

All good things go together:

Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung

Habilitationsschrift zur Erlangung der Lehrbefähigung (Venia Legendi)

Fachbereich 1 der Universität Siegen

eingereicht von

Dr.rer.pol. Hildegard Lingnau

Mai 2008

für Georg, Leonie und Lionel

with all my love

“Ob schließlich und endlich an vielen Orten der Welt die Idee der Menschenrechte obsiegen und diese Idee sich in erschütterungsfeste politische Ordnungen übersetzen wird, das sind Fragen, deren Antwort offen ist. Aber wie einst in Europa, so wird auch außerhalb Europas die Antwort nicht von uralten kulturellen Vorprägungen abhängen, die einen solchen Übergang vermeintlich erleichtern oder behindern. Entscheidend werden politische Kräftekonstellationen im Kontext von Entwicklungsprozessen sein, die erfolgreich sind oder aber misslingen – oder, was häufiger zu beobachten sein wird, die sich in der Spannung zwischen Misserfolg und Erfolg bewegen. Darin, nicht in der kulturellen Erblast ist das unsichere weitere Schicksal der Menschenrechte begründet“ (Senghaas 2001:173f).

Inhaltsverzeichnis im Überblick

1 Einleitung

Fragestellung

Theoretischer Kontext

These: Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung:

All good things go together

Methodisches Vorgehen

Aufbau der Arbeit

I Theoretischer Teil

2 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung: Verortung in fünf Schritten

2.1 Stand der Forschung und theoretische Herausforderung

2.2 Politikwissenschaftliche Verortung

2.3 Rechtliche Verortung

2.4 Historische Verortung

2.5 Politische Verortung

2.6 Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Debatte

2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

II Rahmenbedingungen

3 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Praxis I: Das formale System des internationalen Menschenrechts-Schutzes

- 3.1 Akteure
- 3.2 Instrumente, Mechanismen und Verfahren
- 3.3 Regionale Mechanismen
- 3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

III Empirischer Teil

4 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Praxis II: Herausforderungen und innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität

- 4.1 Einleitung
- 4.2 Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozesse
- 4.3 Das Recht auf Leben: Versöhnungspolitik in Ruanda
- 4.4 Das Recht auf Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten: Dezentralisierungspolitik in Ruanda
- 4.5 Wirtschaftliche Menschenrechte: Zur Herausforderung der Armutsbekämpfung in Kambodscha
- 4.6 Das Recht auf Bildung am Beispiel Ruandas
- 4.7 Das Recht auf Gesundheit am Beispiel Ruandas
- 4.8 Bemühungen um die Förderung der Rechte der Frauen am Beispiel Ruandas
- 4.9 Kinderrechte in Ruanda nach dem Genozid
- 4.10 Menschenrechtspolitik in Süd-Afrika
- 4.11 Weitere innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität
- 4.12 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

IV Ergebnisse

5 Ergebnis auf der Theorieebene I: Zur praktischen Relevanz der Theorie (Deduktion): Operationalisierung von Menschenrechten mithilfe der Pflichtentrias

5.1 Armut als Missachtung von wirtschaftlichen Menschenrechten

5.2 Das Recht auf angemessene Ernährung

5.3 Das Recht auf Bildung

5.4 Das Recht auf Gesundheit

5.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

6 Ergebnis auf der Theorieebene II: Zur konzeptionellen und theoriebildenden Relevanz konkreter Ansätze und Erfahrungen (Induktion): Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure

6.1 Ansätze und Erfahrungen auf internationaler Ebene

6.2 Ansätze und Erfahrungen bilateraler Akteure

6.3 Ansätze und Erfahrungen in Deutschland

6.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

7 Praktische Ergebnisse auf normativer, analytischer und operativer Ebene

7.1 Praktische Ergebnisse auf der normativen Ebene

7.2 Praktische Ergebnisse auf der analytischen Ebene

7.3 Praktische Ergebnisse auf der operativen Ebene

7.5 *First steps*

8 Schluss

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Zusammenfassung	20
1 Einleitung	32
1.1 Fragestellung	32
1.2 Theoretischer Kontext	32
1.3 These: Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung: <i>All good things go together</i>	34
1.4 Methodisches Vorgehen	35
1.5 Aufbau der Arbeit	39
I Theoretischer Teil	41
2 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung: Verortung in fünf Schritten	41
2.1 Stand der Forschung und theoretische Herausforderung	41
2.2 Politikwissenschaftliche Verortung: Politische Menschenrechte und die Notwendigkeit einer entwicklungsländerorientierten Demokratietheorie	43
2.2.1 Demokratietheorien	46
2.2.2 Entwicklungstheorien	51
2.2.3 Entwicklungsländerorientierte Demokratietheorie(n)	67
2.3 Rechtliche Verortung: Menschenrechtliche Verpflichtungen entsprechend der Pflichtentrias	69
2.3.1 Definition der Menschenrechte und menschenrechtliche Verpflichtungen	69
2.3.2 Verwirklichung der Menschenrechte als politischer Prozess	76
2.3.3 Gleiche Rechtsverbindlichkeit aller Menschenrechte: Die Pflichtentrias	77
2.3.4 Staatlicher Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung von Menschenrechten	80
2.4 Historische Verortung: Zum dynamischen Prozess der Interpretation der Menschenrechte	81
2.4.1 Ideengeschichte der Menschenrechte	82

	Naturrechtliches Denken seit der Antike	83
	Politische Rezeption der Menschenrechte im Zuge der Aufklärung	85
	Staatsrechtliche Anerkennung der Menschenrechte im 18. Jahrhundert	87
2.4.2	Universalität oder kulturelle Relativität der Menschenrechte?	90
2.4.3	Das Spiralmodell des Menschenrechtswandels und die faktische Kraft des Normativen: Zivilgesellschaft als Schlüssel zum Paradox leerer Versprechungen	94
2.5	Politische Verortung: Zur Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung	96
2.5.1	Weltkonferenzen	97
2.5.2	Politische Positionierung Deutschlands	100
2.6	Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Debatte	101
2.6.1	Der <i>Human Development</i> bzw. <i>Human Rights Approach</i>	102
2.6.2	Der <i>Rights Based Approach</i> (RBA)	104
2.6.3	Der Menschenrechtsansatz (MRA)	107
2.6.4	Zum Mehrwert einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung	108
2.7	Zusammenfassung und Schlussfolgerung: Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung - <i>All good things go together</i>	111
II	Rahmenbedingungen	115
3	Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Praxis I: Das formale System des internationalen Menschenrechtsschutzes	115
3.1	Akteure	115
3.2	Instrumente, Mechanismen und Verfahren	116
3.2.1	Vertrags-Mechanismen (<i>treaty-based mechanisms</i>)	117
	Staatenberichtsverfahren (einschließlich Parallel- und Schattenberichte)	118
	Individual- bzw. Staatenbeschwerdeverfahren	119
	Untersuchungen auf Initiative eines Vertragsausschusses	119
	Bemerkungen bzw. Empfehlungen	119
	Keine Sanktionsgewalt	120
3.2.2	Satzungs-Mechanismen (<i>charta based mechanisms</i>)	120

	Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen	120
	Verfahren nach Resolution 1235 (i.e. Untersuchungen durch SonderberichterstatterInnen)	123
	Länderspezifische Mechanismen	123
	Thematische Mechanismen	124
	<i>Urgent action procedures</i>	127
	Verfahren nach Resolution 1503 (i.e. „vertrauliches Verfahren“)	127
3.2.3	Menschenrechte als Querschnittsaufgabe anderer Organe der Vereinten Nationen	128
	Die Generalversammlung	128
	Der Sicherheitsrat	129
	Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	130
	Das Sekretariat und der Generalsekretär	131
	Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR)	132
	Die Rolle der Sonderorganisationen und Spezialorgane der Vereinten Nationen	133
3.3	Regionale Mechanismen	134
	Europa	134
	Amerika	135
	Afrika	136
	Asien	137
3.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	138
III	Empirischer Teil	140
4	Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Praxis II: Klassische Herausforderungen und innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität	140
4.1	Einleitung	140
	Ruanda	141
	Kambodscha	142
	Süd-Afrika	144

4.2	Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozesse	145
	Konkrete Beispiele aus verschiedenen Ländern	145
	Erfolgsfaktoren	147
4.3	Das Recht auf Leben: Versöhnungspolitik in Ruanda	148
	Bemühungen um die Aufarbeitung des Genozids in Ruanda	149
	Rechtliche Grundlagen für die Aufarbeitung des Genozids	150
	Strafrechtliche Aufarbeitung des Genozids durch die klassische Justiz	150
	Das <i>Internationale Criminal Tribunal for Rwanda</i> (ICTR)	151
	Strafverfolgung in Drittländern	152
	Gacaca-Jurisdiktion	152
	Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit	154
	Die ruandische Versöhnungskommission	157
4.4	Das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten: Dezentralisierungspolitik in Ruanda	158
	Elemente der ruandischen Dezentralisierungspolitik	162
	Rechtliche Rahmenbedingungen und Grundlagen	162
	Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen	164
	Politische Dezentralisierung und Demokratisierung	169
	Dezentralisierung bzw. Devolution von Zuständigkeiten und Aufgaben	170
	Fiskalische Dezentralisierung	171
	Dezentralisierung des Personals	173
	Stärken und Schwächen	174
	Abschliessende Einschätzung: Dezentralisierung als Umsetzung politischer Menschenrechte	177
4.5	Wirtschaftliche Menschenrechte: Zur Herausforderung der Armutsbekämpfung in Kambodscha	178
	Armut ...	180
	... und Armutsbekämpfung in Kambodscha	181
	Eine neue Definition von Armut und Armutsbekämpfungspolitik	182
	Konkrete Herausforderungen und Ansatzpunkte für <i>Pro Poor Policies</i> in Kambodscha	183

4.6	Das Recht auf Bildung unter Entwicklungsländer-Bedingungen am Beispiel Ruandas	184
	Grundschulbildung	184
	Bildung für alle	185
4.7	Das Recht auf Gesundheit unter Entwicklungsländer-Bedingungen am Beispiel des Aufbaus einer Ausbildung von paramedizinischem Personal in Ruanda	187
4.8	Bemühungen um die Förderung der Rechte von Frauen am Beispiel Ruanda	190
	Der ruandische Frauenselbsthilfe-Fond	190
	Das "Sonderfenster" für Frauen	193
4.9	Kinderrechte unter Entwicklungsländer-Bedingungen – Ruanda nach dem Genozid	195
	Kinder ohne Begleitung	196
	Kinder, die in Kinder-Haushalten leben	197
	Straßenkinder	198
	Arbeitende Kinder	199
	Kinder in Gefängnissen	200
4.10	Menschenrechtspolitik in Süd-Afrika	202
	Hintergrund: Wirtschaftliche und politische Transition	202
	Menschenrechtspolitik in Südafrika	204
	Vorgaben der neuen Verfassung	205
	Menschenrechtspolitiken und ihre Umsetzung	206
	Menschenrechtliche Arbeit des Verfassungsgerichtes	209
	Menschenrechtskultur	210
	Herausforderungen der kommenden Jahre	210
	Zusammenfassung und Perspektiven	212
4.11	Weitere innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität	212
	Legislative und administrative Instrumente	212
	Ombudspersonen	213
	Lokale zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen	215
4.12	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	216
IV	Ergebnisse	218

5	Ergebnis auf der Theorieebene I: Zur praktischen Relevanz der Theorie (Deduktion): Operationalisierung von Menschenrechten mithilfe der Pflichtentrias	218
5.1	Armut als Mißachtung von wirtschaftlichen Menschenrechten	218
	Armutsbekämpfung als Millenniumsziel	219
	Armutsbekämpfung als Umsetzung der WSK-Rechte	219
	Definition von Kerninhalten	222
	Unmittelbare und fortschreitende Umsetzungsverpflichtungen und Prioritätensetzung	222
	Handlungsorientierte und ergebnisorientierte Verpflichtungen	224
	Operationalisierung von drei zentralen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten	225
5.2	Das Recht auf angemessene Ernährung	226
	Quellen	226
	Definition des Rechts auf angemessene Ernährung	227
	Kerninhalte	228
	Staatliche Verpflichtungen	229
	Indikatoren	231
5.3	Das Recht auf Bildung	231
	Quellen	232
	Definition des Rechts auf Bildung	233
	Kerninhalte	235
	Staatliche Verpflichtungen	236
	Indikatoren	238
5.4	Das Recht auf Gesundheit	239
	Quellen	239
	Definition des Rechts auf Gesundheit	241
	Kerninhalte	243
	Staatliche Verpflichtungen	245
	Indikatoren	248
5.5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	249

6	Ergebnis auf der Theorieebene II: Zur konzeptionellen und theoriebildenden Relevanz konkreter Ansätze und Erfahrungen (Induktion): Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure	252
6.1	Ansätze und Erfahrungen auf internationaler Ebene	252
	<i>Development Assistance Committee</i> der OECD	252
	Europäische Union	253
	Weltbank	255
	UNICEF	257
	UNDP	258
	HURIST	258
	Internationale NRO	260
6.2	Ansätze und Erfahrungen bilateraler Akteure	260
	Großbritannien	261
	Dänemark	262
	Norwegen	264
	Schweden	265
	Kanada	267
	Neuseeland	267
	Niederlande	268
	Schweiz	268
6.3	Ansätze und Erfahrungen in Deutschland	269
	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	269
	Finanzielle Zusammenarbeit: Kreditanstalt für Wiederaufbau	271
	Technische Zusammenarbeit: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	272
	Personelle Zusammenarbeit: InWEnt und DED	273
	Deutsche Nichtregierungsorganisationen	274
	Politische Stiftungen	275
	Kirchliche Organisationen	275
	NRO-Netzwerke bzw. -Verbände	277

6.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	278
7	Praktische Ergebnisse auf normativer, analytischer und operativer Ebene	281
7.1	Einleitung	281
7.2	Praktische Ergebnisse auf der normativen Ebene	282
	Politische Adoption eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes	282
7.3	Praktische Ergebnisse auf der analytischen Ebene	282
	Maßnahmen auf der konzeptionellen Ebene (<i>policy level</i>)	282
	Entwicklung und Bereitstellung von Instrumenten (<i>tools</i>) der Menschenrechts- und Demokratieförderung	284
	Aufbau und Entwicklung von Expertise in den Bereichen Menschenrechts- und Demokratieförderung sowie Initiierung von Debatten und Lernprozessen in diesen Themenfeldern	286
	Verbindung der Welten der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Entwicklungszusammenarbeit	289
	Maßnahmen in und mit anderen Politikfeldern	290
7.4	Praktische Ergebnisse auf der operativen Ebene	291
	Verankerung des Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes als Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit	291
	Stärkung des vor-Ort-Agierens und der Partnerorientierung	296
	Durchführung menschenrechtlicher und demokratiefördernder Programme und Projekte	297
	Verbesserung der Kooperation und Koordination zwischen den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit	299
7.5	<i>First steps</i>	301
8	Schluss	302
	Literaturverzeichnis	305

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Vereinte Nationen)
AfCRMV	Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker / OAU (AU)
AG	Arbeitsgruppe
AHRC	<i>Asian Human Rights Charter</i>
AHRC	<i>Asian Human Rights Commission</i>
AIV	<i>Advisory Council on International Affairs</i>
AmMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention / OAS
ARPB	<i>Ambassade Royale des Pays Bas</i>
AU	Afrikanische Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTI	Bertelsmann Transformation Index
BWI	<i>Bretton Wood Institution(s)</i>
CECI	<i>Centre canadien d'études et de coopération internationale</i>
CEDAW	<i>Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CPPCG	<i>Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide</i>
CRC	<i>Convention on the Rights of the Child</i>
CSW	<i>Commission on the Status of Women</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee / OECD</i>
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ECCC	<i>Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia</i>

ECOSOC	<i>Economic and Social Council / UN</i>
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte / Europarat
EIDHR	<i>European Initiative on Democracy and Human Rights</i>
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention / Europarat
ERE	Erklärung zum Recht auf Entwicklung / GV der Vereinten Nationen
ESC	Europäische Sozialcharta / Europarat
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	<i>Food and Agriculture Organization / UN</i>
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FIAN	Food First Informations- und Aktions-Netzwerk
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GS	Generalsekretär der Vereinten Nationen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HCHR	<i>High Commissioner for Human Rights / UN</i>
HDA	<i>Human Development Approach</i>
HR	<i>Human Rights</i>
HRA	<i>Human Rights Approach</i>
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung

HURIST	<i>Human Rights Strengthening</i>
ICAT	<i>International Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / UN</i>
ICCPR	<i>International Covenant on Civil and Political Rights / UN</i>
ICEDAW	<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women / UN</i>
ICERD	<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination / UN</i>
ICESCR	<i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / UN</i>
ICRC	<i>International Convention on the Rights of the Child / UN</i>
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>
ICTR	<i>International Criminal Tribunal for Rwanda</i>
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for Yugoslavia</i>
IDP	<i>Internally Displaced Persons</i>
ILO	<i>International Labour Organisation</i>
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
MD	<i>Millennium Declaration</i>
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>
M&E	Monitoring & Evaluierung
MR	Menschenrechte
MR&D	Menschenrechte & Demokratie
MRA	Menschenrechtsansatz
MRK	Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen
MRO	Menschenrechtsorganisation(en)

MRR	Menschenrechtsrat
NHRAP	<i>National Human Rights Action Plans</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	<i>Organisation of African Unity</i>
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OHCHR	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>
PDGG	<i>Participatory Development and Good Governance</i>
PRSC	<i>Poverty Reduction Strategy Credit(s)</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper(s)</i>
PTA	<i>Parents and Teachers Association</i>
RBA	<i>Rights Based Approach</i>
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung
SB	Sonderberichterstatler
SSI	<i>Service Social International</i>
SV	Sondervertreter
TZ	Technische Zusammenarbeit
UDHR	<i>Universal Declaration on Human Rights / UN</i>
UE	Unabhängiger Experte
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation</i>
UNHCHR	<i>United Nations High Commissioner for Human Rights</i>

UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
VN	Vereinte Nationen
WB	Weltbank
WEAP	Wiener Erklärung und Aktionsprogramm
WFP	<i>World Food Programme</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>
WKMR	Welt-Konferenz für Menschenrechte
WTO	<i>World Trade Organization</i>

Zusammenfassung

Überblick

Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung wurden bisher als unterschiedliche Themen verstanden und entsprechend gehandhabt. Seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 und den Diskussionen über *Rights Based Approaches* in den vergangenen Jahren ist diese Trennung verstärkt in Frage gestellt und die Entwicklung von menschenrechtlichen, auf Demokratisierung und auf (wirtschaftliche) Entwicklung zielenden Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit gefordert und vorgebracht worden. In der vorliegenden Arbeit wird auf der Grundlage umfassender theoretischer Klärungen und multidisziplinärer Verortungen (Kapitel 2) die These vertreten, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen und sich gegenseitig verstärken („*all good things go together*“). Dies hat Bedeutung in zweierlei Hinsicht. Erstens: für die Politikwissenschaften (konkret für entwicklungsländerorientierte, menschenrechtsbasierte Demokratietheorie und *policy analysis*) eröffnen sich neue Arbeitsfelder und Horizonte. Zweitens: in der Entwicklungszusammenarbeit sollte die Konzipierung und Umsetzung eines menschenrechts- und Demokratisierungsansatz gefördert werden. Angesichts problematischer Rahmenbedingungen (suboptimal funktionierendes System des internationalen Menschenrechtsschutzes, Inexistenz eines globalen Regierungssystems) (Kapitel 3) kommt es dabei auch und vor allem darauf an, den klassischen Herausforderungen mit innovativen Ansätzen zu begegnen. In Kapitel 4 werden einige empirisch recherchierte Herausforderungen und Ansätze aus verschiedenen Entwicklungsländern (v.a. aus Ruanda, Kambodscha und Südafrika) präsentiert und diskutiert. Es zeigt sich, das vor Ort viel getan werden muss und viel getan werden kann. Dabei sind die Menschenrechte als Referenzsystem von großer Bedeutung. Sie lassen sich mithilfe der Pflichtentrias, die es ermöglicht, die jeweils entstehenden staatlichen Pflichten auf drei Ebenen (*to respect, to protect, to fulfil*) präzise zu benennen, operationalisieren (Kapitel 5). Die Analyse der Erfahrungen, die verschiedene Akteure im Bereich Menschenrechts- und Demokratieförderung bereits gemacht haben (Kapitel 6) trägt ferner dazu bei, konkrete Ergebnisse auf normativer, analytischer und operativer Ebene zu identifizieren, die abschließend präsentiert werden (Kapitel 7). Jenseits der großen Herausforderung eines (neuen) *Global Governance*-Systems kommt es jetzt vor allem darauf an, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Theorie wie in der Praxis stärker miteinander zu verbinden, damit ein *virtuous cycle* in Gang kommt (Kapitel 8).

