

Ausschuss für
Menschenrechte

47 Sitzung am: 14. Nov. 2007

Öffentliche Anhörung

Ausschuss für Menschenrechte

16(17)0075

Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

**Mündliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur
Öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
„Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit“
Mittwoch, 14. November 2007**

Im Namen des Deutschen Instituts für Menschenrechte möchte ich dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe für seine Einladung zu dieser Anhörung danken. Aus dem umfangreichen Fragenkatalog konzentriere ich mich im Folgenden auf die Fragen 1 und 2.

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

1. Die Beurteilung der Veränderung einer menschenrechtlichen Situation muss sich eng an allen in den Menschenrechtspakten niedergelegten Rechten orientieren. Sie ist quantitativ wie qualitativ zu unternehmen. Trotz der erheblichen Fortschritte, die es im Bereich quantifizierender Indices zu Menschenrechten gegeben hat,¹ bleiben diese notwendig blind gegenüber den Feinheiten der Entwicklung einer Menschenrechtssituation. Wie ist zum Beispiel eine Veränderung zu beurteilen, während der es in einem Land zwar nicht mehr zur außergerichtlichen Hinrichtungen kommt, dafür aber vermehrt zu unrechtmäßigen Verhaftungen? Wenn zwar die Presse liberalisiert wird, im gleichen Jahr aber Organisationen der Zivilgesellschaft unzulässig behindert werden? Wenn die Anzahl der Hungernden abnimmt, die der Unter- und Mangelernährten jedoch zunimmt? Ist das besser? Schlechter? Oder gleich bleibend im Ergebnis?
2. Eine quantitative Analyse muss also ergänzt werden. Dabei sind wichtige qualitative Kriterien das Engagement des Staates mit Blick auf seine menschenrecht-

¹ Kriterien, die Veränderungen in der Menschenrechtssituation anzeigen sollen, sind vor allem in Form von internationalen Indices entwickelt worden. Der bekannteste davon ist der *Freedom House Index*. Er wurde in den 1970er Jahren entwickelt, um die Außenlandshilfe der USA an politisch-rechtliche Kriterien – die Gewährung ausgewählter politischer und bürgerlicher Rechte - zu binden und damit zu steuern. Aus menschenrechtlicher Sicht ist eine Privilegierung bestimmter Rechte fragwürdig. Ein weniger bekannter Index (*Cingranelli-Richards-Index=CIRI-Index*) beruht auf der Kodierung der Jahresberichte von Amnesty International und des US amerikanischen Außenministeriums. Die qualitativen Beschreibungen dieser Berichte werden in Zahlenwerte übersetzt, die den Grad der Verletzung einzelner Rechte (bürgerlich-politische wie wirtschaftlich-soziale und Frauenrechte) ausdrücken. Mit Hilfe des CIRI-Index lassen sich damit Veränderungen in der Menschenrechtssituation quantitativ darstellen, allerdings immer erst ca. 18-20 Monate, nachdem sie geschehen sind.

lichen Verpflichtungen, z.B. seine Teilnahme am Staatenberichtsverfahren und die Umsetzung der Empfehlungen der Vertragsorgane oder Sonderberichterstatter.

3. Im Rahmen des Menschenrechtsrats wird derzeit der *Universal Peer Review* (UPR) entwickelt, in dem sich die Mitgliedsstaaten einer gegenseitigen Untersuchung der Menschenrechtspraxis unterziehen. Im Rahmen des UPR werden Kriterien festgelegt, nach denen eine Menschenrechtsslage beurteilt wird. Diese Kriterien eng an die bestehenden Verpflichtungen zu binden und in der Folge auf ihre Einhaltung zu pochen, ist eine wichtige Aufgabe der Menschenrechtspolitik.
4. Eine Bewertung der Veränderung der Menschenrechtsslage sollte nach Strukturen (rechtliche Voraussetzungen), Prozessen (Einrichtung von Institutionen, Form der politischen Prozesse) und Resultaten (Vorkommen von Menschenrechtsverletzungen bzw. Grad der Gewährleistung von Menschenrechten) erfolgen.² Solche Kriterien sind inzwischen entwickelt worden – u.a. für das Recht auf Leben, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Gesundheit und Unterbringung.
5. Es gibt also mehrere, menschenrechtsspezifische Kriterien, die sich für eine Bewertung von Veränderungen der Menschenrechtsslage eignen.

