zu, wo die entsprechenden Beurteilungen der regionalen Menschenrechtsorgane ein wichtiges, mit keinem Eurozentrismusvorwurf zu bekämpfendes Argument in der Beurteilung der Lage durch die Organe der Union bilden könnte.

Die Beachtung regionaler Menschenrechtsstandards und Verpflichtungen könnte dort, wo sie bestehen, auch im Politikdialog mit den Entwicklungsländern eine Rolle spielen. Dies setzt aber eine entsprechende Kenntnis und Vertrautheit der EU-Organe mit der Arbeit der regionalen Strukturen voraus, die vor allem im Falle Afrikas derzeit nicht gegeben ist. So ließ die Gemeinschaft der Afrikanischen Kommission zwar eine beschränkte materielle Hilfe zukommen, führte aber nach ersten Ansätzen die direkte Beobachtung der Sessionen der Afrikanischen Kommission und der dort stattfindenden Prüfungen der Länderberichte nicht weiter. Die Praxis der Afrikanischen Kommission findet in den Äußerungen der EU-Organe keine Berücksichtigung. Dies läßt an der Bereitschaft, die regionalen Anstrengungen zum Schutz der Menschenrechte ernst zu nehmen, zweifeln.

Auch in anderer Hinsicht erscheinen regionale Standards als Maßstab im Politikdialog besser geeignet als internationale Standards, nämlich dort wo internationale Standards nur auf einseitiger Grundlage entwickelt wurden. Dies betrifft z.B. die im Rahmen der OECD ausgearbeiteten Geber Richtlinien für partizipatorische Entwicklung und verantwortungsvolle Regierungsführung.⁴¹ Darin wird auch auf Demokratisierung und Menschenrechte eingegangen. Angesichts der Kritik aus dem Süden an den oft inkonsistenten Geberbedingungen in diesem Bereich sind diese Richtlinien als Ausdruck der Koordinationsanstrengungen der Geberländer zu begrüßen. Als Maßstab der Beurteilung der entsprechenden Politiken der Empfängerstaaten bietet sich jedoch auch die, unter den Auspizien der Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) im Jahr 1990 nach einem längeren Vorbereitungsprozeß unter Beteiligung von etwa 500 Teilnehmern von afrikanischen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und Basisorganisationen, sowie auch von Vertretern von Regierungen und NGOs aus dem Norden, angenommene „African Charter for Popular Participation in Development and Transformation“ an, die in der Folge noch durch weitere ECA-Aktivitäten konkretisiert wurde.

Die dort enthaltenen (Selbst-)Verpflichtungen sind zum Teil weitreichender als die im Rahmen der OECD akkordierten Richtlinien.⁴² Durch die

41 Siehe DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance. OECD, Paris 1993; Doc. OCDE/GD(93) 191.

42 Siehe Masakharia, Y. F. O., The African Charter for Popular Participation in Development and Transformation. In: Krause, Catarina and Allan Rosas (eds.), Development Co-operation and Processes Towards Democracy. Helsinki 1991, S. 51ff. sowie den Text der Charter,

bewußte Berücksichtigung regionaler Dokumente und Strukturen könnte der Reformprozeß und die Menschenrechte in Entwicklungsländern oft besser unterstützt werden, als durch an einseitigen Auflagen orientierte Verfahren. Es hat jedoch den Anschein, daß durch die schwache personelle Besetzung der zuständigen Stellen der Union und deren häufige Fluktuation eine verantwortliche Umsetzung der anspruchsvollen Menschenrechtspolitik der Union sehr erschwert wird.

F) Voraussetzungen für einen konstruktiven Politikdialog

Zwar herrscht weitgehend Übereinstimmung, daß der Politikdialog der EU mit den Entwicklungsländern erweitert und verstärkt werden soll,⁴³ doch stellt sich die Frage der Voraussetzungen für einen erfolgreichen Dialog sowie der geeigneten Strukturen und Verfahren für einen „konstruktiven Politikdialog“. Dieser ist mit Ausnahme der AKP-EG-Beziehung im wesentlichen bilateral ausgerichtet und wenig transparent. Die Union kann darin ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht einsetzen, das heißt, daß der Dialog meist unter Bedingungen der Ungleichheit stattfindet. Dieses Problem könnte durch eine größere Transparenz und eine erweiterte Partizipation, wie sie von den Entwicklungsländern im Rahmen einer „guten Regierungsführung“ verlangt wird, entschärft werden. Das Lomé-Abkommen bietet dafür nützliche Erfahrungen, da dort Institutionen eines solchen Politikdialogs in Gestalt des AKP-EG-Ministerrates oder der gemeinsamen Versammlung der AKP-EG-Staaten seit jeher bestehen und die Debatten dieser Organe grundsätzlich öffentlich sind und darüber auch eingehend berichtet wird.⁴⁴ So bedurfte es einer langwierigen Debatte der AKP-EG Beratenden Versammlung, um eine „Entschließung über Demokratie, Menschenrechte und Entwicklung in den AKP-Ländern“ zu verabschieden.⁴⁵ Die Öffentlichkeit und Transparenz erscheint jedoch geeignet, das faktische Ungleichgewicht zumindest teilweise wettzumachen.