In Kapitel 1 wird die Fragestellung (Kapitel 1.1) und der theoretische Kontext (Kapitel 1.2) der vorliegenden Arbeit präsentiert, die zentrale These der vorliegenden Arbeit formuliert (Kapitel 1.3) und das methodische Vorgehen (Kapitel 1.4) sowie der Aufbau der Arbeit (Kapitel 1.5) erläutert.

Teil I: Theoretischer Teil

Vor dem Hintergrund des aktuellen Forschungsstands und der theoretischen Herausforderungen (Kapitel 2.1) werden Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in Kapitel 2 theoretisch, d.h. politikwissenschaftlich (Kapitel 2.2), rechtlich (Kapitel 2.3), historisch (Kapitel 2.4) und politisch (Kapitel 2.5) verortet sowie die wissenschaftliche Debatte weiterentwickelt (Kapitel 2.6). Diese Verortungen arbeiten konkrete Ansätze, Definitionen und Thesen auf, die als Analyse- und Argumentationshilfen nicht nur für die wissenschaftliche Begleitung, sondern auch für die konkrete Gestaltung der Realität (so z.B. durch Entwicklungszusammenarbeit) nutzbar sind: Die internationale Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung ist – wie die theoretische Analyse zeigt - richtig und wichtig, die Menschenrechte liefern einen weithin akzeptierten Referenzrahmen, hinter den nicht mehr zurückgegangen werden muss und der auch und vor allem den bisher vernachlässigten wirtschaftlichen und sozialen Rechten, die den wesentlichen Entwicklungszielen und -parametern entsprechen (insbes. den Millenniums-Entwicklungszielen) Geltung verschafft und sich durch die im rechtswissenschaftlichen Diskurs entwickelte Pflichtentrias und andere Erkenntnisse weiter operationalisieren und verwenden lässt. Diese These lässt sich zwischenzeitlich auch empirisch untermauern - durch die Fallstudien und Erfahrungen, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegen (vgl. Teil III).

Die politikwissenschaftliche Verortung (Kapitel 2.2) skizziert die wesentlichen Demokratie- und Entwicklungstheorien. Angesichts der Diskrepanz zwischen den politischen Menschenrechten und den verbreiteten Vorstellungen von politischen Menschenrechten werden Elemente und Anknüpfungspunkte einer entwicklungsländerorientierten Demokratietheorie konzipiert, die nicht nur Menschenrechts- und Demokratisierungsansätze, sondern auch die politikwissenschaftliche Forschung und Lehre bereichern können. Der in der vorliegenden Arbeit entwickelte entwicklungsländerorientierte demokratietheoretische Ansatz verortet sich vor allem im Bereich der neueren Modernisierungstheorien, da sich diese im Bereich der Transformationsforschung bei der Analyse von Veränderungs- („Transformations“-)prozessen der letzten Jahre im Unterschied zu ökonomistischen, aber auch anderen Theorien und Ansätzen (wie etwa „klassische“ Modernisierungstheorien, Dependenztheorien und Weltsystemansatz) bewährt haben.

Rechtlich (Kapitel 2.3) kann ein Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz nach einem langen und mühseligen Prozess der kontroversen Interpretation der Menschenrechte auf die heute vorherrschende (wenn auch noch nicht unumstrittene) Position rekurrieren, dass Menschenrechte als unteilbar und interdependent anzusehen und entsprechend einer für alle Menschenrechte geltenden Pflichtentrias (vgl. dazu ausführlich Kapitel 5) umzusetzen sind. Diese Pflichtentrias verpflichtet die Staaten alle Menschenrechte – sowohl die bürgerlichen und politischen, wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – zu achten (*to respect*), zu schützen (*to protect*) und zu gewährleisten (*to fulfil*).

Die Pflicht, Menschenrechte zu achten verlangt von den Staaten, die dem Einzelnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu respektieren und nicht durch willkürliche Eingriffe die selbständige Erfüllung seiner Bedürfnisse bzw. Rechte zu behindern.

Die Pflicht, Menschenrechte zu schützen bedeutet, dass die Staaten Eingriffe Dritter (so z.B. von Unternehmen oder anderen privaten Akteuren) in den selbstbestimmten Ressourcengebrauch verhindern müssen (so z.B. Vertreibung, Ausbeutung, Zwangsarbeit, Diskriminierung, Gesundheitsschädigung, Betrug etc.).

Schließlich verlangt die Pflicht, Menschenrechte zu gewährleisten von den Staaten, geeignete rechtliche, institutionelle und/oder materielle Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Verwirklichung der Menschenrechte zu ermöglichen. Neben der Verpflichtung, die Erfüllung des entsprechenden Rechts durch vorausschauende Aktivitäten zu ermöglichen (*to facilitate*) kann u.U. und insbesondere auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bezogen die Pflicht zur Gewährleistung auch bedeuten, Leistungen direkt bereitzustellen (*to provide*).

Die historische Verortung der Menschenrechte (Kapitel 2.4) skizziert die Ideengeschichte der Menschenrechte vom naturrechtlichen Denken seit der Antike über die politische Rezeption der Menschenrechte im Zuge der Aufklärung bis zur staatsrechtlichen Anerkennung der Menschenrechte im 18. Jahrhundert, diskutiert den Prozess der Interpretation der Menschenrechte, der erst nach dem Ende des Kalten Krieges ermöglichte, die aus ideologischen Gründen lange betriebene Trennung und Instrumentalisierung einzelner Rechte bzw. von „Generationen“ oder Gruppen von Rechten zu überwinden und ein ganzheitliches Menschenrechtsverständnis herauszubilden sowie die nach wie vor virulente Frage der Universalität bzw. kulturellen Relativität der Menschenrechte. Im Ergebnis werden Menschenrechte mit Senghaas und Bielefeldt als politische Folge von Unrechtserfahrungen (statt als Elemente des von Huntington heraufbeschworenen „*clash of civilizations*“) gesehen und mit dem Spiralmodell des Menschenrechtswandels von Risse, Jetschke und Schmitz sowie mit den Forschungen von Hafner-Burton und Tsutsui die faktische Kraft des Normativen (d. h. die Durchsetzung der Menschenrechten auch gegen den Willen der Machthaber via Einforderung durch Zivilgesellschaft) nachgewiesen.

Die politische Verortung von Menschenrechten und Entwicklung (Kapitel 2.5) konstatiert die Konvergenz von wirtschaftlichen, politischen und menschenrechtlichen Entwicklungen, die sich insbesondere in den Weltkonferenzen der 90er Jahre manifestierte und kommt auf diesem Weg ebenfalls zu dem Schluss, dass eine stärkere Verbindung von Menschenrechten und Entwicklung für alle Bereiche förderlich ist.

In Kapitel 2.6 werden Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung im Kontext des *human centred developments* des Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften Amartya Sen, der zur Herausbildung des *human development approach* von UNDP und anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen hat, verortet und der *rights based approach* eingeführt, der aus der Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit entstanden ist und in den Menschenrechtsansatz mündet.

Unter einem Menschenrechtsansatz ist ein konzeptioneller Ansatz zu verstehen, der normativ auf den geltenden internationalen menschenrechtlichen Standards und Prinzipien gründet und diese in einem gegebenen Politikfeld (hier: der Entwicklungszusammenarbeit) zu operationalisieren und umzusetzen sucht. Mit den Standards sind die in den internationalen menschenrechtlichen Verträgen und Konventionen enthaltenen Normen und Regeln gemeint, zu deren Einhaltung und Umsetzung sich die Staaten durch Ratifikation freiwillig verpflichtet haben. Zu den Prinzipien von Menschenrechtsansätzen zählen die Grundsätze von Partizipation, Verantwortlichkeit, Nichtdiskriminierung, *empowerment* sowie die direkte Bezugnahme auf menschenrechtliche Standards.

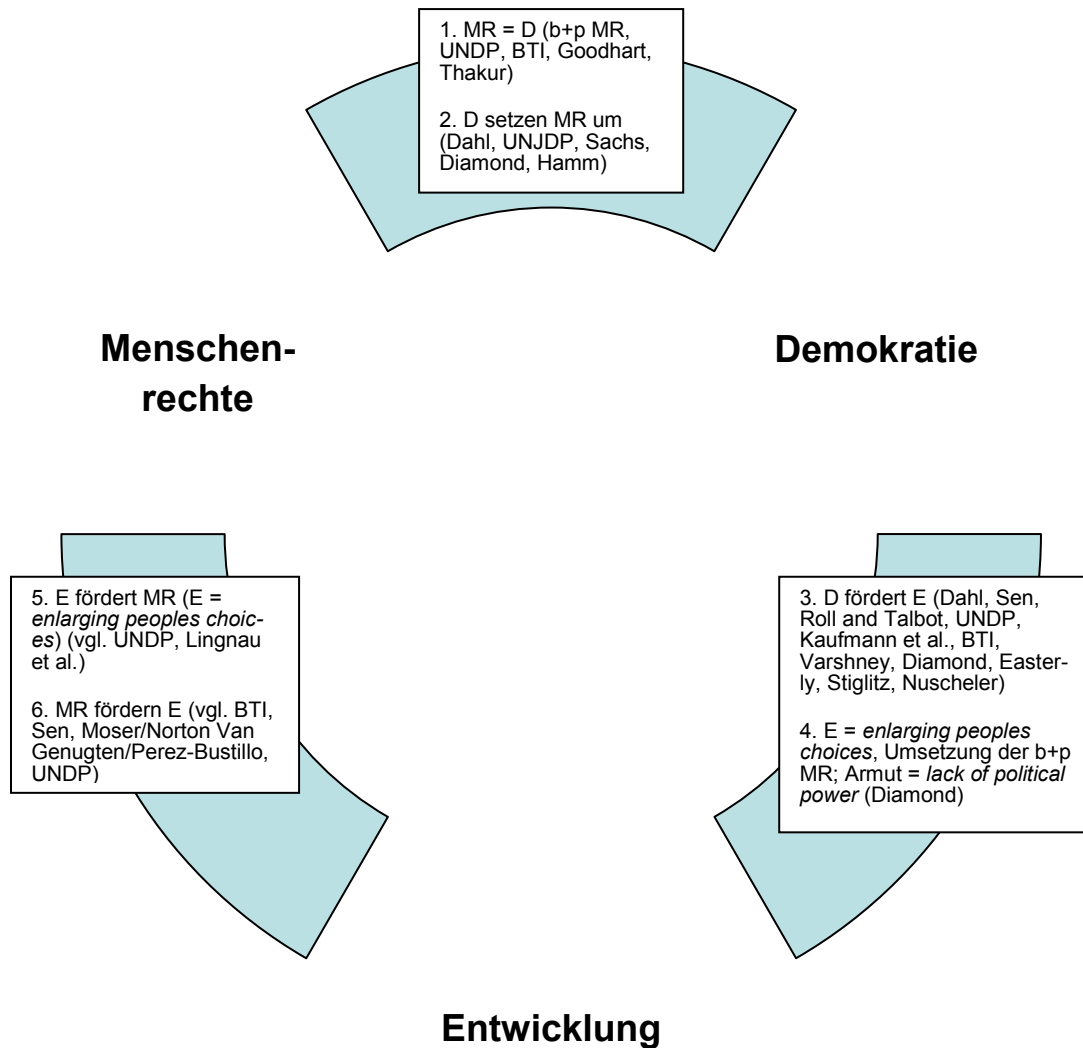
Ein Menschenrechtsansatz zielt nicht zwangsläufig darauf ab, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu ersetzen. Vielmehr ist die Achtung der Menschenrechte als komplementäre Aufgabe zu sehen, die in die bestehenden Zielsetzungen zu integrieren ist. Darüber hinaus ist es schwierig, einen Menschenrechtsansatz eindeutig zu definieren, da es sich dabei um kein geschlossenes Konzept handelt, das sich einheitlich entwerfen und umsetzen lässt. Vielmehr handelt es sich um einen prozessorientierten Ansatz, der auf der Grundlage einer Analyse der bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen und der bestehenden menschenrechtlichen Situation (primär, aber nicht ausschließlich auf der Empfängerseite) Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt, die auf die möglichst weitgehende Umsetzung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte abzielen.

Einen Mehrwert kann ein Menschenrechtsansatz (und so auch ein Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz) vor allem wie folgt erbringen: als universell gültiger Referenzrahmen, als rechtliche Verpflichtung von gleichberechtigten Partnern, als Instrument zur Schaffung von Synergieeffekten, als Schutzmechanismus gegen unbeabsichtigte Menschenrechtsverletzungen, als Instrument zur Schaffung größerer normativer und konzeptioneller Klarheit (so z.B. durch die Orientierung und Bündelung von disparaten Sektoransätzen und die Bereitstellung von Kriterien und Mechanismen) und damit als Beitrag zur Versachlichung von Debatten über sensible Themen, als Ansatz zur Stärkung von Partizipation sowie als Verfahren zur Schaffung zusätzlicher Rechenschaftspflicht.

Die im theoretischen Teil der Arbeit festgestellten Ähnlichkeiten und Überschneidungen der menschenrechtlichen Forderungen mit Demokratisierungsprozessen sowie mit dem heute vorherrschenden mehrdimensionalen Entwicklungsverständnis bilden die Basis für die stärkere Verbindung der bislang getrennt wahrgenommenen Themen, die für alle Bereiche grundsätzlich förderlich ist: Die Menschenrechte erfahren größere reale Bedeutung, Demokratie(theorie) gewinnt neue, über den erodierenden nationalstaatlichen Rahmen hinausgehende Perspektiven und Entwicklung, verstanden als *enlarging peoples' choices*, findet statt, wenn Menschenrechte und Demokratie umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Arbeit ein Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit empfohlen.

Darüber hinaus ist eine stärkere Verbindung von menschenrechtlichem, demokratiethoretischem und entwicklungspolitischen Denken auch analytisch von Interesse. Für die Politikwissenschaften (konkret für entwicklungsländerorientierte, menschenrechtsbasierte Demokratiethorie und *policy analysis*) eröffnen sich neue Horizonte - und Arbeitsfelder.

Virtuous cycle: Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung - All good things go together



Teil II: Rahmenbedingungen

Das formale System des Menschenrechtsschutzes (vgl. [Kapitel 3](#)) funktioniert suboptimal: Die praktische Bedeutung der zur Verfügung stehenden menschenrechtlichen Instrumente ist weiterhin relativ gering. Auch im Hinblick auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen (Völkermord in Ruanda 1994, die seit Jahren schwelende Darfur-Krise etc.) hat das formale System des Menschenrechtsschutzes enttäuscht, von der Vereinbarung neuer Menschenrechte (Menschenrecht auf Entwicklung, Menschenrecht auf eine gesunde und menschenwürdige Umwelt, Menschenrecht auf Frieden etc.) ganz zu schweigen. Es trägt auch nur sehr wenig zur Entwicklung und Ausbreitung eines Menschenrechts-Verständnisses und einer Menschenrechts-Kultur bei. Paradoxe Weise scheint es in mancher Hinsicht sogar kontraproduktiv zu wirken: es lähmt und erstickt viel Interesse und Engagement und lässt viele Akteure (auch und gerade die direkt Beteiligten) überdrüssig zurück. Das, was

getan wird, geschieht in der Abgeschiedenheit und Abgehobenheit von Institutionen und Verfahren, die nur wenige kennen und verstehen und wird in der Folge außerhalb des formalen Systems des Menschenrechtsschutzes kaum rezipiert und umgesetzt. Die Rahmenbedingungen für Fortschritte in Sachen Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sind also strukturell alles andere als optimal. Dennoch bietet die bestehende Menschenrechtswelt ein wichtiges (da alternativloses) und (auch für die Entwicklungszusammenarbeit) sinnvollerweise nutzbares Referenzsystem.

Es kommt ergo darauf an, all diejenigen staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteure zu stärken, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Darüber hinaus muss aber auch an den Rahmenbedingungen weitergearbeitet werden, um strukturelle Verbesserungen jenseits von (hoffentlich vielen) Einzelerfolgen zu erreichen. Von grundlegender Bedeutung wäre es, die diversen bestehenden Instrumente des formalen Systems des Menschenrechtsschutzes zusammenzuführen oder zumindest miteinander zu verzahnen sowie einen Mechanismus einzuführen, der die menschenrechtliche Beobachtung enger mit dem UN-Sicherheitsrat und dem Internationalen Strafgerichtshof verbindet, damit Menschenrechtsverletzungen automatisch thematisiert und verfolgt werden und nicht erst wenn es einem Staat opportun erscheint, den UN-Sicherheitsrat und den Internationalen Strafgerichtshof zu befassen. Wirklich funktionsfähig ist das System aber erst dann, wenn es eine supranationale Regierungsstruktur gibt, die nicht wie der UN-Sicherheitsrat durch Veto-Mächte blockiert werden kann. Eine "Welt-Regierung" müsste demokratisch legitimiert sein, über eine eigene Exekutive (incl. Sicherheitskräfte) zur Umsetzung getroffener Beschlüsse verfügen und dem Internationalen Gerichtshof rechenschaftspflichtig sein. Eine solche politische Vision liegt in weiter Ferne, aber immerhin gibt sie eine gewisse Orientierung für anstehenden Reformen (der Vereinten Nationen im Allgemeinen und des Sicherheitsrates im Besonderen).

Angesichts des suboptimalen Funktionierens des formalen Systems des Menschenrechts-Schutzes das auch nur sehr begrenzt zu einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit in der Lage ist, kommt innovativen Ansätzen aus der (Entwicklungsländer-)Realität große Bedeutung zu für eine effektive Verbesserung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung.

Teil III: Empirischer Teil

In Kapitel 4 werden die folgenden innovativen Ansätze der Menschenrechts-, Demokratie- und Entwicklungsförderung aus der Entwicklungsländer-Realität skizziert: Aufarbeitung von Unrecht durch Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozesse (4.2), Bemühungen um die rechtliche Aufarbeitung des Genozids und Versöhnungspolitik in Ruanda (4.3), Dezentralisierungspolitik in Ruanda (4.4), Armutsbekämpfung in Kambodscha (4.5.), Bemühungen um die Umsetzung des Rechts auf Bildung in Ruanda (4.6), Bemühungen um die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit in Ruanda (4.7), Bemühungen um die Umsetzung der Frauenrechte in Ruanda (4.8), Bemühungen um die Umsetzung der Kinderrechte in Ruanda (4.9), Menschenrechtspolitik in Südafrika (4.10) sowie weitere innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität (verschiedene

legislative und administrative Ansätze, Einsetzung von Ombuds-Personen, verschiedene Beispiele von lokalen zivilgesellschaftlichen Versöhnungsinitiativen so vor allem am Beispiel Südafrikas) (4.11).

Die aus der Realität verschiedener Entwicklungsländer stammenden Beispiele innovativer Ansätze, Menschenrechte umzusetzen sowie Demokratie und Entwicklung zu befördern zeigen, dass Fortschritte vor allem dann zu machen sind, wenn Missstände als unzureichende Realisierung von Menschenrechten gesehen werden, d.h. als eine strukturelle Herausforderung perzipiert und Akteure *empowered* statt zu passiven Empfängern von Hilfe gemacht werden. Die Verbindung von menschenrechtlichem Denken, Demokratisierung und Entwicklungsbemühungen (*comprehensive approaches*) erweist sich als hilfreich wenn nicht sogar notwendig: Nachhaltige Verbesserungen sind vor allem dann möglich, wenn sich Reformen in verschiedenen Bereichen gegenseitig verstärken. Damit stützt der empirische Befund die im theoretischen Teil entwickelte These (Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung) der vorliegenden Arbeit "*all good things go together*".