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?

6. Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sind sowohl rechtlich wie konzeptionell wie miteinander verbunden. Zusätzlich justieren die Menschenrechte Entwicklungszusammenarbeit so, dass diese ihre Ziele besser erreichen kann.
7. Der Großteil aller Staaten hat die internationalen Menschenrechtspakte ratifiziert. Die Staaten – ob nun Geber- oder Empfängerländer – haben sich damit selbst verpflichtet, ihre Politiken und Strategien im jeweiligen Inland an den ratifizierten Menschenrechtspakten auszurichten.³ Diese innerstaatliche Geltung der Men-

² So werden z.B. Situationen sichtbar, in denen eine Regierung zwar Abkommen ratifiziert und ggf. in nationale Verfassung, Gesetzgebung und Strategien überführt (Struktur-Kriterium), ihre Institutionen aber für eine Umsetzung nicht ausstattet oder die Zivilgesellschaft nicht an den entsprechenden Prozessen beteiligt (Prozess-Kriterium). Auch Situationen, in denen ein Staat sich zwar auf der rechtlichen der prozessualen Ebene bemüht, und doch keine positiven Resultate erzielt, können als Veränderungen sichtbar werden.

³ Während Menschenrechte grundsätzlich Staaten gegenüber Individuen auf ihrem Territorium verpflichten, postuliert eine Reihe von internationalen Verträgen auch Pflichten der Vertragsstaaten gegenüber Dritten bzw. verpflichtet diese zur Zusammenarbeit. So verpflichten Art. 55c) und 56) der UN-Charta die UN-Mitgliedstaaten, sich im Rahmen der UN zu koordinieren, um allein und gemeinsam die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu verwirklichen. Dabei ist das Diskriminierungsverbot ein alle Staaten bindendes Rechtsprinzip. Darüber hinaus enthält Art. 2 (1) wsk-Pakt die wohl weitestgehende Verpflichtung: Mitgliedstaaten sind gehalten, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, Maßnahmen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu treffen. Weitere Verpflichtungen zu internationaler Kooperation finden sich im Rahmen der fast universell ratifizierten Kinderrechtskonvention in Art. 4, der die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der wsk-Rechte von Kindern, (erforderlichenfalls) im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit verpflichtet. Die Behindertenkonvention enthält mit Art. 32

schenrechte ermöglicht der Entwicklungszusammenarbeit, das Partnerland bei der Umsetzung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen zu unterstützen.

8. Entsprechend haben sich die Vertragsorgane, voran der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, und einige Sonderberichterstatter/innen mit der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit befasst.⁴ Auch dies verdeutlicht: Entwicklungszusammenarbeit ist nicht allein eine Angelegenheit zweier souveräner Staaten, sondern menschenrechtlich gebunden und zwar sowohl mit Blick auf das „wie“ der Zusammenarbeit als auch mit Blick auf das „dass“ der Zusammenarbeit.
9. Daneben gibt es eine konzeptionelle Verbindung. Ein Menschenrechtsansatz verabschiedet sich von dem oft paternalistischen Wohltätigkeitsmodell, das Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungs“hilfe“) lange gekennzeichnet hat. Entsprechend kann auch menschenrechtliche Konditionalität nicht der primäre oder alleinige Durchsetzungsmodus für Menschenrechte sein. Denn unter einer Menschenrechtsperspektive ist Entwicklung ein Anspruch auf die Verwirklichung von Rechten. Menschen haben diesen Rechtsanspruch gegenüber ihren Staaten. Für die Achtung, Schutz und Gewährleistung dieser Rechte sind Staaten rechenschaftspflichtig. Entwicklungszusammenarbeit sollte die Rechtsträger/innen stärken, ihre menschenrechtlichen Ansprüche selbst durchzusetzen und zu verwirklichen. Entwicklungszusammenarbeit sollte aber auch die staatlichen Pflichtenträger im Empfängerland unterstützen, ihre menschenrechtlichen Pflichten anzunehmen und besser auszufüllen. In dieser gleichzeitigen Arbeit mit Rechts- und Pflichtenträger/innen liegt das große Potential der Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte.
10. Zudem korreliert das überwölbende Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, die nachhaltige Reduzierung von Armut, mit dem menschenrechtlichen Augenmerk auf Individuen und Gruppen in verletzbaren Situationen - also auf diejenigen, die aufgrund von Armut, Benachteiligung oder struktureller Diskriminierung an der wirtschaftlich-sozialen wie der politischen Entwicklung eines Landes nicht teilhaben.