Dennoch stellt sich auch hier die Frage einer verstärkten Einbindung von NGOs aus dem Süden ebenso wie aus dem Norden in den Politikdialog.

ebd. S. 121ff.

43 Vgl. z.B. die Diskussion zum Daly-Bericht über die 2. Phase der Implementierung von Lomé IV in der gemeinsamen Versammlung AKP-EG. In: The Courier, no. 144 (March — April 1994), S. 6.

44 Vgl. z.B. 18th ACP-EEC Council of Ministers. In: The Courier, no. 140 (July — August 1993), S. 5f., oder Joint Assembly in Gaborone. In: The Courier, no. 139 (May — June 1993), S. 7ff. Als eine institutionelle Neuerung sollen die AKP-Staaten in der zweiten Halbzeit von Lomé IV nur noch Parlamentarier zur gemeinsamen Versammlung entsenden können.

45 Vgl. Resolution on Democracy, Human Rights and Development in the ACP-Countries of 30 March 1993, ACP-EC 687/93/A/Fin. Grundlage war der Bericht von Pons-Grau, vgl. in: The Courier no. 139 (May — June 1993), S. 7ff.

Alternativ bzw. ergänzend dazu wären mit den NGOs im Norden und Süden geeignete Formen eines Politikdialogs aufzubauen.⁴⁶ Das Prinzip des Politikdialogs sollte somit auf allen Ebenen der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden und auf die Erzielung eines Konsenses im Bereich der Menschenrechte und Entwicklung gerichtet sein. In der Vergangenheit wurde Kritik an der Ineffizienz der Beratungsvielfalt durch die einzelnen Mitgliedsländer und die Kommission geäußert.⁴⁷ Da die Zuständigkeit der Gemeinschaft durch den Unionsvertrag gestärkt wurde, geht es dabei auch darum, daß die Gemeinschaft ihre Koordinationsfunktion im Bereich des Politikdialogs möglichst unter Einbezug der NGOs voll verwirklicht.

4. Zusammenfassung

Die Bedeutung der Menschenrechte in der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union hat seit Anfang der 90er Jahre weiter zugenommen. Die Menschenrechtspolitik hat dabei eine Erweiterung, insbesondere hinsichtlich der Zielsetzungen der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit erfahren. Durch eine Entschließung aus dem Jahr 1991 und durch die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln in die Kooperationsabkommen mit Entwicklungsländern kam es zu einer Konkretisierung und zu einer Verrechtlichung der Menschenrechtspolitik, deren Praxis kurz beleuchtet wird. Auch der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union enthält zusätzliche rechtliche Grundlagen für eine menschenrechtsorientierte Entwicklungszusammenarbeit als auch Außenpolitik. Die Menschenrechte stellen dabei sowohl ein Kriterium als auch einen Gegenstand und ein Ziel der Entwicklungszusammenarbeit dar.

Zur Implementierung dieser Politik der Förderung von Menschenrechten, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit wurden vielfältige Aktivitäten, vor allem über Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als auch im Bereich des öffentlichen Sektors von Entwicklungsländern gesetzt. Dabei stellen sich Fragen der Verbesserung der Wirksamkeit der Menschenrechtspolitik über eine bessere Kohärenz und Konsistenz der Politik der Union und ihrer Mitgliedsstaaten durch verbesserte Verfahren und Instrumente der Koordination. Es stellen sich aber auch grundsätzliche Fragen der Durchführung

⁴⁶ Siehe die Kritik am geringen Interesse der EG-Kommission an der Jahrestagung der Europäischen NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Dreesmann, Bernd, Die EG und die Nichtregierungsorganisationen. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 34 (1993) 9, S. 234ff. Siehe auch Scherb, Margit, Wohlkalkulierte Partnerschaft, über die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Nichtstaatlichen Organisationen. In: *AGEZ* (Anm. 35), S. 142ff.

⁴⁷ Vgl. die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ zu Maastricht. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 34 (1993) 9, S. 228f.

einer Menschenrechtspolitik in den Nord-Süd-Beziehungen, wie etwa der Kriterien der Legitimität einer solchen Politik, der geeigneten Standards im Bereich der Menschenrechte und der Gestaltung des Politikdialogs.

Hinsichtlich der Standards könnte die bestehende Kritik durch eine klarere Abstützung auf universelle, aber auch auf von den Entwicklungsländern im Rahmen regionaler Abkommen akzeptierte Standards entschärft und etwa zur Stärkung des afrikanischen Menschenrechtssystems ein substantieller Beitrag geleistet werden. Auch das Recht auf Entwicklung sollte im Rahmen der Kriterien als auch des Politikdialogs einbezogen werden. Für den Politikdialog wird eine bessere Verwirklichung der Grundsätze der Transparenz und der Partizipation vorgeschlagen, wobei vor allem auch Nichtregierungsorganisationen in den Politikdialog einzubinden wären.

*Wolfgang Benedek, Institut für Völkerrecht und
Internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz,
Hans-Sachs-Gasse 3/III, A-8010 Graz*