Hoffnungsträger effektiver Fortschritte in Sachen Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sind weniger die Entwicklungszusammenarbeit als solche oder die sehr reformresistenten und suboptimal funktionierenden Organisationen der Vereinten Nationen incl. der regionalen Strukturen als vielmehr die in der konkreten Realität einzelner Länder entstehenden problemlösungsorientierten Ansätze - wie die dargestellten Menschenrechtspolitiken, menschenrechtlich orientierten Sektorpolitiken, die rechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch internationale bzw. Hybrid-Gerichte (ICTY, ICTR, ECCC), die skizzierten alternativen Ansätze rechtlicher Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen (Gacaca), Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen und Konsultativprozesse, einzelne legislative und administrative Instrumente sowie schließlich Ombuds-Personen und zivilgesellschaftliche Initiativen.

Teil IV: Ergebnisse

Kapitel 5 präsentiert das erste Ergebnis der Arbeit auf der Theorieebene, i.e. die Operationalisierung von drei für die Entwicklungszusammenarbeit zentralen WSK-Rechten, des Rechtes auf angemessene Ernährung (vgl. 5.2.1), des Rechtes auf Bildung (vgl. 5.2.2) sowie des Rechtes auf Gesundheit (vgl. 5.2.3) unter Anwendung der o.g. Pflichtentrias. Für diese Rechte werden basierend auf den vom ICESCR-Ausschuss verfassten Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) sowie relevanten sozialwissenschaftlichen und entwicklungspolitischen Erkenntnissen die (Kern-)Inhalte und jeweiligen staatlichen Verpflichtungen (incl. der Definition von unmittelbaren und fortschreitenden Pflichten sowie der Definition von handlungs- und ergebnisorientierten Pflichten) herausgearbeitet. Es wird deutlich, erstens, dass sich auch die WSK-Rechte operationalisieren lassen und zweitens, dass die Verpflichtungen und Indikatoren weitgehend den in der Entwicklungszusammenarbeit üblichen entsprechen. Auch dieser Befund bestätigt, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung konvergieren und sich gegenseitig verstärken.

Recht auf Ernährung	
(definiert als Recht, selbstständig die eigene Ernährung sicherzustellen)	
Kerninhalt	Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Nahrung in ausreichender Qualität und Menge, um den Ernährungsbedarf aller Individuen zu decken
Kernelemente	<ul style="list-style-type: none"> • diskriminierungsfreier Zugang zu adäquater Ernährung oder zu den Mitteln, die adäquate Ernährung sicherstellen • Verbesserung von Nahrungsmittelproduktion, -konservation und -verteilung durch Nutzung technischer und wissenschaftlicher Erkenntnisse, durch Aufklärung und durch die Entwicklung und Reform von Agrarsystemen • Verteilung der zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel entsprechend dem Bedarf
Staatliche Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • sich aller Maßnahmen zu enthalten, die den Zugang zu angemessener Ernährung beschränken würden (= <i>to respect</i>) • sicherstellen, dass der Zugang zu angemessenen Ernährungsmöglichkeiten nicht durch Dritte beeinträchtigt wird (= <i>to protect</i>) • Maßnahmen ergreifen, die die Nahrungsmittelsicherheit erhöhen (= <i>to fulfil</i>) • Zugangsmöglichkeiten zu entsprechenden Ressourcen für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöhen (= <i>to facilitate</i>) • ausreichende Ernährung ggf. durch direkte / und unmittelbare Leistungen bereitstellen (= <i>to provide</i>)

Recht auf Bildung	
Kerninhalt	Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von verpflichtender und unentgeltlicher Grundschulbildung für jeden
Kernelemente	<ul style="list-style-type: none"> • diskriminierungsfreier Zugang zu den bestehenden Bildungseinrichtungen • Recht auf verpflichtende und unentgeltliche Grundschulbildung • Recht auf freie Wahl von Bildungsmaßnahmen und -einrichtungen • Verabschiedung und Umsetzung von Bildungsplänen • Sicherung der Qualität von Bildungsmaßnahmen und -einrichtungen • Durchführung von spezifischen Fördermaßnahmen für Personen, die sonst keinen Zugang zu Bildung haben • Respekt vor Minderheitenrechten im Bildungsbereich
Staatliche Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • sich aller Eingriffe zu enthalten, die einer freien und selbstbestimmten Verwirklichung des Rechts auf Bildung entgegenstehen (= <i>to respect</i>)

	<ul style="list-style-type: none"> • Eingriffen von Dritten entgegenzutreten (= <i>to protect</i>) • politische, gesetzliche, finanzielle und andere Maßnahmen ergreifen, die die Rahmenbedingungen für das Recht auf Bildung herstellen, erhalten oder verbessern (= <i>to fulfil</i>) • Zugangsmöglichkeiten zu Bildung für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöhen (= <i>to facilitate</i>) • Bildungseinrichtungen bereitstellen (= <i>to provide</i>)
--	---

Recht auf Gesundheit	
(definiert als Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit)	
Kerninhalt	Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von annehmbarer und qualitativ akzeptabler Gesundheitsversorgung
Kernelemente	<ul style="list-style-type: none"> • diskriminierungsfreier Zugang zu adäquater Ernährung oder zu den Mitteln, die adäquate Ernährung sicherstellen • Verbesserung von Nahrungsmittelproduktion, -konservation und -verteilung durch Nutzung technischer und wissenschaftlicher Erkenntnisse, durch Aufklärung und durch die Entwicklung und Reform von Agrarsystemen • Verteilung der zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel entsprechend dem Bedarf
Staatliche Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • sich aller Maßnahmen zu enthalten, die das Recht auf Gesundheit direkt oder indirekt beeinträchtigen (= <i>to respect</i>) • sicherstellen, dass das Recht auf Gesundheit nicht durch Dritte beeinträchtigt und unmöglich gemacht wird (= <i>to protect</i>) • gesetzliche, budgetäre, administrative und sonstige Maßnahmen ergreifen, die die Rahmenbedingungen für das Recht auf Gesundheit herstellen, erhalten oder verbessern (= <i>to fulfil</i>) • Zugangsmöglichkeiten zur Gesundheitsversorgung für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöhen (= <i>to facilitate</i>) • das Recht auf Gesundheit ggf. unmittelbar sichern (= <i>to provide</i>)

Ein zweites Ergebnis der vorliegenden Arbeit auf der Theorieebene ist die Aufarbeitung und Analyse von konkreten Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure (Kapitel 6) die auch konzeptionell und für die Theoriebildung relevant ist. Dabei wird zuerst auf die internationale Ebene eingegangen (vgl. 6.1), dann auf die Ansätze und Erfahrungen anderer bilateraler Geber (vgl. 6.2) und schließlich auf die Ansätze und Erfahrungen deutscher Akteure (vgl. 6.3). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unter Menschenrechts- und Demokratieförderung sehr unterschiedliche Konzepte und Praktiken subsumiert werden und dass selbst die Pioniere in diesen Bereichen zu einem machbarkeitsorientierten, durchaus eklektischen Vorgehen neigen und dieses auch anderen Akteuren, die sich der Herausforderung stellen, empfehlen.

Da Menschenrechte und Demokratie nur Orientierungen geben, die weiter operationalisiert werden müssen, liegt die Herausforderung bei der Umsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit im Übersetzen der Menschenrechts-, Demokratie- und Entwicklungs-Standards in operative Entwicklungszusammenarbeit. Den bisher gemachten Erfahrungen der verschiedenen Akteure zufolge sind die Strategien am erfolgreichsten, denen es gelingt, Kooperationen zu vereinbaren und Prozesse in Gang zu setzen, die Analysen und Inputs mit den konkreten Problemstellungen und Erfahrungen der praktischen Umsetzung im Sinn einer „Lernspirale“ (Analyse-Input-Umsetzung-Reflexion) laufend verbinden. Zur erfolgreichen Umsetzung von Verbesserungen bedarf es daher eines gemeinsamen und dynamischen Lernprozesses, bei dem sich menschenrechtliche, demokratiefördernde und entwicklungspolitische Expertise zusammenfinden und verbinden.

Was die konzeptionelle und theoriebildende Relevanz der analysierten konkreten Ansätze und Erfahrungen angeht (Induktion), so lässt sich auf konzeptioneller Ebene feststellen, dass die Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung machbar ist. Was die theoretische Ebene angeht (die politikwissenschaftliche Debatte und die menschenrechtlich interessierte Theorie-Entwicklung generell), so wird deutlich, dass sich neue Horizonte für menschenrechtliches Denken und sozialwissenschaftliche Methoden der Entwicklungsforschung verbindende *policy*-Analysen jenseits der bisherigen Grenzen sozialwissenschaftlicher Einzeldisziplinen eröffnen.

Als praktische Ergebnisse schließlich werden in Kapitel 7 Elemente eines menschenrechtlichen, Demokratie und Entwicklung fördernden Ansatzes und Vorgehens auf normativer, analytischer und operativer Ebene identifiziert und diskutiert.

Auf normativer Ebene wird im Interesse einer stärkeren Integration von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung die Adoption eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes vorgeschlagen. Dabei sollte es sich um einen undogmatischen und inkrementell umzusetzenden Ansatz handeln.

Auf analytischer Ebene geht es vor allem um die Konzipierung von Maßnahmen auf konzeptioneller Ebene (*policy level*), die Entwicklung und Bereitstellung von menschenrechtlichen und demokratiefördernden Instrumenten, den Aufbau und die Entwicklung menschenrechtlicher und demokratiefördernden Expertise, die Initiierung menschenrechtlicher und demokratiefördernden Debatten und Lernprozesse, die Verbindung der Welten der Menschenrechte, der Demokratieförderung und der Entwicklung(szusammenarbeit) sowie um die Konzipierung von Maßnahmen in und mit anderen Politikfeldern.

Auf operativer Ebene wird empfohlen, einen Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz als Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern, das Vor-Ort-Agieren und die Partnerorientierung zu stärken, menschenrechts- und demokratiefördernde Projekte und Programme durchzuführen sowie die Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.

Eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung (szusammenarbeit) wird letztlich aber nur dann möglich sein, wenn es zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen allen dreien kommt, d.h. wenn nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit einen Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz entwickelt, sondern auch die Menschenrechtswelt sich den Erfahrungen und Erkenntnissen der Demokratisierungsforschung und der Entwicklungszusammenarbeit öffnet (*virtuous cycle*).

Abschließend (Kapitel 8) wird zusammengefasst und geschlussfolgert: Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sind komplementär und verstärken sich gegenseitig: "*all good things go together*". Dieser Sachverhalt ergibt sich nicht nur aus der Diskussion theoretischer Ansätze und Entwicklungen in verschiedenen Disziplinen, sondern wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit empirisch, deduktiv und induktiv nachgewiesen. Diese Erkenntnis ist u.a. für die Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung. Entsprechend werden konkrete Vorschläge auf normativer, analytischer und operativer Ebene formuliert. Es geht aber nicht nur um einen neuen Ansatz. Von größerer Bedeutung für das Entwicklungs-Geschäft (die "*aid industry*") ist, dass nunmehr nicht nur die Ziele klarer sind (die *MDGs*), sondern auch der Weg dorthin: die Menschenrechte – und zwar auch und vor allem die WSK-Rechte - können mithilfe der Pflichtentrias durchdekliniert und so operationalisiert werden. Dieses Ergebnis der vorliegenden Arbeit stellt einen wichtigen Schritt dar, die bisher zumeist vagen Appelle und Forderungen aus Wissenschaft und Praxis zu konkretisieren und Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung effektiv voran zu bringen.

Darüber hinaus ist dieser Sachverhalt in zweierlei Hinsicht auch für die politikwissenschaftliche Debatte und die menschenrechtlich interessierte Theorie-Entwicklung generell von Interesse: 1. Demokratie muss aufgrund der Erosion nationalstaatlicher Souveränität in Zeiten der Globalisierung neu definiert werden. In der globalisierten Welt ist der Kampf um Demokratisierung der Kampf um Menschenrechte. 2. Es eröffnen sich neue Horizonte für konzeptionelle und theoretische Debatten sowie für menschenrechtliches Denken und sozialwissenschaftliche Methoden der Entwicklungsforschung verbindende *policy*-Analysen jenseits der bisherigen Grenzen sozialwissenschaftlicher Einzeldisziplinen.

Die Herausforderung besteht jetzt weniger darin, weitere, noch ausgefeiltere menschenrechtliche Standards zu entwickeln, demokratiethoretische und entwicklungspolitische Begriffe und Konzepte neu zu definieren und *Master*-Pläne für die Zusammenführung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung zu schreiben, als darin, endlich in der Umsetzung des *common grounds* in der Realität Fortschritte zu machen.

Wenn in den verschiedenen Welten (der Menschenrechte, der Demokratieförderung und der Entwicklungszusammenarbeit) Akteure bereit sind, sich den Herausforderungen (insbes. der Schaffung neuer globaler *Governance*-Strukturen) zu stellen, dann kann „der ewige Kampf um Menschenrechte“ (Hutter 2003), Demokratisierung und Entwicklung vorangebracht werden. Nach zwei Jahrtausenden der Konzeptionalisierung, nach zwei Jahrhunderten sukzessiver Kodifizierung von Menschenrechten und Demokratie sowie einem halben Jahrhundert der Existenz einer globalen Menschenrechtscharta einerseits und Entwicklungszusammenarbeit andererseits kann sich hoffentlich in den

kommenden Jahren und Jahrzehnten eine die Menschenrechte, die Demokratie und die wirtschaftliche Entwicklung fördernde Entwicklung in Gang setzen, deren Fortschritte sich gegenseitig verstärken - ein *virtuous cycle*.

1 Einleitung

1.1 Fragestellung

Lange Zeit wurden Menschenrechte, Demokratie, Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit als unterschiedliche Themen verstanden und entsprechend gehandhabt: "Bis zum letzten Jahrhundert bewegten sich menschliche Entwicklung und Menschenrechte konzeptionell und praktisch auf zwei parallel verlaufenden Bahnen, von denen die eine vor allem von Ökonomen, Sozialwissenschaftlern und Politikern beherrscht wurde, die andere von politischen Aktivisten, Anwälten und Philosophen" (UNDP 2000:2).¹ Im Kontext von Globalisierung und Universalisierung und konkret seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1983 und den Diskussionen über *Rights Based Approaches* (Menschenrechtsansätze) ist diese Trennung in den letzten Jahren in Frage gestellt worden. Die vorliegende Arbeit stellt sich die Frage, wie sich Menschenrechte, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit zueinander verhalten und kommt zu dem Ergebnis, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung komplementär sind und sich gegenseitig verstärken.

Jenseits dieser Erkenntnis besteht die Herausforderung konkret vor allem darin, Menschenrechte, Demokratie, und Entwicklung(szusammenarbeit) unter Berücksichtigung der jeweiligen und vielfältigen Zielsetzungen, Koordinatensysteme und Umsetzungsstrukturen zu integrieren. Diese Herausforderung ist angesichts der vorherrschenden, teilweise dogmatischen Anforderungen der verschiedenen Welten einerseits und der Ziel-Überfrachtung (*front loading*) zumindest der Entwicklungszusammenarbeit (und dem damit einhergehenden, durchaus verständlichen Widerwillen gegenüber weiteren Zielen und neuen Moden) andererseits jedoch keine einfache Aufgabe.

1.2 Theoretischer Kontext

Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung bewegen sich nach langer ideengeschichtlicher Unverbundenheit aktuell aufeinander zu bewegen (Konvergenz). So hat sich v.a. der Entwicklungsbe-
griff im Laufe der letzten Jahrzehnte erheblich verändert und sich politischen Dimensionen (wie Demokratisierung) und menschenrechtlichem Denken geöffnet: Während Entwicklung bis in die 90er Jahre in erster Linie ökonomisch verstanden wurde, haben sich seitdem komplexere, politischere und stärker menschenrechtlich orientierte Sichtweisen durchgesetzt, die anfangs einen vorrangig negativ sanktionierenden Charakter hatten (negative Konditionalität), in jüngerer Zeit sich aber zunehmend positiv unterstützend verstehen (was beispielsweise im Begriff der sog. "Positivmaßnahmen" zum Ausdruck kommt).

1 So auch ODI: "*In the past, human rights issues have typically been analysed from the perspectives of separate academic disciplines. Philosophers have focused on foundational issues in ethics, and lawyers on questions of international legal obligation, while both disciplinary perspectives have tended to neglect the institutional, economic and structural processes ...*" (ODI 2001:4).

Die vorliegende Arbeit referiert und diskutiert Demokratietheorien (vgl. Kapitel 2.2.1), Entwicklungstheorien (vgl. Kapitel 2.2.2), das Normensystem der Menschenrechte (vgl. Kapitel 2.3) und dessen Entwicklung und Umsetzung im Kontext der Ideengeschichte (vgl. Kapitel 2.4). Dabei wird insbes. auf die Ideengeschichte der Menschenrechte, kulturrelativistische Menschenrechtskritik (Huntington, Bellers), Menschenrechte als politische Folge von Unrechtserfahrungen (Senghaas, Bielefeldt), das Spiralmodell des Menschenrechtswandels und die faktische Kraft des Normativen eingegangen: Zivilgesellschaft als Schlüssel zum Paradox leerer Versprechungen (Risse/Jetschke/Schmitz sowie Hafner-Burton und Tsutsui). Darauf aufbauend werden vor allem zwei Ansätze diskutiert der des *human centred development* bzw. des *Human Development Approaches* (HDA) und der des Menschenrechtsansatzes (*Human Rights Approach*).

Die Protagonisten des *human centred developments* bzw. des *Human Development Approaches* (HDA), so vor allem die Mitglieder des Human Development-Teams von UNDP und nach ihnen viele andere Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, haben den Menschen und die Verbesserung seiner individuellen Entfaltungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt des Entwicklungsbegriffs gestellt: Entwicklung wird nicht mehr nur ökonomisch, sondern als „*enlarging people’s choices*“ verstanden. Die entsprechenden Konzeptionen sehen den Menschen nicht länger als passiven Empfänger, sondern als zentralen Akteur von Entwicklung, den es in den Mittelpunkt aller Entwicklungsbemühungen zu stellen und durch *empowerment* zu stärken gilt.²

Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Amartya Sen ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat Entwicklung als den Prozess der Erweiterung von realen Freiheiten des Menschen definiert: "*Development (is) an integrated process of expansion of substantive freedoms that connect with one another*" (Sen 1999:8). "*Expansion of freedom is viewed (...) both as the primary end and as the principal means of development. Development consists of the removal of various types of unfreedoms, that leave people with little choice and little opportunity of exercising their reasoned agency*" (Sen 1999:xii). Entwicklungsbemühungen müssen ergo darauf zielen, die Freiheiten der Menschen (politische Freiheiten, ökonomische Möglichkeiten, soziale Chancen, Transparenzgarantien sowie soziale Sicherheiten) zu vergrößern, um sie zu selbstbestimmten und aktiven Subjekten ihres eigenen Schicksals zu machen. Sen's Ansatz stellt einen wichtigen konzeptionellen Schritt vom *human centred development* bzw. vom HDA zum Menschenrechtsansatz (*Human Rights Approach*, HRA) dar.

Aus einem anderen Kontext – nämlich aus der Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit – entstanden, aber in der inhaltlichen Orientierung ähnlich zu verorten wie die Thesen von Sen (dabei allerdings sehr viel weniger theoretisch, als vielmehr apodiktisch), sind der *Rights Based Approach* (RBA) und der *Human Rights Approach* (HRA), die die Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit selber als willkürlich kritisieren und von dieser Kritik ausgehend eine ausschließliche Menschenrechtsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit fordern. Dabei ignorieren sie bzw. stellen in Abrede, dass Entwicklungstheorien und -konzepte sich von dem lange vorherrschenden Ökonomismus gelöst und zu komplexeren Sichtweisen weiterentwickelt haben, die

2 Zur Frage, was *empowerment* ist und wie es unterstützt werden kann vgl. Narayan 2002 und 2005.

sich zunehmend politisch und menschenrechtlich orientieren, und dass die Entwicklungszusammenarbeit sich im Laufe von mittlerweile fünf Dekaden zu einem komplexen, eher überregulierten als willkürlichen System entwickelt hat.

Der theoretische Kontext ist ergo komplex: Juristerei, Wirtschaftswissenschaften, Entwicklungsökonomie, Politikwissenschaften und Entwicklungs-Experten unterschiedlicher Provenienz haben wichtige *inputs* geliefert. Die Herausforderung besteht nun darin, diese zu diskutieren, die These der vorliegenden Arbeit darin zu verorten und zu überprüfen.