eine Vorschrift, nach der Staaten die Bedeutung internationaler Kooperation anerkennen und diese fördern.

Insgesamt lassen die Pakte und die sie interpretierenden Allgemeinen Bemerkungen allerdings viel Spielraum für die exakte Definition des Umfangs der menschenrechtlichen Bindung der Entwicklungszusammenarbeit; diese Diskussionen um die so genannten „extraterritorialen Staatenpflichten“ sind noch nicht abgeschlossen.

⁴ Der Ausschuss für wsk-Rechte weist schon in seiner Allgemeinen Bemerkung 2 von 1990 darauf hin, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht automatisch eine Verbesserung der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung von wsk-Rechten zur Folge haben. Der Ausschuss bezog sich damit insbesondere auf die negativen Auswirkungen der Strukturanpassung auf Gruppen in verwundbaren Lebenssituationen. Der Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessene Unterkunft dokumentiert in seinem Bericht über seinen Besuch in Kenia (2004) menschenrechtliche Folgen von bilateralen Entwicklungsmaßnahmen. So sei eine große informelle Siedlung zwar erfolgreich saniert worden – dies habe jedoch nicht zu einer verbesserten Umsetzung des Rechts auf angemessene Unterkunft für arme Slumbewohner/innen geführt. Für viele waren die nach der Sanierung verlangten Mieten zu hoch und sie mussten auf standortungünstige Gebiete ausweichen. Report by the Special Rapporteur, Miloon Kothari. Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Mission to Kenya (9-22 February 2004), E/CN.4/2005/48/Add.2, para 33.

11. Ein Menschenrechtsansatz kann Entwicklungszusammenarbeit zudem justieren und qualitativ verbessern. So sind Menschenrechte ein wichtiger Faktor für Priorisierungen, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit getroffen werden: in welchen Ländern und in welchem Sektor wird gearbeitet? In welchen Regionen und mit welchen Rechtsinhaber/innen?
12. Ein Menschenrechtsansatz verbessert auch die Wirkungen von Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt mit Blick auf Partizipation der Bevölkerung, auf Möglichkeiten der Bevölkerung zur justiziellen und administrativen Beschwerdeführung und politischen Artikulation. Wenn aus „Zielgruppen“ Rechtsträger/innen, aus staatlichen Partnern „Pflichtenträger“ werden, birgt dies dafür, dass Entwicklungszusammenarbeit an den Strukturen arbeitet, die die Perpetuierung von Armut und Diskriminierung verursachen.
13. Um zusammenzufassen: Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit ergänzt die in der Entwicklungszusammenarbeit benötigte technisch-administrative und regionale Expertise. Er stärkt ihre übergeordneten Ziele, indem er an strukturellen Ursachen für Armut und Diskriminierung (im Verhältnis der Geschlechter, Mehr- und Minderheiten und anderer Gruppen) arbeitet. Er stellt diese Ziele in einen gemeinsamen, rechtlich legitimierten und verbindlichen Rahmen und macht Entwicklungszusammenarbeit damit transparenter und auch legitimer. Verfahren der Entwicklungsorganisationen und der jeweiligen staatlichen Pflichtenträger werden zugänglicher, partizipativer und rechenschaftspflichtig. Menschen, vor allem die in verletzbaren Lebenssituationen, werden zu Träger/innen von Rechtsansprüchen mit Blick auf ihre eigene Entwicklung.