1.3 These: Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung: *All good things go together*

Die vorliegende Arbeit vertritt auf der Grundlage theoretischer Verortungen und empirischer Recherchen die These von der Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung (Entwicklung braucht Menschenrechte, Menschenrechte brauchen Entwicklung, beide implizieren Demokratisierung). Darüber hinaus zeigt sie den Mehrwert menschenrechtlicher und demokratiefördernder Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit.

Dennoch widersprechen die Ansätze und Überzeugungen der verschiedenen Welten einander nicht unwesentlich: Die Referenzsysteme und damit verbundenen Denkweisen (normen-orientiertes Herangehen in der Welt der Menschenrechte, analytisches Herangehen in der Demokratieforschung, zielorientiertes Herangehen in der Welt der Entwicklungszusammenarbeit) unterscheiden sich erheblich und kommen entsprechend trotz ähnlicher Zielsetzungen zu unterschiedlichen Handlungsparadigmen. Während der entwicklungs-politische Diskurs beispielsweise die Dezentralisierung und Privatisierung von Dienstleistungen (in den Bereichen Nahrung, Gesundheit, Bildung etc.) propagiert, steht ein Menschenrechtsansatz solchen Ansätzen entgegen und fordert die kostenlose Realisierung der Rechte auf Nahrung, Gesundheit, Bildung). Für klassische Entwicklungs-Ökonomen spielt das Ganze so oder anders im Zweifelsfall schlicht gar keine Rolle.

Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass diese Unterschiede sich im Zuge einer Operationalisierung menschenrechtlicher und demokratiefördernder Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit verlieren werden. So lässt sich schon jetzt konstatieren, dass die in jahrzehntelanger entwicklungspolitischer Erfahrung gewonnene Einsicht, dass der Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (oder entwicklungspolitisch gesprochen: zu sozialen Dienstleistungen) nicht effektiv gewährt, d.h. breitenwirksam und nachhaltig gewährt werden kann, wenn die NutzerInnen nicht an der Kostendeckung beteiligt werden.³

Der besondere Reiz eines Menschenrechtsansatzes besteht darin, dass er die Rechte und Freiheiten des Einzelnen zur bestmöglichen Entwicklung und Nutzung seines Potenzials zu sichern und zu fördern sucht. Darin besteht aber auch der zentrale Schwachpunkt: Wenn Potenziale nicht entwickelt

3 Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass Kostenbeteiligungen auch in reichen Industrieländern wie Deutschland existieren bzw. eingeführt werden.

und genutzt werden, helfen auch Rechte nicht wirklich weiter. Im Gegenteil besteht sogar die Gefahr kontraproduktiver Auswirkungen, nämlich der Entstehung einer „Anspruchshaltung“. Er muss daher erweitert werden zu einem Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz, der nicht nur den Einzelnen, sondern auch den Staat und die internationale Gemeinschaft auf einer universell akzeptierten Grundlage in die Pflicht nimmt.

Ein Menschenrechts- und Demokratieansatz hilft nur dann weiter, wenn die darin zum Ausdruck kommenden Normen operationalisiert werden, d.h. wenn deutlich gemacht wird, was von wem konkret getan werden kann und muss. Die vorliegende Arbeit trägt zu dieser Herausforderung insbesondere durch die Analyse innovativer Ansätze (vgl. Kapitel 4), die Operationalisierung von WSK-Rechten (vgl. Kapitel 5), die Aufarbeitung und Analyse von Ansätzen und Erfahrungen verschiedener Akteure (vgl. Kapitel 6) sowie die Formulierung von Ergebnissen auf normativer, analytischer und operativer Ebene (vgl. Kapitel 7) bei.

1.4 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit entstand vor dem Hintergrund langjähriger wissenschaftlicher und politikberatender Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit – auf der Suche nach dem Zusammenhang von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung: in vielen verschiedenen Kontexten, in vielen verschiedenen Ländern, mal stärker empirisch, mal stärker Teil theoretisch, immer an diese Frage arbeitend. Sie aggregiert und diskutiert die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse und verdichtet sie zu der zentralen These *all good things go together*. Dabei kamen diverse Methoden und Instrumente sozialwissenschaftlicher Forschung zur Anwendung: Von den grundlegenden Methoden politikwissenschaftlicher Forschung (systematische Analyse, Vergleich, Deduktion etc.) abgesehen wurden im Rahmen von Feldforschungen empirische Erhebungen (teilnehmende Beobachtung, Befragungen etc.) von quantitativen und qualitativen Primär-Daten durchgeführt und Fallstudien erstellt sowie im Rahmen von *desk researchs* Sekundär-Daten zusammengetragen und ausgewertet. Beides wurde durch die Formulierung von Forschungsfragen und Fragebögen vorbereitet. Die im Wechsel von der Theorieebene zur Empirie (Deduktion) und von der Empirie zur Theorie (Induktion) gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse wurden im Rahmen ausführlichen Literaturstudiums in größere Zusammenhänge gestellt (konzeptualisiert) und ausformuliert. Die Anwendung einer Vielzahl von Methoden und Instrumenten ermöglichte es, die Beschränkungen der einzelnen Disziplinen zu transzendieren und die sehr fachspezifisch definierten Parameter von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung miteinander zu verbinden. Die Zwischenergebnisse wurden einer laufenden Überprüfung unterzogen (*cross-checking*), d.h. Daten und Erkenntnisse wurden aggregiert, diskutiert und schließlich als Beitrag zur Theorieentwicklung ausformuliert.

Feldforschungen zur Gewinnung von quantitativen und qualitativen Primärdaten und Erstellung von Fallstudien

Wichtigste Grundlage der vorliegenden Arbeit, insbes. der Fallstudien, sind langjährige Arbeitsaufenthalte in Ländern Afrikas südlich der Sahara (so v.a. viereinhalb Jahre in Ruanda aber auch mehrere

kürzere Aufenthalte v.a. in Uganda und Südafrika) sowie in Asien (drei Jahre Kambodscha). Im Rahmen von Feldforschungen, d.h. der Erhebung von empirischen Daten mittels (teilnehmender) Beobachtung und Befragung (v.a. im Rahmen von strukturierten Interviews und Expertengesprächen) wurden Informationen und Einschätzungen erhoben, protokolliert und analysiert,⁴ auf deren Grundlage die Fallstudien in Teil III entstanden sind.

Die wichtigsten empirischen Einzelforschungen betrafen Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozesse (vgl. Kapitel 4.2), Versöhnungs- und Dezentralisierungspolitik in Ruanda (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4), Armutsbekämpfungspolitik in Kambodscha (vgl. Kapitel 4.5), Bemühungen zur Umsetzung des Rechts auf Bildung in Ruanda (vgl. Kapitel 4.6), Bemühungen zur Umsetzung des Rechts auf Gesundheit in Ruanda (vgl. Kapitel 4.7), Bemühungen zur Umsetzung der Rechte der Frauen in Ruanda (vgl. Kapitel 4.8), Bemühungen zur Umsetzung der Rechte der Kinder in Ruanda (vgl. Kapitel 4.9), Menschenrechtspolitik in Südafrika (vgl. Kapitel 4.10) sowie weitere innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität (vgl. Kapitel 4.11).

Feldforschungen und *desk research* zur Gewinnung von quantitativen und qualitativen Sekundärdaten

Darüber hinaus wurden Untersuchungen diverser Politikansätze im Rahmen von Literatur-Studium und Experten-Gesprächen durchgeführt. Weitere Ergebnisse und Erkenntnisse wurden durch vergleichende Analyse und Diskussionen sowie im Kontext beruflicher Beschäftigung mit der Thematik gewonnen und verarbeitet, die nicht ex ante im Rahmen eines Forschungs-Designs konzipiert worden waren.

Forschungsfragen und Befragungen

Bei den Befragungen (Gesprächen, Interviews und *focus group discussions*) wurden Maßnahmen zur Berücksichtigung und Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung identifiziert und die jeweiligen Erfahrungen, Einschätzungen und Vorschläge bezüglich deren Verbindung ermittelt. Dabei standen die folgenden Aspekte im Vordergrund (Forschungsfragen):

- Wie werden Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung definiert?
- Welche Ansätze und Maßnahmen zur Berücksichtigung und Förderung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit wurden ergriffen und/oder werden durchgeführt?

4 Zu den verschiedenen Instrumenten qualitativer empirischer Sozialforschung vgl. Kromrey 1983 und Flick et al. 1991.

- Wie verhalten sich Ansätze und Maßnahmen zur Berücksichtigung und Förderung von Menschenrechten zu Maßnahmen der Demokratieförderung und zu Maßnahmen der Entwicklungsförderung generell?
- Welche Erfahrungen wurden mit Ansätzen und Maßnahmen zur Berücksichtigung und Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung gemacht? ("*good and bad practices*")
- Welche Vorstellungen, Erwartungshaltungen und konkreten Vorschläge bestehen bezüglich einer Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung und wie lassen sich diese operationalisieren?

Literaturstudium und Auswertung von menschenrechtlicher, demokratie- und entwicklungstheoretischer Literatur

Die theoretischen und konzeptionellen Überlegungen entspringen der kritischen Auseinandersetzung mit der menschenrechtlichen, demokratie- und entwicklungstheoretischen Debatte im Rahmen des Studiums von theoretischer, wissenschaftlicher und grauer Literatur sowie der Analyse von einschlägigen Dokumenten.

Q2-Methoden

Insgesamt kamen so eine Vielzahl quantitativer und qualitativer Methoden zum Einsatz (Q²)⁵. Die Nutzung verschiedener quantitativer und qualitativer Daten und Methoden ermöglicht die Verbindung von juristisch definierten Menschenrechtsparametern, politikwissenschaftlich definierten und erfassten Demokratisierungsparametern und im Wesentlichen makroökonomisch definierten und erfassten Entwicklungsparametern, die für eine sektor- und disziplinenübergreifende Arbeit wie die vorliegende von grundlegender Bedeutung sind.

Der Wechsel von der Theorieebene in die empirische Realität (empirische Überprüfung von Thesen, *ground-truthing*) und zurück (Aggregation von empirischen Ergebnissen) erlaubt darüber hinaus Kontextualisierungen (Klärung der *embeddedness of results* aber auch Identifikation von Interaktionen und Herstellung von Korrelationen, die Aussagen über die Kausalität von Zusammenhängen ermöglichen), die für anwendungsorientierte Forschung, die nicht nur auf die Weiterentwicklung der theoretischen Debatte, sondern auch und vor allem auf Politikempfehlungen fokussiert, notwendig sind.

5 Unter Q2 oder *Q-Squared* wird das Kombinieren von quantitativen und qualitativen Methoden und Ansätzen verstanden, was insbes. zur Analyse von komplexen Phänomenen und dynamischen Problemlagen hilfreich ist.

Cross-checking

Zwischenergebnisse sowie zentrale Überlegungen und Thesen der vorliegenden Arbeit wurden mit VertreterInnen aus Wissenschaft und Praxis in verschiedenen Zusammenhängen und Zusammensetzungen diskutiert – so vor allem im Rahmen zweier workshops (vgl. Lingnau/Krennerich 2002 und 2003) und einer zweitägigen, in Zusammenarbeit mit dem Entwicklungspolitischen Forum von InWEnt am 29. und 30.9.2003 in Köln durchgeführten Veranstaltung „*International Policy Dialogue: Human Rights in Developing Countries – How can development cooperation contribute to furthering their advancement?*“, an der u.a. das BMZ, das Auswärtige Amt, der *Independent Expert on the Right to Development* Herr Professor Sengupta, das OHCHR, das DIMR, der *International Council on Human Rights Policy*, der *International Criminal Court*, das *Human Rights Strengthening Programme* HURIST, viele andere Akteure der deutschen und internationalen Menschenrechts- und EZ-Welt (VertreterInnen von KfW und GTZ, VertreterInnen der deutschen politischen Stiftungen, VertreterInnen verschiedener NRO und MRO, VertreterInnen der Entwicklungszusammenarbeit Dänemarks, der EU, Finnlands, Großbritanniens, Irlands, Kanadas, der Niederlande, Schwedens, der Schweiz, der Vereinten Nationen sowie der Weltbank) sowie auch und vor allem aus Entwicklungsländern (so u.a. aus Argentinien, Bangladesh, Brasilien, China, Kamerun, Indonesien, Malawi, Nepal, Pakistan, den Philippinen, Peru, Ruanda, Senegal, Südafrika, Uganda, Zambia und Zimbabwe) teilnahmen.

Aggregation, Diskussion und Theorieentwicklung

Aufbauend auf die in Feldforschungen und anderweitig gewonnenen Primärdaten, deren Reflektion, Auswertung, vergleichende Analyse und Aggregation sowie der Verbindung der empirischen Ergebnisse mit den Kategorien und Überlegungen menschenrechtlicher, demokratie- und entwicklungstheoretischer Literatur und Debatten sowie der wissenschaftlichen Diskussion der Thesen in verschiedenen Zusammenhängen – so v.a. mit Prof. Dr. Jürgen Bellers von der Universität Siegen - wurde die vorliegende Arbeit seit 1996 in vielen einzelnen Etappen recherchiert, konzipiert, ausformuliert, immer wieder diskutiert und revidiert und 2008 abschließend fertiggestellt.

Der Beitrag der vorliegenden Arbeit zur Theorieentwicklung findet sich v.a. in Teil I („Theoretischer Teil“).

Es ist vorzuschicken, dass Theorieentwicklung in den Sozialwissenschaften sich von den exakten Wissenschaften unterscheidet. Sozialwissenschaftliche Theorien lassen sich in der Regel weder falsifizieren noch verifizieren, da soziales Verhalten immer kontingent ist: Das Ergebnis kann so sein oder auch ganz anders. Das mag unbefriedigend sein, lässt sich aber nicht ändern. Starre Erwartungshaltungen und Versuche, menschliches Verhalten deterministischen Theorien anzupassen können nur scheitern. Sozialwissenschaften haben es immer mit jeweils einzigartigen Realitäten zu tun. Und das Charakteristikum und der besondere Charme menschlichen Handelns ist die Freiheit, so oder anders zu entscheiden oder zu handeln. Die Bedeutung dieser Freiheit wird im Folgenden noch ausführlich thematisiert (vgl. insbes. Kapitel 2.6). Theorie hat in den Sozialwissenschaften also vielmehr die Funk-

tion, durch die Entwicklung von Rahmenkonzepten Einzel-Phänomene in einen größeren Zusammenhang zu stellen und so besser verstehen und verändern zu helfen.

Zu diesem Ziel – Veränderung, Verbesserung der Welt – will die vorliegende Arbeit mit politikwissenschaftlichen Mitteln beitragen. Der Weg ist entsprechend die Reduktion von Komplexität auf handhabbare Ergebnisse. "*Our task is complex, but in the end we have to be simple*" (Nayaran 2005:32).

Die vorliegende Arbeit vertritt eine These, verfolgt aber nicht den Anspruch, eine große Theorie zu produzieren. Die wesentlichen Beiträge, die die vorliegende Arbeit zur politikwissenschaftlichen Forschung leistet sind die folgenden: Sie stellt Gemeinsamkeiten fest, die für die Politikwissenschaften (und für die Entwicklungspolitik) von Interesse sind⁶, sie entwickelt eine neue, Menschenrechte, Demokratietheorien und Entwicklungserfahrungen integrierende Denk- und Arbeitsweise⁷ und sie gibt Handlungsempfehlungen, wie Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung befördert werden können.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit umfasst vier große Teile: einen theoretischen Teil (Teil I), einen Teil, der Rahmenbedingungen behandelt (Teil II), einen empirischen Teil (Teil III) sowie einen Ergebnis-Teil (Teil IV).

Im theoretischen Teil (Kapitel 2) wird in den Stand der Forschung eingeführt und die theoretische Herausforderung der sich die vorliegende Arbeit stellt, herausgearbeitet (2.1). Im Einzelnen werden Menschenrechte, Demokratietheorie und Entwicklungsthematik politikwissenschaftlich (2.2), rechtlich (2.3), historisch (2.4.) und politisch (2.5) verortet. Der theoretische Teil schließt mit der Feststellung eines Mehrwerts einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten und Entwicklung und formuliert Ansätze für eine entsprechenden Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Debatte (2.6).

Im zweiten, von den Rahmenbedingungen handelnden Teil (Kapitel 3) wird als Praxisteil I das formale System des internationalen Menschenrechtsschutzes rezipiert, das ein wichtiges Referenzsystem darstellt, aber nur suboptimal funktioniert.

Im empirischen Teil folgt in Kapitel 4 als erstes wesentliches empirisches Ergebnis der Forschungsarbeit die Darstellung und Analyse klassischer Herausforderungen und innovativer Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität. Diese empirischen Fallstudien stellen den Praxisteil II der vorliegenden Arbeit dar. In deutlichem Kontrast zum formalen System des Menschenrechtsschutzes lassen sich in der Entwicklungsländer-Realität in so verschiedenen Bereichen wie Wahrheits- und Versöhnungspolitik, Dezentralisierungs- und Armutbekämpfungspolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Frauen-

6 "*The perception of regularities may (...) be the main gift of social research to social policy*" (Lerner 1958:398).

7 "*The important thing in science is not so much to obtain new facts as to discover new ways of thinking about them*" (William Lawrence Bragg, englischer Physiker und jüngster Nobelpreisträger).

und Kinderrechtspolitik sowie in anderen Politikbereichen innovative Ansätze und Hoffnungsträger menschenrechtlicher Entwicklungen ausmachen.

Als weiteres Ergebnis der vorliegenden Forschungsarbeit wird in Kapitel 5 aufbauend auf den vom ICESCR-Ausschuss verfassten Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) die Pflichtentrias für drei WSK-Rechte (Recht auf angemessene Ernährung, Recht auf Bildung und Recht auf Gesundheit) durchdekliniert, d.h. operationalisiert (Definition von Kerninhalten, staatlichen Verpflichtungen, Indikatoren).

Wie verschiedene Akteure die Herausforderung eines stärker menschenrechtlich und demokratiefördernden Vorgehens angenommen und umgesetzt haben wird in Kapitel 6 („Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure“) dargestellt. Dabei wird zuerst auf die internationale Ebene eingegangen (vgl. 6.1), dann auf die Ansätze und Erfahrungen anderer bilateraler Geber (vgl. 6.2) und schließlich auf die Ansätze und Erfahrungen deutscher Akteure (vgl. 6.3).

Kapitel 7 präsentiert praktische Ergebnisse auf normativer, analytischer und operativer Ebene. Kapitel 8 fasst abschließend das Ergebnis der Arbeit zusammen.

I Theoretischer Teil

"Enlightenment leads to betterment" (Lerner 1959:398).

2 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung: Verortung in fünf Schritten

2.1 Stand der Forschung und theoretische Herausforderung

Theorien dienen dem Verständnis, wenn möglich der Erklärung von Gegebenheiten oder Entwicklungen und der Orientierung menschlichen und politischen Handelns. Die Sozialwissenschaften bemühen sich von jeher darum, positive gesellschaftliche Zustände und Entwicklungen zu verstehen, zu erklären und wenn möglich zu befördern. Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung stellen Forschungsgegenstände dar, über die – insbesondere in den vergangenen 50 Jahren - viel geforscht worden ist (wenngleich separat und erst seit wenigen Jahren mit gegenseitiger Bezugnahme). Die wichtigsten Theorien, Paradigmen und Thesen aus verschiedenen Disziplinen, die für die Entwicklung der in der vorliegenden Arbeit vertretenen These, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung zusammen gehen, d.h. konvergieren und einander positiv verstärken, relevant sind, werden im Folgenden skizziert (Stand der Forschung).

Die theoretische Herausforderung besteht dabei darin, aus der Vielzahl der Theorien, Paradigmen und Thesen verschiedener Disziplinen relevante Ansätze zu identifizieren, weiterzuentwickeln und zu neuen Thesen zu verknüpfen, die Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in einen Zusammenhang stellen und dafür - notwendigerweise - die Grenzen der Disziplinen überschreiten.⁸ Dies geschieht im Folgenden im Rahmen von vier Verortungen, die jeweils den Stand der Forschung skizzieren: eine politikwissenschaftliche Verortung, eine rechtliche Verortung, eine ideengeschichtliche Verortung und eine politische Verortung. Darauf aufbauend wird die These formuliert, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung zusammengehen und dass ein Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz nicht nur Demokratisierung und Entwicklung befördert, sondern auch der Theoriedebatte neue Horizonte eröffnet.

In 2.2 werden Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung zuerst politikwissenschaftlich verortet: Es werden relevante Demokratie- sowie Entwicklungstheorien rezipiert und gezeigt, wie die Parameter und Paradigmen der wissenschaftlichen Debatte verschiedener politikwissenschaftlicher Forschungsfelder konvergieren und sich konzeptionelle Affinität entwickelt, die die zentrale These der

8 Die jahrzehntelange Non-Kommunikation zwischen den Disziplinen, die Thiel (1999:15) eindrücklich beschreibt, ist einer der Gründe, warum Entwicklungstheorie als gescheitert gilt bevor sie auch nur die Ansätze oder Teiltheorien verschiedener beteiligter Disziplinen gemeinsam diskutiert hat.

vorliegenden Arbeit – die Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung untermauert.

Die rechtliche Verortung, i.e. Definition und Interpretation von Menschenrechten, erfolgt in 2.3. In Anknüpfung an aktuelle rechtswissenschaftliche Diskussionen wird die These entwickelt, dass Menschenrechte der Operationalisierung bedürfen um größere praktische Relevanz zu gewinnen und dass diese Operationalisierung unter Zuhilfenahme des Pflichtentrias-Ansatzes möglich ist. Der Pflichtentrias-Ansatz ist ein innovativer rechtswissenschaftlicher Ansatz, der menschenrechtliche Pflichten in dreierlei Hinsicht definiert - die Pflicht, die Rechte zu achten (*to respect*), die Pflicht, die Menschenrechte zu schützen (*to protect*) und die Pflicht, Menschenrechte zu gewährleisten (*to fulfil*) - und es so ermöglicht, Menschenrechte zu operationalisieren – und zwar durch die Definition von Kerninhalten, die Definition von handlungs- und ergebnisorientierten Umsetzungsverpflichtungen sowie die Definition von (zu unterlassenden) Verletzungen.

Im Rahmen der ideengeschichtlichen Verortung in Kapitel 2.4 wird herausgearbeitet, dass es sich bei den Menschenrechten weniger um eine historische Setzung oder Errungenschaft handelt, als um einen dynamisch (weiterhin unvollendeten) Prozess. Der Abschnitt skizziert die Ursprünge der Menschenrechte, ihre Kodifizierung, die in den 80er und 90er Jahre diskutierte Frage der Universalität oder kulturellen Relativität der Menschenrechte und mündet schließlich in die aktuelle Menschenrechtsforschung (Spiralmodell des Menschenrechtswandels u.a.).

Die politische Verortung in Kapitel 2.5 zeigt anhand der Weltkonferenzen und der Positionierung Deutschlands, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung politisch tatsächlich konvergieren.

Abschließend wird in Kapitel 2.6 aus der Verknüpfung und Weiterentwicklung dieser wissenschaftlichen Theorien und Debatten die These von Konvergenz und Mehrwert einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung aufgestellt (und damit ein Beitrag zur Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Debatte geleistet) und abschließend (quasi als Beitrag für menschenrechtliche Fortschritte in der realen Welt) ein Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz empfohlen und skizziert.

Es stellen sich große Herausforderungen an die Politikwissenschaften: disziplinenübergreifendes menschenrechtliches Denken vorantreiben, entwicklungsländerorientierte und kontextspezifische Demokratietheorien entwickeln sowie mit Politikfeld-Analysen zur Entwicklungsforschung beitragen.⁹ Es bleibt viel zu tun in Theorie und Praxis.

9 "A variety of social institutions – related to the operations of markets, administrations, legislatures, political parties, nongovernmental organizations, the judiciary, the media and the community in general – contribute to the process of development precisely through their effects on enhancing and sustaining individual freedoms. Analysis of development calls for an integrated understanding of the respective roles of these different institutions and their interactions" (Sen 1999:297).

2.2 Politikwissenschaftliche Verortung: Politische Menschenrechte und die Notwendigkeit einer entwicklungsländerorientierten Demokratietheorie

"Famines do not occur in democracies" (Sen 1999:51).

Im Rahmen der abstrakten Definition von Menschenrechten wird in Kapitel 2.3.1 dargelegt, dass die politischen Menschenrechte sich beschränken auf das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, auf das Recht zu wählen und gewählt zu werden, auf das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern und auf das Petitionsrecht. In der Realität aber haben sich abenteuerliche Vorstellungen von politischen Menschenrechten verbreitet, die außen- und entwicklungspolitisch oft als geradezu selbstverständlich angesehen und entsprechend eingefordert werden. So werden oftmals politische Parteien oder Mehrparteien-Wahlen gefordert,¹⁰ obwohl es keine entsprechende Menschenrechte gibt.¹¹ Diese Vorstellungen werden darüber hinaus auch der komplexen Realität der Entwicklungsländer nicht gerecht. Vielmehr verdeutlichen sie den Bedarf nach wenn schon nicht menschenrechtlicher, so doch wenigstens politikwissenschaftlicher *guidance* und die Notwendigkeit einer entwicklungsländerorientierten Demokratietheorie, die vielfach begriff- und sprachlos vor vielen *terras incognitas* steht.¹²

Mit Blick auf Afrika südlich der Sahara¹³ lässt sich die Problematik wie folgt veranschaulichen: Im Rahmen der „zweiten Befreiung Afrikas“ (Vgl. Ansprenger 1993) zeichnen sich in mehreren Ländern Afrikas südlich der Sahara nach Ablösung der autoritären nachkolonialen Regime neue Regierungsformen ab, die unter dem Begriff „Neoafrikanismus“ („*New Africanism*“) zusammengefasst werden.¹⁴ Darunter sind Herrschaftsformen (und entsprechende Ideologien und Konzeptionen) zu verstehen, die die Bedeutung partizipatorischer „Graswurzel“-Demokratien und die Eigenverantwortlichkeit

10 Die Beispiele dafür sind unendlich und lassen sich in den Dokumenten aussenpolitischer Auseinandersetzungen zuhauf finden. Der Hinweis darauf, dass es kein Menschenrecht auf politische Parteien(vielfalt) gibt wird immer wieder mit ungläubigem Staunen quittiert.

11 Auch die Demokratietheorie zählt politische Parteien nicht zu den wesentlichen Institutionen von Demokratie. So nennt Dahl als "*political institutions of modern representative democracy*": "1. *elected officials*, 2. *free, fair, and frequent elections*, 3. *freedom of expression*, 4. *alternative sources of information*, 5. *associational autonomy*, 6. *inclusive citizenship*" (Dahl 1998: 85f).

12 So konstatiert Menzel, daß „der Gegenstandsbereich entwicklungspolitischer Theoriebildung auf dem besten Wege ist, ganz auseinanderzulaufen“ (Menzel 1998:46).

13 Menzel zufolge ist insbesondere Zentralafrika Terra incognita für Entwicklungspolitik und –theorie: „Wir brauchen aber (...) ein Verständnis dessen, was in der neuen Terra incognita eigentlich passiert“ (Menzel 1998:48).

14 So vor allem in Uganda (Präsident Museveni), Tanzania (Präsident Mkapa), Südafrika (Präsident Mbeki), Äthiopien (Präsident Zenawi) und Ruanda (Präsident Kagame).

aller Akteure betonen. Im Unterschied zu westlichen Demokratiemodellen stehen nicht Parteien und Parlamente im Mittelpunkt, sondern dezentrale, z.T. auch „traditionelle“ (Verwaltungs-)Strukturen. Eine wichtige Rolle wird aber auch dem (Zentral-)Staat zuerkannt, der sowohl die Befriedigung von Grundbedürfnissen, als auch entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten hat.¹⁵ Typische Maßnahmen neofrikanischer Reformpolitiken sind daher: Dezentralisierung von Politik und Verwaltung, Reformen der öffentlichen Verwaltung, Liberalisierung der Wirtschaft, Förderung der Privatwirtschaft (insbes. von Klein- und Mittelunternehmen)¹⁶, dezidierte Anstrengungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse (oder Menschenrechte auf) Nahrung, Gesundheit, Bildung etc. sowie Demokratisierung.

Aus der Sicht westlicher Demokratievorstellungen scheint allerdings problematisch, dass die bürgerlichen und politischen Menschenrechte den wirtschaftlichen und sozialen nachgeordnet werden, dass Gewaltenteilung nicht als zwingend angesehen wird und dass im Bemühen um breitenwirksame Dezentralisierung traditionelle – und d.h. oft: undemokratische und frauenfeindliche – Werte und Strukturen gestärkt werden.

Inwieweit es sich bei den neofrikanischen Regimen und Politiken um zukunftsweisende, d.h. die Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung befördernde Regierungsformen und -maßnahmen handelt, ist auch deshalb von Interesse und Bedeutung, als einige der genannten Länder entgegen aller Erwartungen beeindruckende Ergebnisse in verschiedener Hinsicht aufzuweisen haben: Befriedigung, Integration und Ausgleich, Wirtschaftswachstum mit einiger Breitenwirkung und Armutsminderung, Fortschritte bei der Umsetzung von Menschenrechten, Reformierung des Staatsapparates, gesellschaftliche Modernisierung u.v.a.m. Das ist umso erstaunlicher, als die meisten postkolonialen Regime und Entwicklungsmodelle in Afrika südlich der Sahara kläglich gescheitert sind: Viele Länder stehen wirtschaftlich schlechter da als zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit, sind zudem hochverschuldet und intern und extern zerstritten.

Die Entwicklung von Demokratien im Sinne des "Neo-Afrikanismus" lässt sich gut an den Beispielen der ostafrikanischen Nachbarländer Uganda und Ruanda veranschaulichen, die besondere Problemfälle waren, zwischenzeitlich aber Beispiele im Sinne des Neofrikanismus darstellen: In beiden Ländern wurden die autoritären und die Menschenrechte missachtenden Regierungen der nachkolonialen Zeit in den 80er und 90er Jahren verstärkt in Frage gestellt, bekämpft und schließlich in der Folge von Guerillakriegen gestürzt (in Uganda 1986, in Ruanda 1994). Die Ursachen für die zunehmende Infragestellung der alten Regime waren vielfältig: in Aussicht gestellte Entwicklungserfolge waren ausgeblieben und die wirtschaftliche Lage hatte sich aufgrund von Misswirtschaft, veränderten internationalen Rahmenbedingungen und starkem Bevölkerungswachstum verschlechtert. Die Basis für eine klientelistische Politik, wie sie bis dato betrieben worden war, wurde damit zunehmend schmäl-

15 Vgl. Bowden 1998:41.

16 Multinationalen Unternehmen stehen die neofrikanischen Regime eher skeptisch gegenüber: Ihnen wird (nicht ganz zu Unrecht) vorgeworfen, mit den alten, kleptokratischen Oligarchien paktiert und die Entwicklung inländischer Unternehmen behindert zu haben.

ler. Legitimation und Akzeptanz der Regime nahmen in dem Maße ab, wie für die Probleme einzelne Gruppen (politische Gegner, ethnische Minderheiten u.a.) verantwortlich gemacht und aus diesen oder anderen (nichtigen) Gründen diskriminiert und verfolgt wurden. Die Schreckensherrschaften von Idi Amin und Milton Obote in Uganda und die im Genozid von 1994 gipfelnde Verfolgung von Minderheiten in Ruanda sind dafür erschreckende Beispiele. Seit der Übernahme der Regierungsgeschäfte und damit des Großteils politischer und ökonomischer Macht durch die früheren Befreiungsbewegungen gibt es in beiden Ländern (ungeachtet erheblicher Unterschiede) beeindruckende Erfolge und neue Hoffnungen auf andere, bessere Entwicklungsperspektiven (vgl. dazu ausführlicher Kapitel 4). Es wird sich in den kommenden Jahren zeigen, ob diese "neoafrikanischen" Reformpolitiken auch unter den schwierigen ruandischen Bedingungen erfolgreich sein kann, ob es damit gangbare und tragfähige Entwicklungswege für die am wenigsten entwickelten und am schlimmsten zerstrittenen Länder Afrikas südlich der Sahara gibt oder ob es bei seltenen (und vorübergehenden?) Einzelfällen von erfolgreicher Entwicklung bleiben wird.

Für die Entwicklungszusammenarbeit, die Außen- und die internationale Politik (von menschenrechtlichen Anforderungen ganz zu schweigen) sind Erkenntnisse über neue Entwicklungsmodelle von großer Bedeutung, da die bisherigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zunehmend als erfolglos, z.T. sogar als kontraproduktiv angesehen werden.¹⁷ Insbesondere bei spektakulären Missständen und nach fehlgeschlagenen Interventionen mehren sich die Stimmen, die fordern, dass Externe sich nicht nur militärisch raushalten, sondern auch die Entwicklungszusammenarbeit einstellen sollten. Dem ist entgegen zu halten: Die Geberländer und -organisationen sind mitverantwortlich für die Ergebnisse von vier Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit. Die Bevölkerung der betroffenen Länder leidet am meisten unter autoritären und kleptokratischen Regierungen und würde mit der Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit doppelt gestraft. Neue - und wie es scheint entwicklungsorientierte - Regierungen, die es in einigen Ländern Afrikas südlich der Sahara gibt, sollten nicht für das Missmanagement ihrer Vorgänger bestraft werden. Vielmehr kommt es darauf an, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und die Entwicklungszusammenarbeit so zu verändern und zu verbessern, dass sie direkt oder vermittelt der Schaffung entwicklungs- und menschenrechtsförderlicher Rahmenbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung zugutekommt.

Gerade für Länder wie Uganda und Ruanda, in denen sich alle Entwicklungs- und Menschenrechtsprobleme wie im Brennglas präsentieren - absolute Armut, ausgebliebene Entwicklung, Korruption, massives Bevölkerungswachstum, Bodenknappheit, Umweltprobleme, politisierte Ethnizität, Völkermord etc. - und in denen eine nicht unproblematische Bewegung in der Geber-*Community* festzustel-

17 In den letzten beiden Jahrzehnten hat zwar die extreme Armut (definiert als ein Einkommen von weniger als 1 bzw. 1,25 USD pro Tag) abgenommen, dafür aber hat die sogenannte 2-Dollar-Armut (definiert als ein Einkommen von weniger als 2 USD pro Tag) zugenommen (vgl. World Bank 2007b:18). Die wichtigsten Trends innerhalb des Gesamtbildes sind regionale Veränderungen: Während viele Länder Asiens grosse Fortschritte in Sachen Armutsbekämpfung gemacht haben (so v.a. China, wo die Armutsrate in den letzten 2 Jahrzehnten von 58% auf 12% reduziert werden konnte, vgl. World Bank 2007:18), hat sich die Situation in Afrika südlich der Sahara verschlechtert: im Vergleich zu vor zwei Jahrzehnten gibt es dort doppelt so viele Arme (vgl. World Bank 2007:19).

len ist (Abkehr der alten Kolonialmächte, Scheitern verschiedener UN-Missionen, zunehmende Involvierung insbesondere der USA, aber auch Chinas), spielt die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit eine bedeutende Rolle, ohne die es kaum eine Entwicklungsperspektive gibt. In beiden Ländern haben Entwicklungszusammenarbeit und Schuldenerlass dazu beigetragen, dass Erfolgsfälle möglich wurden.

Eine entwicklungsländerorientierte Demokratietheorie ist also insofern von Interesse, als erstens die einschlägigen Demokratietheorien (vgl. 2.2.1) für Entwicklungsländer nur bedingt angemessen sind und zweitens die Entwicklungstheorien (vgl. 2.2.2) sich wenig für Demokratisierung interessieren.¹⁸

2.2.1 Demokratietheorien

Für die politikwissenschaftliche Forschung stellt die Frage nach Demokratisierungsansätzen und -perspektiven in und für Entwicklungsländer eine wichtige Herausforderung dar, da nach der Enttäuschung der Demokratisierungshoffnungen der dritten der drei großen Wellen der Demokratisierung in den 70er und 80er Jahren¹⁹ die Politikwissenschaften um Erklärungen und Perspektiven verlegen sind. Es stellt sich daher die Herausforderung, die einschlägigen Demokratietheorien mit Blick auf ihre Tauglichkeit zur Analyse und Erklärung von politischen Prozessen in Entwicklungsländern zu überprüfen, sie an den Gegebenheiten von Entwicklungsländern zu orientieren und entsprechend weiter zu entwickeln.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass „Demokratie“ kein universelles Paradigma darstellt, das eindeutig definiert ist und allgemein akzeptiert wird.²⁰ Im Unterschied zu den in den westlichen Industrieländern üblichen Definitionen²¹ muss zwischen Demokratie als universell gültigem Ideal und

18 So schreibt beispielsweise Barbara Töpfer, daß es erstaunlich sei, daß politische Demokratisierung „von der Entwicklungstheorie weder aktuell, noch in der Vergangenheit angemessen reflektiert wurden. Die Entwicklungstheorie weist gerade in der Frage, wieweit und unter welchen Bedingungen unterschiedliche Regimetypern entwicklungsfördernd oder –hemmend sind, ein erhebliches Defizit auf“ (Töpfer 1990:127f). So auch Berg-Schlösser 1988.

19 Dem Wellen-Konzept von Huntington (vgl. Huntington 1993) zufolge gab es drei grosse Wellen der Demokratisierung: Die erste fand Anfang des 19. Jahrhundert in den USA statt. Die zweite folgte nach dem Ende des 2. Weltkriegs in Europa und in Japan sowie in den 60er Jahren in den unabhängig werdenden Kolonien. Die dritte Welle begann Ende der 70er Jahre in Südeuropa dann folgten Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre Lateinamerika und die Karibik, anschliessend Ende der 80er Jahre und in den 90er Jahren Osteuropa und die früheren Sowjetrepubliken, Ost-, Südost- und Südasien sowie Mittelamerika.. Insgesamt wurden zwischen 1974 und 1999 in 113 Ländern Mehrparteienwahlsysteme eingeführt (vgl. UNDP 2000:48). Es ist ein grosser Erfolg, dass heute rund drei Viertel der Weltbevölkerung in (zumindest formal) demokratischen Systemen leben, während es im Jahr 1900 in keinem einzigen Land der Welt ein allgemeines Wahlrecht für alle Bürger gab.

20 Vgl. Tetzlaff 1992.

21 Schmidts „Minimaldefinition“ beispielsweise lautet: „ein Typus legaler Herrschaft (mitunter auch einer charismatischen Herrschaft) im Sinne von Webers Typen legitimer Herrschaft (...), der in institutioneller Hinsicht durch allgemeines, freies, gleiches Wahlrecht, Parteienwettbewerb, authentische Informations-,

Demokratie als jeweils kulturspezifische Variante der Verwirklichung dieses Ideals²² unterschieden werden. Der allgemeine Demokratiebegriff muss also frei von Euro- und Ethnozentrismen sein und von allen Staaten und Kulturkreisen anerkannt werden können.

Dahl hatte zwei wesentliche Kategorien für Demokratie bzw. wie er es nennt Polyarchie²³ eingeführt: *contestation* und *participation* (vgl. Dahl 1971 und 1989).²⁴ Andere haben diese Sichtweise um die Menschenrechte bereichert: So schlägt Tetzlaff drei Kriterien für eine Minimaldefinition vor: „1. Der Schutz der unveräußerlichen (vorstaatlichen) Menschenrechte als Bestandteil und Ziel von Demokratie, 2. die Kontrolle der politischen Macht durch regelmäßig wiederkehrende, allgemeine und geheime Wahlen, um politische Partizipation und Wettbewerb zu ermöglichen, 3. die Rechtsbindung von Politik, die ein Minimum von Gewaltenteilung voraussetzt“.²⁵ Bei der Analyse real existierender Herrschaftssysteme ist demnach insbesondere auf die (jeweilige) Bedeutung der individuellen und kollektiven, der politischen und sozialen Menschenrechte, auf die Form der politischen Partizipation (Kein-, Ein- oder Mehrparteiensystem, „Räte-“ und *movement*- System u.a.) und auf die Teilung bzw. Verschränkung der Gewalten (Legislative, Exekutive, Jurisdiktion) zu achten.²⁶

Diamond nennt (in Anlehnung an O'Donnell) ebenfalls drei Dimensionen, die denen von Tetzlaff genannten im Wesentlichen entsprechen: freie und faire Wahlen (vgl. Tetzlaffs Kriterium Nr. 2 und O'Donnell's demokratische Dimension), bürgerliche Freiheiten und Menschenrechte (vgl. Tetzlaffs Kriterium Nr. 1 und O'Donnell's liberale Dimension) und verantwortungsbewusste und rechen-schaftspflichtige Regierungsführung (vgl. Tetzlaffs Kriterium Nr. 3 und O'Donnell's republikanische Dimension) (vgl. Diamond 2005:414 und O'Donnell 1999).

Meinungs-, Oppositions- und Koalitionsfreiheit für alle Staatsbürger, gesicherte Chancen regelmäßiger Wahl und Abwahl der Herrschenden durch die Stimmberechtigten und die Einbettung in die Strukturen des Verfassungsstaates charakterisiert ist“ (Schmidt 1997:19).

22 Vgl. Tetzlaff 1992.

23 Dahl zufolge ist Polyarchie die Herrschaft der vielen und unterscheidet sich durch allgemeines Wahlrechte ("universal suffrage") von Demokratien, die z.T. beschränktes Wahlrecht ("restricted suffrage") aufweisen. Im Einzelnen impliziert Polyarchie das Vorhandensein der folgenden 6 Institutionen: "1. *elected officials*, 2. *free, fair and frequent elections*, 3. *freedom of expression*, 4. *alternative sources of information*, 5. *associational autonomy*, 6. *inclusive citizenship*" (Dahl 1998: 85). Vgl. Auch Dahl 1971 und 1998.

24 1998 hat Dahl diese beide Grundbegriffe wie folgt erweitert: Statt *contestation* nennt Dahl "*elected officials*", "*free, fair and frequent elections*", "*freedom of expression*", "*alternative sources of information*", "*associational autonomy*" sowie "*inclusive citizenship*" (Dahl 1998:84). *Participation* ist weiterhin sein erstes Kriterium für Demokratie. Dahl erwähnt nun aber auch "*equality in voting*", "*gaining enlightened understanding*", "*exercising final control over the agenda*" sowie "*inclusion of adults*" (Dahl 1998:37f). Vgl. auch Schmidt 1997.

25 Tetzlaff 1992:11f.

26 Vgl. Tetzlaff 1992:12.

Der Prozess der Annäherung an das universelle Ideal von Demokratie (i.e. Demokratisierung) lässt sich schließlich wie folgt definieren: „Demokratisierung ist ein Veränderungsprozess, in dem politische Partizipation und soziale Gerechtigkeit zunehmen, während staatliche Repression abnimmt“.²⁷

Der Theorie der sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie (Lerner, Dahl, Diamond, Lipset u.a.)²⁸ zufolge wird ein solcher Prozess²⁹ durch folgende Faktoren begünstigt: relativ hoher sozioökonomischer Entwicklungsstand, offene Sozialstrukturen, Aufteilung bzw. Neutralisierung staatlicher Exekutivgewalt, vor allem effektive zivile Kontrolle polizeilicher und militärischer Gewalt, das Vorherrschen einer „MDP“-Gesellschaft,³⁰ d.h. einer modernen, dynamischen, pluralistisch gegliederten Gesellschaft einschließlich einer pluralistischen Politikstruktur, in der die Machtressourcen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft breit gestreut sind,³¹ die Existenz einer weitgehend säkularisierten politischen Kultur, die offen für Kompromiss und geregelte Konfliktaustragung ist und zugleich nicht durch Autoritätshörigkeit bestimmt wird, und eine der Demokratie förderliche internationale Lage bzw. demokratieverträgliche außenpolitische Abhängigkeiten.

Darüber hinaus kann angenommen werden, dass vor allem die soziokulturelle und die institutionelle Dimension von Demokratie sowie insbesondere die Akteurebene, d.h. die Sphäre „des Tuns und Lassens von Individual- und Kollektivakteuren“³² wichtige Rollen spielen.³³

27 Tetzlaff 1992:12.

28 Vgl. Lerner 1958, Dahl 1971 und 1989, Vanhanen 1984, Huntington 1991, Diamond 1992, Eisenstadt 1992, Lipset 1993 und Schmidt 1996:298f.

29 Die Vertreter dieser Richtung definieren Demokratie wie folgt: „als ein Regierungssystem (...), in dem drei wesentliche Bedingungen erfüllt sein müssen: ein sinnvoller und intensiver, regelmäßiger und gewaltfreier Wettbewerb zwischen einzelnen und Gruppen (vor allem zwischen politischen Parteien) um alle mit Einfluß verbundenen Positionen staatlicher Macht; ein hohes Maß an politischer Mitwirkung bei der Auswahl von Führungskräften und bei politischen Entscheidungen, zumindest durch regelmäßige und faire Wahlen, so daß keine größere gesellschaftliche Gruppe ausgeschlossen ist; und ein gewisses Ausmaß an bürgerlichen und politischen Freiheiten wie Redefreiheit, Pressefreiheit, Freiheit zur Gründung von Organisationen und zum Beitritt zu diesen – genug um die Integrität des politischen Wettbewerbs und der Mitwirkung am politischen Geschehen zu gewährleisten“ (Diamond 1992a:5, vgl. auch: Diamond/Linz/Lipset 1988).

30 Dahl 1989:251.

31 Vgl. Vanhanen 1984.

32 Schmidt 1997:307.

33 Vgl. O’Donnell u.a. 1986, Huntington 1991, Przeworski 1991, Merkel 1994 und von Beyme 1994 als Vertreter der Transitionstheorie sowie der Transformationsforschung. Zur letzteren vgl. weiter unten. Dieses Erkenntnis entspricht dem *state of the art* der Armutforschung: "As years of fieldworking in developing countries have made clear, we need to understand the world of the poor not through our own assumptions, but through careful empirical analyses of what matters in their world, and how, and why" (Varshney 2005:397).

Soweit zur Demokratietheorie.³⁴ In der Realität gibt es jedoch unendlich viele Spielarten von Demokratie, die in jedem Land zu jeder Zeit konkret vereinbart, institutionalisiert und praktiziert werden muss. "*Much depends on the precise circumstances*" (Sen 1999:150). Den US-Amerikanern mögen ihre geldverbrennenden Wahlkämpfe wichtig sein, den Europäern die Parteienvielfalt, Afrikanern das Gegenteil (i.e. die Einheitspartei) und vielen Asiaten vor allem die sogenannten asiatische Werte - so lange wesentliche Elemente von Demokratie respektiert werden, ist die länderspezifische Gestaltung von Demokratie nicht nur akzeptabel, sondern explizit wünschenswert wenn nicht schlicht notwendig³⁵, da nur so breite Akzeptanz und damit Nachhaltigkeit erreicht werden kann.

Im 21. Jahrhundert aber stehen Demokratietheorie und Demokratisierung vor ganz neuen Herausforderungen: Die dritte³⁶ Ära der Globalisierung unterläuft den Nationalstaat³⁷ und erfordert daher

-
- 34 Wichtige Beiträge zu einer entwicklungsländerorientierten Demokratietheorie können - von den angesprochenen Theorien (Theorie der sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen von Demokratie und Transitionstheorie) abgesehen – vor allem die folgenden Theorien liefern: elitenorientierte Demokratietheorien (Weber, Röhrich), ökonomische Demokratietheorien (Schumpeter und Downs), Pluralismustheorie (Fraenkel), Theorie der sozialen Demokratie (Hartwich, Hirst), die Partizipatorische Demokratietheorie (Bachrach, Barber, Vilmar, Habermas), die Kritische Theorie der Demokratie (Olson, Offe), die Komplexe Demokratietheorie (Naschold, Scharpf) sowie die vergleichende Demokratieforschung (Berg-Schlosser, Steffani, Lehman, Lijphart) und die Polyarchie-Theorie von Dahl. Ferner wären die neueren demokratietheoretischen Debatten aus dem anglophonen Bereich (so v.a. die Forschungen von Stephan Haggard, Steven Webb, Richard Sandbrook, Mick Moore, John Healey, Marc Robinson und Gordon White), aus dem frankophonen Bereich (Jean-Francois Bayart, Achille Mbembe, Comi Toulabour, Patrick Chabal, Jean-Francois Médard und Maxime Haubert) von Interesse.
- 35 "*To reduce a country's economic performance to culture alone is ridiculous, but to analyze a country's economic performance without reference to culture is equally ridiculous, although that is what many economists and political scientists want to do*" (Friedman 2005:410).
- 36 Gemeinhin wird unter Globalisierung der Prozess der Integration von Märkten verstanden, der Ende des 20. Jahrhunderts begann. Friedman konstatiert hingegen zurecht, dass dies bereits die dritte Ära der Globalisierung darstellt. Die erste begann mit der "Entdeckung" Lateinamerikas (1492) und dauerte bis ca. 1800. Sie eröffnete den Handel zwischen der "alten" und der "neuen" Welt. Die zweite Ära der Globalisierung fand zwischen 1800 und 2000 statt. Fallende Transport- und fallende Telekommunikationskosten haben es transnationalen Konzernen ermöglicht Märkte zu integrieren. Als dritte Ära der Globalisierung schliesslich sieht Friedman die Konvergenz von drei Phänomenen ("*the convergence of the personal computer (...) with fiber-optic cable (...) with the rise of work flow software*", Friedman 2006:10), die es Individuen weltweit erlaubt miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren: "*Globalization 3.0 is the newfound power for individuals to collaborate and compete globally*" (Friedman 2006:10).
- 37 "*The nation-state, which has been in the center of political and (to a large extent) economic power for the past century and a half is being squeezed today – on one side, by the forces of global economics, and on the other side, by political demands for devolution of power. Globalization – the closer integration of the countries of the world – has resulted in the need for more collective action, for people and countries to act together to solve their common problems. There are too many problems – trade, capital, environment – that can be dealt with only at the global level. But while the nation-state has been weakened, there has yet to be created at the international level the kinds of democratic global institutions that can deal effectively with the problems globalization has created. In effect, economic globalization has outpaced political globalization*" (Stiglitz 2006:21).

ein neues Demokratieverständnis und entsprechende neue Institutionen und Verfahren.³⁸ Die Menschenrechte stellen dafür (da allseits akzeptiert) einen wichtigen Referenzrahmen dar, der dazu genutzt werden kann, die erforderliche "nachholende politische Globalisierung" zu betreiben und zwar nicht nur institutionell,³⁹ sondern vor allem auf der Ebene individuellen politischen Denkens und Handelns: "*loyalties have changed little*" (Stiglitz 2006:22). "*We may live locally, but increasingly we will have to think globally, think of ourselves as part of a global community. This will entail more than just treating others with respect. It will entail thinking about what is fair (...). A change in mindset will be essential*" (Stiglitz 2006:22).

Wie schwierig Demokratisierung auf internationaler Ebene ist, führt Dahl aus: es bräuchte nicht nur eine entsprechende Struktur ("*an international citizen body*"), sondern vor allem eine entsprechende internationale politische Kultur, internationalen politischen Wettbewerb und eine internationale politische Debatte (vgl. Dahl 1998:114ff). Es wird Jahrzehnte, wenn nicht Generationen brauchen, bis sich das entwickelt - und so lange werden wir mit dem "*bargaining among political and bureaucratic elites*" (Dahl 1998:117) leben müssen, das uns aus UN und EU bekannt ist.

Angesichts dieses Dilemmas eines bleibenden demokratischen Defizits ("the limits of modern democracy"), fordert Goodhart: "*We need a theory of global democracy, not just the application of existing democratic theory to the global context. We need it because our current democratic theory is inadequate and increasingly inappropriate for the age of globalization*" (Goodhart 2005:112). Sein Lösungsansatz ist der Democracy as Human Rights – Ansatz (vgl. Goodhart 2005:117ff), der die demokratischen Grundprinzipien für die Ära der Globalisierung neu interpretiert: "*DHR defines democracy as a political commitment to universal emancipation through securing the equal enjoyment of fundamental human rights for everyone*" (Goodhart 2005:117). Goodhart sieht Emanzipation als das zentrale Ziel von Demokratisierung und "*human rights as the language of democratic empowerment*" (Goodhart 2005:117).⁴⁰ Menschenrechte können insofern die Instrumente globaler Demokratisierung sein (vgl. Goodhart 2005:130f).

Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang und für die These der vorliegenden Arbeit aber ist, dass Demokratietheoretiker in jüngster Zeit über die rein politikwissenschaftliche Definition von Demokratie hinausgehen und Brücken schlagen zu Entwicklung (im wirtschaftlichen Sinne) und zu den Menschenrechten. So definiert Diamond Armut als politisches Phänomen⁴¹ und konkreter: als

38 "*There is a huge political vacuum now waiting to be filled. There is a great role today for a movement that could advance the agenda of how we globalize – not whether we globalize*" (Friedman 2006:475).

39 "*At the international level (...) we have failed to develop the democratic political institutions that are required if we are to make globalization work – to ensure that the power of the global market economy leads to the improvement of the lives of most of the people of the world, not just the richest in the richest countries*" (Stiglitz 2006:276).

40 Zur Frage, was *empowerment* ist und wie es unterstützt werden kann vgl. Narazan 2002 und 2005.

41 "*(...) poverty is (...) a political phenomenon*" (Diamond 2005:422).

Mangel an politischer Macht: "(...) *poverty is not a lack of resources (...). Rather it is a lack of good governance*" (Diamond 2005:404).⁴² Entsprechend muss der Staat die Armen beschützen⁴³ und empowern⁴⁴. Dasselbe konstatiert auch W. Sachs: "Armut rührt nicht von einem Mangel an Geld, sondern von einem Mangel an Macht. Arme sind nicht in erster Linie Opfer, sondern verhinderte Akteure. Sie als Versorgungsempfänger zu sehen ist Teil des Problems; sie sind vielmehr Bürger, die mehr Rechte auf Bodenbesitz, auf Wälder und Weiden, auf politischen Einfluss und auf wirtschaftliche Bewegungsfreiheit brauchen, um sich selbst aus der Armutsfalle herauszuarbeiten. Armutsüberwindung verlangt, kurz gesagt, nach Grundrechtsstrategien" (W. Sachs 2005). Dazu bedarf es jedoch nicht nur der Demokratie, sondern auch der Freiheit: "*All of this depends not just on democracy, but also on freedom*" (Diamond 2005:408). Damit schließt sich der Kreis, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sich gegenseitig verstärken. Diamond unterstreicht damit, dass wirkliche Demokratie mehr ist als nur das regelmäßige Abhalten von Wahlen. Formale Demokratien (die nur begrenzt, oberflächlich und illiberal funktionieren) bezeichnet er als "*pseudo-democracies*" bzw. "*electoral authoritarian regimes*" (Diamond 2005:409f). Wirkliche Demokratien hingegen lassen sich daran erkennen, dass sie die bürgerlichen Rechte respektieren und die politischen und wirtschaftlichen Menschenrechte umsetzen (vgl. Diamond 2005:410).⁴⁵

2.2.2 Entwicklungstheorien

Der Begriff "Entwicklung" hat viele Facetten: seine Bedeutung reicht von der Überwindung von "Unterentwicklung" bis "Forschung und Entwicklung". Im Kontext der vorliegenden Arbeit geht es um die Entwicklung von Entwicklungsländern, wenngleich viele Entwicklungstheorien auch darüber hinausgehend um philosophische Wahrheiten ringen. Wenn die in der Folge des Millennium-Gipfels 2000 vereinbarten *Millennium Development Goals* (MDGs) als allgemein akzeptierter *state of the art* angesehen werden können, so bedeutet Entwicklung Armutsreduzierung und menschliche Entwicklung.⁴⁶

42 Wobei Diamond *good governance* wie folgt definiert: 1. *capacity of the state to function in the service of the public good*, 2. *commitment to the public good*, 3. *the openness of the state conduct to the scrutiny of other state actors and of the public (transparency)*, 4. *the rule of law*, 5. *participation*, 6. *social capital (relations of trust, reciprocity, voluntary cooperation for common ends)* (vgl. Diamond 2005:405).

43 "(...) *poor people generally are 'undergoverned'*" (Diamond 2005:411).

44 "*It is merely to acknowledge that transforming these economic and social realities requires, in large measure, policy responses by the state to empower the poor. Empowerment implies providing the poor with assets – education, health care, credit, potable water, electricity, roads – that enable them to be productive. It also requires an enabling environment for poverty reduction, including a transparent and efficient state bureaucracy, a fair and accessible justice system, and protection for their property rights*" (Diamond 2005:403).

45 Auch Varshney (2005) zeigt, dass Demokratien eher gute Ergebnisse produzieren, auf jeden Fall aber ihre Bürger vor extrem negativen Ergebnissen bewahren (die in Diktaturen vorkommen). Varshney erklärt dies Ergebnis durch "*pressure from below*", den es in Diktaturen mangels politischer Freiheiten so nicht gibt.

46 Ziel Nr. 1 der MDG lautet: "*Eradicate extreme poverty and hunger*". Es folgen 7 weitere Ziele ("*achieve universal primary education*", "*promote gender equality and empower women*", "*reduce child mortality*",

Was darunter zu verstehen ist wurde 1992 von Amartya Sen (vgl. Sen 1992), 1997 vom *Human Development Report* und 2000 von der Weltbank-Studie *"Voices of the poor: Can anyone hear us?"* (vgl. World Bank 2000) hervorragend definiert. Sen machte den wesentlichen Durchbruch mit der Erkenntnis: *"poverty is an acknowledgement of deprivation"* (Sen 1992:107). Der *Human Development Report 1997 "Human Development to eradicate Poverty"* definierte Armut als *"denial of choices and opportunities for living a tolerable life"* (HDR 1997:2). Die Autoren der Weltbank-Studie haben diese Definition verfeinert: *"Poverty is multidimensional. Besides the lack of necessary resources for basic well-being – especially food, but also shelter, clothes, and other basic necessities – poverty means lack of physical, social, and environmental assets, which leaves poor people at risk, vulnerable to natural and man-made disasters; limited or no access to basic infrastructures – particularly roads (in rural areas), transport, and water and sanitation; inadequate access to services such as health care and education; lack of voice, power, and independence, which subjects poor people to exploitation; inability to maintain cultural identity and fully participate in community life"* (World Bank 2000).

Die Entwicklung der Entwicklungstheorien stellt sich als eine Abfolge vielfältiger Bemühungen dar, den richtigen Erklärungsansatz zu finden und Enttäuschungen und Verunsicherungen über das Scheitern von Erklärungsansätzen aufzuarbeiten: Angesichts der realen Entwicklungsprozesse in den Entwicklungsländern ist festzustellen, dass die verschiedensten Analyse- und Erklärungsansätze versagt haben.

Die Evolutions- und Diffusionstheorien, die davon ausgingen, dass es lediglich eine Frage der Zeit sei, bis sich Entwicklung einstellt und Demokratie erfolgreich durchsetzt, sind überholt. Auch der Optimismus der „klassischen“ Modernisierungstheorien, dass Entwicklung quasi automatisch einsetzen würde, wurde enttäuscht. Und entgegen den Thesen der Dependenztheorien und des Weltsystemansatzes haben sich einige Entwicklungsländer doch entwickelt und kapitalistische Durchdringung und Globalisierung scheint heute nicht mehr der Ursprung allen Übels, sondern in verschiedener Hinsicht geradezu wünschenswert zu sein.

Die zunehmende Zurückhaltung gegenüber theoretischen Überlegungen und das damit einhergehende Erlahmen der entwicklungstheoretischen Debatte⁴⁷ – zumindest bezüglich der „klassischen Entwicklungsländer“ in Afrika, Asien und Lateinamerika – gipfeln darin, relativ resigniert „das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie“ zu erklären.⁴⁸ Die in Mode gekommenen Globalisierungsangst (vgl. Huntington's *„The clash of civilizations“*⁴⁹) und Globalisierungsfatalismus⁵⁰

"improve maternal health", "combat HIV/AIDS, malaria and other diseases", "ensure environmental sustainability", "develop a global partnership for development"), die insges. 18 *"targets"* umfassen. Vgl. UN 2000.

47 Meyers spricht von „Theoriedefizienz“ (vgl. Meyers 1990:49).

48 Menzel 1992.

49 Im Unterschied zu seinem 1993 erschienen Artikel macht Huntington in seinem 1996 erschienenen gleichnamigen Buch jedoch deutlich, dass er kein Schwarz-Weiss-Denken entlang *"fault lines"* befördern will, sondern ganz im Gegenteil die grossen Kulturen der Welt zur friedlichen Kooperation aufrufen will:

schüren darüber hinaus die Befürchtung, dass Entwicklungserfolge (im ersten Fall) bzw. die Entwicklungsländer (im zweiten Fall) nun endgültig unter die Räder kommen. Um dieser sich verbreitenden Resignation etwas entgegen zu setzen, kommt es gerade jetzt darauf an, Entwicklungsprozesse mit Hilfe einer reflektierten Mischung verschiedener theoretischer Ansätze zu beobachten und zu analysieren und zumindest Theorien mittlerer Reichweite und Theoreme unterschiedlicher Entwicklungspfade zu erarbeiten. Dabei muss die ideologisierte (Bellers) Schlachtordnung der 1970er Jahre (Menzel) – Modernisierungstheoretiker und Neoklassiker auf der einen Seite, Keynesianer, Listianer und Dependenztheoretiker auf der anderen – überwunden werden.

Auch wenn viele Ansätze als gescheitert ad acta gelegt werden mussten,⁵¹ so haben sie aus heutiger Sicht doch dazu beigetragen, Entwicklung als einen komplexen Prozess zu verstehen.⁵² Darüber hinaus haben sie Denkansätze und Begrifflichkeiten entwickelt, die das Verständnis und die Analyse erleichtern. Die Entwicklung der Entwicklungstheorien lässt sich grob wie folgt skizzieren:

In den 50er und 60er Jahren entstand die sog. Modernisierungs-Theorie (die allerdings treffender Entwicklungsautomatismustheorie genannt worden wäre) die die optimistische These vertrat, dass Entwicklung (und in diesem Zusammenhang auch Demokratisierung) so oder anders mehr oder wenig automatisch überall auf der Welt stattfinden werde. Es wurde erwartet, dass Entwicklung sich im Wesentlichen wie folgt vollziehe: Mit wachsendem, vor allem durch Kapitalzufluss und Wachstum entstehendem Wohlstand verbessern sich Bildung und Kommunikation. Gleichzeitig werden Standes-, Klassen- und Statusunterschiede geschwächt und eine Mittelschicht entwickelt sich. Die autoritären Regime werden durch die neue Mittelschicht herausgefordert, was neue Wege der Demokratisierung eröffnet. Kurz: Wirtschaftliche Modernisierung führt zu sozialem Wandel und dieser zur Demokratisierung. Einige Modernisierungstheoretiker stellten dabei das Verhalten in den Mittelpunkt (*behavioralism*),⁵³ andere Institutionen (wie Demokratie, Marktwirtschaft, Massenkonsum, Wohlfahrtsstaat)⁵⁴ und wieder andere Stufen der Entwicklung (*stages of economic growth*). Als prominente Vertreter der Modernisierungstheorie gelten Daniel Lerner (*The Passing of Traditional Society*, Glencoe 1958), Seymour Martin Lipset (*The Political Man: The Social Bases of Politics*, New York 1960) sowie Walt Whitman Rostow (*The Stages of Economic Growth: A Noncommunist Manifesto*, Cambridge 1960).

"Clashes of civilizations are the greatest threat to world peace, and an international order based on civilizations is the surest safeguard against world war" (Huntington 1998:321).

50 Vgl. dazu Kappel 1995, Cassen 1997, Mbaye 1997 und Beck 1997b.

51 Vgl. vor allem Menzel, der 1998 das "Scheitern der grossen Theorien" konstatierte.

52 *"Development is a process that involves every aspect of society, engaging the efforts of everyone: markets, governments, NGOs, cooperatives, not-for-profit institutions"* (Stiglitz 2006:26).

53 Vgl. beispielsweise Inkeles *"modern man"* (vgl. Inkeles 1974).

54 Vgl. Parsons 1971 und 1972 sowie Zapf 2004:2.

Lerner hat aufbauend auf seine Forschungsarbeiten in und über die Türkei, den Libanon, Ägypten, Syrien, Jordanien und den Iran eine Modernisierungstheorie der relativ linearen Entwicklung⁵⁵ von traditionellen zu modernen, entwickelten Gesellschaften formuliert. Modernisierung zeichnet sich Lerner zufolge durch die wachsende Empathiefähigkeit⁵⁶ mobiler Persönlichkeiten ("*the mobile personality*", "*transitionals*", "*men in motion*")⁵⁷ (vgl. Lerner 1958:47ff), die Verbreitung von aufklärerischem Denken (vgl. Lerner 1958:45) sowie zunehmende Urbanisierung, Alphabetisierung, wirtschaftliche und politische Partizipation (vgl. Lerner 1958:46) aus. Er plädiert dafür, entsprechende Modernisierungsprozesse zu unterstützen, nicht aber durch den simplen Export westlicher Institutionen und Werte.⁵⁸ Vielmehr plädiert er dafür, dass jedes Land seinen eigenen Weg gehen müsse ("*to do it their own way*", Lerner 1958:ix).

Lipset hat Demokratie als ein politisches System und einen sozialen Mechanismus definiert (der es der Bevölkerung erlaubt, wesentliche Entscheidungen durch Ausübung ihres Wahlrechts mitzugestalten). Die größte Gefahr für die Demokratie besteht seiner Meinung nach in autoritären Tendenzen ("*authoritarianism*"), für die er Menschen mit geringer Bildung als besonders anfällig ansieht. Besonders wichtig für die vorliegende Arbeit ist seine These, dass Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung positiv miteinander verknüpft sind ("*functionally interdependent*") sowie seine Aufforderung, den v.a. im Westen entwickelten Demokratiebegriff zu klären um Demokratie auch in anderen Zusammenhängen (Asien, Afrika, Lateinamerika) diskutieren (und entwickeln) zu können.

Rostow muss ex post als weniger weitsichtig eingestuft werden: Seine explizit antikommunistische Theorie der Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung, die sich entwickelnde Länder mit gewisser finanzieller Unterstützung⁵⁹ quasi automatisch durchlaufen, um am Ende als Wirtschaftswunderländer (die zum Beispiel in der weiten Verbreitung von Autos zum Ausdruck kommt) zu enden, hat sich nicht nur empirisch nicht bestätigt, sondern wird heute auch ob seiner Einseitigkeit um nicht zu sagen Naivität kritisiert. Entwicklung ist eben kein quasi automatisch ablaufender, zeitlich sogar präzise zu

55 Wobei Lerner aber auch Um- und Abwege sowie Rückschritte voraussah ("*a path replete with hard bumps and unsuspected detours*", Lerner 1958:73) – was von vielen Kritikern der Modernisierungstheorie geflüchtig übersehen wird.

56 "*Empathy (...) is the basic communication skill required of modern man*" (Lerner 1958:412).

57 Vgl. Lerner 1958:47ff. Dabei denkt Lerner allerdings nicht nur an Männer, sondern explizit auch an Frauen: "*As the patriarchal family loses command, other ancient behavioral routines are opened to question. The traditional rule that woman is inferior to man by nature, for example, worked well so long as she was given no opportunities for trying alternatives to her assigned sex- and work roles. (...) Thus mobility liberates the newer generations, of both sexes ...*" (Lerner 1958:399).

58 "*The "Western Model" is only historically Western; sociologically it is global. (...) The Western model must (...) be freed from the constraints of ethnocentrism ...*" (Lerner 1958:viii).

59 Rostow vertrat die These, dass mit einer Anschubfinanzierung reguläres Wachstum in der gesamten sog. Dritten Welt zu bewerkstelligen sei: "*an increase of \$ 4 billion in external aid would be required to lift all of Asia, the Middle East, Africa and Latin America into regular growth*" (Rostow zit.n. Easterly 2006:24).

bestimmender⁶⁰ Prozess der unilinear über fünf Stufen⁶¹ von (abzulegender) "Traditionalität" zu "Modernität" verläuft.

Nachdem er nach Veröffentlichung seines Werks in die Politik wechselte hatte Rostow Gelegenheit, seine Theorie in der Realität auszuprobieren. Als Sicherheitsberater der beiden demokratischen Präsidenten Kennedy und Johnson war Rostow maßgeblich am Vietnam-Krieg (und dessen Eskalation) beteiligt. Die Entwicklung Vietnams wird ihn doppelt enttäuscht haben: der von den Amerikanern vom Zaun gebrochene, brutale Krieg (der 3,4 Millionen Vietnamesen, vor allem Zivilisten das Leben gekostet hat) hat den Kommunismus in Vietnam nicht besiegt sondern zum Triumph über ganz Vietnam verholfen. Die sehr erfolgreiche Entwicklung Vietnams widerlegt darüber hinaus seine These, dass Entwicklung nur auf einem nicht-kommunistischen Weg möglich sei. Immerhin aber Rostow so dazu beigetragen, dass die neue Disziplin der Entwicklungsökonomie entstand, die versucht, Antworten auf die Frage nach (nachholender) wirtschaftlicher Entwicklung zu finden.

Die neoliberal inspirierte *mainstream* Wachstums-Ökonomie die Anfang der 90er Jahren im *Washington Consensus* von Weltbank und IWF ihren Höhepunkt fand setzte auf eine Entfesselung der Märkte (insbes. der Finanzmärkte), Wachstum (und *trickle-down*-Effekte) und akzeptierte erst allmählich auch andere Dimensionen, so z.B. die Dimension der Einkommensverteilung.⁶² Andere Aspekte von Entwicklung wie Arbeitslosigkeit, schlechte Gesundheitsversorgung, unzureichende Bildungschancen, soziale Exklusion etc.) wurden und werden vernachlässigt (vgl. Sen 1999:108) und als Luxus oder zumindest Posteriorität angesehen.⁶³ Der frühere Chef-Ökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, kritisiert diesen "*market-fundamentalism*" (Stiglitz 2006:xiii) harsch: "*There may be growth, but most of the people may be worse off. Trickle-down economics, which holds that so long as the economy as a whole grows everyone benefits, has been repeatedly shown to be wrong*" (Stiglitz 2006:23). Und: "*Wall Street's perspective, which is often shortsighted, is being recognized as antithetical to development, which requires long-term thinking and planning*" (Stiglitz 2006:xv).

Heute wird weitgehend akzeptiert, dass Wirtschaftswachstum nicht gleich Entwicklung ist und dass es förderlicher Rahmenbedingungen, Institutionen und Politiken bedarf, die wirtschaftliche Entwicklung erlauben und unterstützen. Sen spricht von einer "*fairly agreed list of helpful policies*" (Sen

60 Die *take-off*-Phase veranschlagt Rostow mit zwei bis drei Jahrzehnten, den *drive to maturity* mit vier Jahrzehnten.

61 Die fünf Stufen sind Rostow zufolge die folgenden: 1. die traditionelle Gesellschaft, 2. die Vorbedingungen ("*preconditions*") des *take-off*, 3. der *take-off*, 4. die Entwicklung zur Reife ("*the drive to maturity*") und 5. das Zeitalter des Massenkonsums ("*age of high-mass consumption*").

62 Die Weltbank hat erst 2006 einen Weltentwicklungsbericht dem Thema "*Equity and Development*" gewidmet (vgl. World Bank 2006a).

63 So war v.a. in den 70er und 80er Jahren die Vorstellung weit verbreitet, dass Entwicklungsdiktaturen durchaus hilfreich sein könnten (vgl. u.a. Huntington/Nelson 1976): "*the fashionable argument was that economic growth in lower-income countries might be better served by a period of 'developmental dictatorship'*" (Diamond 2005:407).

1999:150), Stiglitz von "*some general principles*" (Stiglitz 2006:xii). Entgegen den Vertretern des *Washington Consensus* wurde spätestens in den 90er Jahren deutlich, dass nicht nur die kommunistische Planwirtschaft gescheitert war, sondern auch das blinde Vertrauen auf Markt-Mechanismen. Es setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass Regierungen einen umfassenden Ansatz ("*comprehensive approach*") entwickeln und umsetzen müssen um Wirtschaftsentwicklung und Armutsbekämpfung zu fördern (vgl. Stiglitz 2006:27ff): "*The comprehensive approach to development has involved strengthening markets, but equally important has been strengthening government and figuring out, for each country (...) what the right mix of government and market might be*" (Stiglitz 2006:48ff). Es besteht also weitgehender Konsens, dass Demokratie wirtschaftlicher Entwicklung förderlich ist und umgekehrt.⁶⁴ Stiglitz geht sogar noch weiter und richtet seine gesamte Hoffnung in Sachen Verbesserung der Globalisierung auf Demokratisierungsprozesse: "*Open, democratic processes can circumscribe the power of special interest groups. We can bring ethics back into business*" (Stiglitz 2006:xviii).

Die Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Entwicklung wird also nunmehr auch von den meisten Ökonomen akzeptiert.⁶⁵ Das ist auch schon insofern nicht erstaunlich als Ökonomie von nichts anderem als von Wahlmöglichkeiten handelt (von Planwirtschaften, die es kaum noch gibt, einmal abgesehen): "*the essence of economics is choice*" (Stiglitz 2006:xv)⁶⁶ und politische Rechte (insbes. der freien Meinungsäußerung) sind von zentraler Bedeutung für die Ermöglichung von gut informierten und reflektierten Auswahlentscheidungen (vgl. Sen 1999:153).⁶⁷

Die neue politische Ökonomie der 90er Jahre argumentiert sogar, dass Demokratisierung Vorbedingung für Entwicklung sei: erst eine demokratisch legitimierte, transparent und verantwortlich handelnde Regierung könne sicherstellen, dass knappe Mittel optimal eingesetzt werden.

Bereits in den 70er Jahren betonte der *institution-building*-Ansatz, der im Unterschied zu den Modernisierungstheorien, dass Entwicklung nicht irgendwie (quasi automatisch in der Folge wirtschaftlichen Wachstums), sondern qua *institution building* stattfindet. Diese Überlegung ist zwischenzeitlich *common sense* in Demokratie- und Entwicklungstheorie, wenngleich unterschiedliche Akzente ge-

64 "*Polyarchal democracy has endured only in countries with a predominantly market-capitalist economy; and it has never endured in a country with a predominantly nonmarket economy*" (Dahl 1998:166). "*This strict relation exists because certain basic features of market-capitalism make it favorable for democratic institutions*" (Dahl 1998:167). Entsprechend kommt Dahl zu der Schlussfolgerung: "*Whatever the defects of a predominantly market economy may be, it appears to be the only option for democratic countries in the new century*" (Dahl 1998:181).

65 Ausnahmen bestätigen die Regel: Ausgerechnet der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für die Umsetzung der Millenniumsziele Jeffrey Sachs hegt immer noch Zweifel. Er schreibt: "*The links from democracy to economic performance are relatively weak ...*" (Sachs 2005:315).

66 "... *there are choices to be made. It is only through the political system that those choices can be properly made, which is why it is so important to remedy the global democratic deficit*" (Stiglitz 2006:279).

67 "*Political freedoms in the form of participatory opportunities as well as civil rights and liberties are ultimately crucial even for economic rights and for survival*" (Sen 1999:187).

setzt werden (auf den Markt, auf das politische System, politische Parteien, auf dritte Kräfte wie Zivilgesellschaft, Privatsektor, Medien oder andere Institutionen). Diese These wird aktuell durch die Forschungsergebnisse des kanadischen Politologen Roland Paris gestärkt, dessen Untersuchung von 14 UN-"Friedenseinsätzen" in der Erkenntnis mündet, dass *peace building* (allein) nichts an dem Problem schwacher Institutionen ändert und der daher eine IBL-Strategie ("*institutionalization before liberalization*") entwirft, die effiziente politische und wirtschaftliche Institutionen mit konfliktschärfender Wirkung als Vorbedingung für politische und wirtschaftliche Liberalisierung sieht (vgl. Paris 2007).

Auch im menschenrechtlichem Denken wird die Bedeutung von Institutionen anerkannt: "*Individuals live and operate in a world of institutions. Our opportunities and prospects depend crucially on what institutions exist and how they function. Not only do institutions contribute to our freedoms, their roles can be sensibly evaluated in the light of their contributions to our freedom*" (Sen 1999:142). Der *institution building*-Ansatz wurde aber vor allem dadurch bekannt, dass er postulierte, dass *institution building* nicht von alleine erfolge sondern der externen Unterstützung bedürfe. Faktisch war diese Unterstützung dann oft besonderer Art, wie die amerikanische Außenpolitik - um nicht zu sagen globale Machtpolitik - der Zeit, die sich durch die Unterstützung repressiver Regime v.a. in Mittel- und Südamerika auszeichnete, deutlich machte.

Parallel dazu (z.T. aber auch als Reaktion auf amerikanische Weltmachtpolitik in Südostasien sowie Mittel- und Südamerika) entwickelte sich angesichts ausbleibender Entwicklungserfolge und mit Rückgriff auf marxistische Thesen die sog. Dependenztheorie, die Nicht-Entwicklung v.a. durch internationale Faktoren (namentlich strukturelle Dependenz) zu erklären versuchte. D.h. im Unterschied zur sog. Modernisierungstheorie sah sie in der Integration in die Weltwirtschaft nicht die Chance nachholender Entwicklung, sondern gerade die Ursache für strukturelle Unterentwicklung.

Nach dem Ende des Kalten Krieges schließlich war es möglich, ideologische Grenzen zu transzendieren und pragmatischer an die Frage von Entwicklung und Nicht-Entwicklung heranzugehen und erstmals auch Menschenrechte und Demokratisierung als Aspekte von Entwicklung zu akzeptieren (womit endlich die Verbindung zu den demokratiethoretischen Debatten möglich wurde). Dass die Politikwissenschaften eine Interdependenz von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung sehen wurde bereits oben ausgeführt. Diamond hat es auf den Punkt gebracht: "*Good governance promotes broad-based development*" (Diamond 2005:406). Oder noch genauer: "*Democracies clearly perform better in terms of economic growth than dictatorships*" (Diamond 2005:408).⁶⁸ Namhafte Demokratiethoretiker wie Inkeles und Sirowy sowie Przeworski und Limongi vertaten aber noch Anfang der 90er Jahre die These, dass kein Zusammenhang zwischen Demokratie und (wirtschaftlicher) Entwicklung festzustellen sei (vgl. Inkeles / Sirowy 1991 sowie Przeworski / Limongi 1993). Zwischenzeitlich aber ist die Interdependenz weitgehend unstrittig: Demokratien befördern wirtschaftliche Entwicklung und Entwicklung (Abwesenheit von Armut plus Umsetzung von Menschenrechten) braucht De-

68 So auch die Ergebnisse der Studie von Roll und Talbott 2003.

mokratie (sonst droht das Scheitern von Entwicklung)⁶⁹ mit erheblichen Konsequenzen (nicht nur Armut, sondern auch "*alienation, violence, social conflict ...*", vgl. Stiglitz 2006:xvi).

In diesem Kontext entstanden diverse Theorien demokratischen Wandels (Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter u.v.a.m). Verbunden damit aber war die Entdeckung und Betonung von Partikularismen (ethnischer, religiöser, nationalistischer oder anderer Art) so u.a. im Rahmen von "positivistischen" Regionalstudien und die Fokussierung auf Randbedingungen und intervenierenden Variablen, die einer umfassenden Theorie, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Erkenntnis "*good and bad things go together*" (Brumberg: 2005) hätte hinausgehen können, entgegenstand. Der BTI nennt diese Demokratie-Theoretiker "Kontextualisten (...)" die jeden Fall, jedes Land, als so einzig und unvergleichlich ansehen, dass sie jegliche Verallgemeinerung ablehnen" (BTI 2005:67).

Dieser neuen theoretischen Unsicherheit ("alles ist überall anders"), die vor lauter Relativierungseifer und Einzelfallbetrachtung die *main streams* gar nicht mehr sieht und der damit einhergehenden Gefahr der Beliebigkeit außen- bzw. entwicklungspolitischen Handelns tritt die vorliegende Arbeit entgegen. Auf der Grundlage der kritischen Analyse relevanter Theorien diverser Disziplinen und jahrelanger Erfahrung mit Entwicklung und Menschenrechten in verschiedenen Entwicklungsregionen der Welt wird mit dem Optimismus Albert O. Hirschman's die These vertreten: Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sind keine Selbstläufer, sondern komplexe Strukturen und dynamische Prozesse, aber wenn es Fortschritten gibt, verstärken sich Menschenrechte, Demokratisierung und Entwicklung gegenseitig ("*all good things go together*"⁷⁰).

Aus den verschiedenen menschenrechtlichen, rechtswissenschaftlichen, entwicklungs- und demokratietheoretischen Ansätzen lassen sich Analyse- und Argumentationshilfen, d.h. konkret Ansätze, Definitionen und Thesen gewinnen, die nicht nur für die wissenschaftliche Begleitung, sondern auch für die konkrete Gestaltung der Realität (so z.B. durch Entwicklungszusammenarbeit -politik) nutzbar sind: Die internationale Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung ist – wie die theoretische Analyse zeigt - richtig und wichtig, die Menschenrechte liefern einen weithin akzeptierten Referenzrahmen, hinter den nicht mehr zurückgegangen werden muss und der auch und vor allem für die bisher vernachlässigten wirtschaftlichen und sozialen Rechte, die den wesentlichen Entwicklungszielen und -parametern entsprechen (vgl. insbes. die Millenniums-Entwicklungsziele)

69 Vgl. Diamond's Kapitel über "*The Political Roots of Development Failure*" (Diamond 2005:404ff).

70 Vgl. explizit Hirschman (1981:21), aber auch Lerner hatte schon 1958 eine gewisse Konvergenz konstatiert: "*A very striking fact (...) is that these three attributes of modernism, dynamism and stability tend to go together*" (Lerner 1958:84). "*Our analysis (...) confirmed this view of a modernization as a 'systemic' process. The demographic, economic, political, communication and cultural 'sectors' of a modernizing society grow together (...)*" (Lerner 1958:401). Auch der Millenniums-Beauftragte der UN, Jeffrey Sachs, dem ich ansonsten nicht zustimme, schliesst sich dieser These an: "*All good things tend to move together at each rising rung If a country is trapped below the ladder (of development, H.L.), with the first rung too high off the ground, the climb does not even get started. The main objective of economic development for the poorest countries is to help these countries to gain a foothold on the ladder. (...) After that, the tremendous dynamism of self-sustaining economic growth can take hold*" (Sachs 2005:73).

und Geltung verschafft und sich durch die im rechtswissenschaftlichen Diskurs entwickelte Pflichtentrias und andere Erkenntnisse weiter operationalisieren und verwenden lässt.

Diese These lässt sich zwischenzeitlich auch empirisch untermauern. Und zwar nicht nur durch die Fallstudien und Erfahrungen die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegen (vgl. Teil III), sondern auch und vor allem durch die Ergebnisse noch viel umfassenderer empirischer Erhebungen, so vor allem der vom World Bank Institute auf der Grundlage der weltweit größten Datenbasis über zehn Jahre durchgeführten Studie "Governance matters" (vgl. Kaufmann et al. 2006 und World Bank Institute 2006). Der klassische Streit über die Henne und das Ei (i.e. über die Frage, ob es erst wirtschaftlicher oder erst politischer Entwicklungsfortschritte bedarf) ist damit empirisch entschieden: "Governance matters" lautet das Ergebnis. *Governance*, definiert durch sechs Dimensionen (1. *voice and accountability*,⁷¹ 2. *political stability and absence of violence*, 3. *government effectiveness*, 4. *regulatory quality*, 5. *rule of law*, 6. *control of corruption*) ist nicht nur maßgeblich für Entwicklung, sondern lässt sich sogar quantifizieren ("300%-Entwicklungs-Dividende"): "A country that improves in governance gets three times more income per capita in the long term – from \$ 1,000 per capita a year to \$ 3,000 or from \$ 3,000 to \$ 9,000 a year" (Kaufmann et al. 2006). Dieser Sachverhalt wird auch vom früheren Chef-Ökonom der Weltbank Stiglitz bestätigt: "A major factor determining how well a country will do is the "quality" of the public and private institutions, which in turn is related to how decisions get made and in whose interest, a subject broadly referred to as "governance" (Stiglitz 2006:55).

Zu diesem Ergebnis kommt schließlich auch die politikwissenschaftliche Transformationsforschung in Deutschland. Die von Bertelsmann im Rahmen der Erstellung des Bertelsmann Transformation Index durchgeführten Untersuchungen zeigen eine "hohe Korrelation zwischen Demokratie und Marktwirtschaft" (vgl. Bertelsmann 2005:39). "Aus empirischer Sicht lässt sich (...) ein Erfolgsgeheimnis für das Gelingen von Entwicklungs- und Transformationsprozessen aufspüren: gute Regierungsführung oder „good governance“" (Bertelsmann 2005: 17).

Der hier entwickelte entwicklungsländerorientierte demokratiethoretische Ansatz verortet sich vor allem im Bereich der auf die sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen von Demokratie abzielenden demokratiethoretischen Ansätze sowie im Bereich der neueren Modernisierungstheorien, da sich diese im Bereich der Transformationsforschung bei der Analyse von Veränderungs- („Transformations“-)prozessen der letzten Jahre (vor allem in Osteuropa)⁷² im Unterschied zu

71 I.e. Umsetzung der bürgerlichen und politischen Rechte.

72 Transformationsprozesse stellen eine bestimmte Gruppe von Modernisierungsprozessen dar, nämlich diejenigen, bei denen die Entwicklungsziele bekannt sind: Demokratie, Wachstum und Wohlfahrt. Diese Ziele werden durch Übernahme bzw. Nacherfindung der Basisinstitutionen der Vorbildgesellschaften - Konkurrenzdemokratie, Marktwirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Massenkonsum – zu erreichen versucht. „Demgegenüber ist Modernisierung im weiteren Sinn ein Suchprozeß, dessen Ergebnis nicht bekannt ist“ (Zapf 1996:67). Transformationsprozesse stellen also „eine Teilmenge ‚nachholender‘ Modernisierungsprozesse innerhalb der Gesamtheit der prinzipiell offenen, weitergehenden Modernisierung“ dar (vgl. Zapf 1996:67). Der BTI definiert Transformation wie folgt: "Mit Transformation ist (...) ein umfassen-

ökonomistischen, aber auch anderen Theorien und Ansätzen (wie etwa „klassische“ Modernisierungstheorien, Dependenztheorien und Weltsystemansatz) bewährt haben.

Dieser neue modernisierungstheoretische Ansatz ("neo-modernization analysis"⁷³) hat allerdings nur wenig gemein mit den „klassischen“ Modernisierungstheorien der 50er und 60er Jahre, die politische Entwicklung als nahezu zwangsläufige Folge von Handelsintegration und Wirtschaftswachstum erwarteten und die spätestens in den 80er Jahren aufgrund ausbleibender Entwicklungserfolge ad acta gelegt werden mussten.⁷⁴ Die Neo-Modernisierungstheorien gehen insbesondere nicht mehr von einem linearen Entwicklungsprozess aus. Vielmehr wird konstatiert, dass Modernisierungsprozesse voller innerer Widersprüche und Fort- und Rückschritte sind.⁷⁵ Als weitere Theoriefehler der klassischen Modernisierungstheorie sind zu nennen:⁷⁶ die Unterschätzung der Regressionsmöglichkeiten von Transformations- und Entwicklungsprozessen, die Unterschätzung des Widerstandspotentials,⁷⁷ die Unterschätzung der Schwierigkeiten bei der Entwicklung neuer Netzwerke (definiert als Beziehungsgeflechte von Kapital, Know-how und Innovationen) sowie die unzureichende Berücksichtigung des sog. „moving-target-Phänomens“, d.h. dass in der turbulenten Umwelt der Transformationsgesellschaften laufend neue Konkurrenten entstehen, die den Veränderungsprozessen keine Zeit zur Entwicklung und Bewährung lassen. Darüber hinaus weist Zapf darauf hin, dass die Erwartungen zu hoch bzw. die Vorstellungen über die Kosten an Kapital und Umstellungskapazität zu naiv waren.

der und politisch gestalteter gesellschaftlicher Wandel gemeint, der aus einem autoritären System heraus in Richtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie erfolgt" (Bertelsmann 2005:85).

73 Vgl. Tiryakian 1998 und Zapf 2004.

74 „Nach dem Ende des Kalten Krieges beobachten wir eher *unterschiedliche* Entwicklungspfade in Richtung auf *ähnliche* Ziele als fundamental alternative Ziele für fundamental alternative Zukunftsentwürfe. In dieser Situation erlebt die Modernisierungstheorie, die Ende der 70er Jahre als Inbegriff spätkapitalistischer Ideologie totgesagt worden war, eine Neubewertung und Weiterentwicklung“ (Zapf 1996:74).

75 „Die Transformation wurde als ein kontinuierlicher Prozess erwartet, wo sie doch tatsächlich eine konfliktreiche Folge kontingenter Stadien ist, in der das Erreichen eines Stadiums nicht das Erreichen des nächsten garantiert“ (Zapf 1996:65). Auch Berger betont, daß die Modernisierungstheorie Modernisierung nicht als Selbstläufer ansieht. „Behauptet wird lediglich, daß Gesellschaften nicht darum herumkommen, die genannten (s. dazu weiter unten, H.L.) strukturellen Innovationen durchzuführen, wenn sie ihre Anpassungsfähigkeit steigern wollen. Die Frage nach den Ursachen dieser Innovationen ist damit noch nicht beantwortet. Aber hierauf eine Antwort zu geben, ist ohnehin nicht Sache eines begrifflichen Bezugsrahmens, sondern empirischer Analysen“ (Berger 1996:52).

76 Vgl. Zapf 1996:64f.

77 Es ist „in Vergessenheit geraten, daß Innovationen immer nur gegen den Widerstand von Trägheit, Neuerungsangst und etablierten Interessen durchgesetzt werden können. Das heißt mit anderen Worten, daß es (...) mehr oder minder große Bevölkerungsteile, mehr oder minder starke gesellschaftliche Gruppen geben wird, die sich gegen eine rasche Demokratisierung und marktwirtschaftliche Umstellung wehren“ (Zapf 1996:65).

Die neue „differenzierte historische Modernisierungsforschung“⁷⁸ geht von einer begrenzten Zahl von Entwicklungspfaden aus, die es zu unterscheiden und zu untersuchen gilt. Als prominenter Vertreter dieser Richtung identifiziert Zapf drei Aspekte: "1) *the process since the industrial revolution and the political revolutions at the end of 18th century when the small group of today's modern societies developed in Western Europe and North America*; 2) *the many successful and unsuccessful efforts to catch up and reduce the gap to the leading societies by poorer and less developed countries*; 3) *the efforts of modern societies to cope – via innovation and reform – with new internal problems and, more importantly, with the changing international and globalizing environment*" (Zapf 2004:1). Dabei „ist die Kombinatorik von Akteurs-, Institutionen- und Systemperspektiven, von Integrations- und Konfliktansatz ebenso erlaubt wie geboten wie die Kombination von Elementen der Elitentheorie, Innovationstheorie, Klassentheorie und Sozialstrukturforschung“.⁷⁹ Es werden sogar Versuche unternommen, „die scharfe Frontstellung von Modernisierung, Dependencia und World Systems zu lockern oder gar ebenfalls zu Kombinationen zu kommen“.⁸⁰ Diese Offenheit ermöglicht fundierte empirische und z.T. sogar vergleichende sozialwissenschaftliche Forschungen und Analysen, die die neuere Modernisierungsforschung auszeichnet.

Modernisierung wird dabei als Prozeß sozialen Wandels definiert, „*whereby less developed societies acquire characteristics common to more developed societies*“.⁸¹ Diese Definition enthält die folgenden zentralen forschungsleitenden Überzeugungen, die für die Modernisierungstheorien charakteristisch sind:⁸²

1. Modernisierung ist kein Automatismus sondern das Ergebnis von Handlungen von Individuen oder Gruppen.
2. Modernisierung ist kein kontinuierlich linearer Prozess. Es gibt Schleifen, Regression und Krisen.
3. Modernisierung ist ein Entwicklungsprozeß, der in einem Ziel konvergiert: "*welfare development for the whole population*".
4. Die verschiedenen Züge der Modernisierung stehen nicht im Widerspruch zueinander, sie sind vielmehr kompatibel bzw. unterstützen sich sogar wechselseitig („*all good things go together*“).⁸³

78 Zapf 1996:74.

79 Zapf 1996:74.

80 Zapf 1996:74.

81 Lerner 1968:386.

82 Vgl. Berger 1996b:46f und 54ff, Tiryakian 1998 und Zapf 2004:3f. Vgl. auch Parsons, Lerner, Lipset, Hondrich, Giesen und Wehler.

83 In der entwicklungstheoretischen und –politischen Diskussion hat die These, daß Wirtschaftswachstum ein Erfordernis und kein Hindernis von Demokratisierung darstellt (sog. „Lipset-These“) für Wirbel gesorgt. Vgl. Lipset 1959 und 1981 und Erdmann 1995:10ff. Zum Verhältnis von Wirtschaftswachstum und Demokratisierung vgl. auch Sirowy/Inkeles 1990 und Mair 1996.

5. Gleichwohl ist Modernisierung kein konsensualer Prozess sondern ein Wettstreit von Modernisierern, Konservativen und Zuschauern ("bystanders").
6. Daß einige Gesellschaften auf dem Pfad der Modernisierung bereits weiter vorangekommen sind, bedeutet keinen Nachteil für die Nachzügler. Vielmehr können und sollen die weniger entwickelten Länder von den entwickelteren lernen.⁸⁴

Der Prozeß der Modernisierung läßt sich als „revolutionärer, komplexer, kohärenter, globaler, irreversibler und progressiver Prozess“ definieren.⁸⁵ Inhaltlich zeichnet er sich durch folgende Elemente aus: Wachstum der (Konkurrenz-)Wirtschaft, Achtung der Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit und (partizipative) Demokratie als Grundprinzipien politischer Organisation, funktionale Differenzierung der Gesellschaft, Wertverallgemeinerung, Inklusion, Öffentlichkeit, „citizenship“, Ausbreitung säkular-rationaler Normen in der Kultur, „Bürokratisierung“ der Verwaltung, Expansion des Bildungswesens, Unabhängigkeit der Wissenschaft, Säkularisierung und Verwissenschaftlichung sowie hohe räumliche und soziale Mobilität und schließlich Leistungsorientierung und Empathie als wichtigste Merkmale der modernen, zunehmend individuierten Persönlichkeit.⁸⁶ Diese verschiedenen Komponenten der Modernisierung müssen sich jedoch nicht immer harmonisch zueinander verhalten. Die Neo-Modernisierungstheorie „rechnet durchaus mit ‚eigensinnigen‘ Entwicklungen der einzelnen Gebiete“.⁸⁷

Für eine entwicklungsländerorientierte Demokratietheorie eignen sich die Neo-Modernisierungstheorien vor allem deshalb, weil sie der Komplementarität von wirtschaftlicher und politischer Entwicklung gerecht werden, weil Modernisierung nicht (mehr) als universell gleicher, sondern als kulturspezifischer und kulturabhängiger Entwicklungsprozeß gesehen wird,⁸⁸ weil die empirische Ausrichtung dieser Theorien es ermöglicht, der Diversität der Entwicklungsländer und der Heterogenität der Entwicklungen analytisch gerecht zu werden, weil sie auf die Pluralität von Akteuren im Gegensatz zur (weitgehend diskreditierten autoritären und kleptokratischen) Staatsmacht setzen und weil die entwicklungs-/zukunftsorientierte Ausrichtung dieser Ansätze es ermöglicht, weiter zu denken und zu arbeiten, statt fatalistisch die „Dritte Welt“ und die „großen Theorien“ abzuschreiben.

84 Wobei das heute nicht mehr per se Länder des Westens sind.

85 Berger 1996b:51. Vgl. dazu auch Huntington 1971.

86 Vgl. Weber, Lerner 1968, Parsons 1971 und 1972, Zapf 1975 und Berger 1996b:47 und 51f.

87 Berger 1996b:52.

88 Es gibt jedoch keine Modernisierung *a la carte* wie Joschka Fischer eindrücklich ausführt: "Die Moderne gibt es auf mittlere Sicht ganz oder gar nicht, da sie durch den technologischen und sozialen Wandel in der Tiefe der Gesellschaft Kräfte und Spannungen frei setzt, die auf Dauer ohne normative und institutionelle Antworten nicht aufgefangen werden können" (Fischer 2008). Als Beispiele dafür, dass diese Widersprüche eine Zeit lang unterdrückt werden können nennt er China und Russland. Mittelfristig aber würden die Widersprüche nur angehäuft, die dann "früher oder später explodieren."

Das schließt jedoch Umwege und Rückschritte nicht aus, wie Beck mit seinem Konzept der reflexiven Modernisierung eindrücklich aufgezeigt hat.⁸⁹

Hilfreich für die politikwissenschaftliche Analyse von multidimensionalen Modernisierungs- respektive Entwicklungsprozessen sind die diversen Indizes, die in den letzten Jahren entwickelt wurden. Zu nennen sind vor allem der BTI und der *Governance Index* der Weltbank.⁹⁰

Der Bertelsmann Transformation Index (BTI) hat als normativen Bezugspunkt eine marktwirtschaftliche Demokratie, die die Autoren als Leitbild für Gesellschaften aller Regionen der Welt geeignet ansehen (BTI 2005:38). Der BTI setzt sich aus einem Status-Index und einem Management-Index zusammen. Der Status-Index (vgl. Bertelsmann 2005:22ff) verortet die 119 berücksichtigten Staaten auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Er umfasst 5 Kriterien (mit 18 Indikatoren) in der Dimension "Demokratie" (Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen sowie politische und gesellschaftliche Integration) sowie 7 Kriterien (mit 15 Indikatoren) in der Dimension "Entwicklungsstand der Marktwirtschaft" (sozioökonomisches Entwicklungsniveau, Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität, Privateigentum, Sozialordnung, Leistungsstärke, Nachhaltigkeit). Die Menschenrechte kommen implizit vor. Der Management-Index (vgl. Bertelsmann 2005:30ff) misst die politischen Gestaltungsmöglichkeiten in Richtung marktwirtschaftliche Demokratie. Er umfasst 5 Kriterien (mit 21 Indikatoren) zur Beurteilung der tatsächlichen Reformpolitik, d.h. inwiefern vorhandene Entwicklungs- und Transformationspotenziale ausgeschöpft werden (Schwierigkeitsgrad, Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit).

Noch umfassender als der BTI ist die *governance*-Datenbank (auch *Kaufmann-Kray indicators* genannt) die vom *World Bank Institute* unter der Leitung des *Director of Global Governance*, Daniel Kaufmann, erstellt wurde. Nach zehnjähriger Datensammlung wurde 2006 der Bericht "*Governance matters*" veröffentlicht⁹¹, der auf der Grundlage von 31 Quellen für 213 Länder weltweit vergleichbare Daten zu den sechs folgenden *governance*-Dimensionen vorlegt: 1. *voice and accountability*, 2. *political stability and absence of violence*, 3. *government effectiveness*, 4. *regulatory quality*, 5. *rule of law*, 6. *control of corruption*. Es handelt sich damit um die größte *governance*-Datenbank, die schon insofern eine wichtige Errungenschaft darstellt, als sie auf der Grundlage von Hunderten von Parametern aus 31 verschiedenen Quellen belastbare Daten für eine so schwer zu fassende Realität wie *governance* sammelt und aggregiert. Darüber hinaus aber ist das Ergebnis der Arbeit interessant: Kaufmann et al. kommen wie schon der von der Bertelsmann-Stiftung versammelte politikwissen-

89 Vgl. Beck 1993 sowie Berger 1988 und Kantowsky 1992.

90 So hilfreich diese auch sein mögen – eine politikwissenschaftliche Analyse können sie nur erleichtern, nicht ersetzen. So warnt auch Munck vor der Gefahr numerologischen Unsinn (vgl. Munck 2005:436).

91 Vgl. Kaufmann et al. 2006 sowie World Bank 2006c:130ff und www.worldbank.org/wbi/governance.

schaftliche Sachverstand⁹² zu der Schlussfolgerung: "*Governance matters*" und unterstreichen damit eindrucksvoll die These der vorliegenden Arbeit ("*all good things go together*").

Von besonderem Interesse für die induktive Frage nach der Relevanz der Menschenrechte für die Theoriebildung ist die Kategorie "*voice and accountability*", da sie die Umsetzung der bürgerlichen und politischen Rechte misst: "*the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association and free media*" (Kaufmann et al. 2006:4).⁹³ Dass sich die Menschenrechte als erste Kategorie im Rahmen der wichtigsten Weltbank-Arbeit zum Thema *Governance* durchgesetzt haben hätte vor wenigen Jahren kaum jemand für möglich gehalten.

Als weitere aggregierte Indizes ("*composite indices*") sind von Interesse:⁹⁴

- der *Polity IV Project on Political Regime Characteristics and Transitions* (vgl. Marshall et. al), das eine jährlich aktualisierte Langzeitbetrachtung von Ländern insbesondere im Hinblick auf "*authority trends*", Stabilität und Regimewandel darstellt;
- der *Human Development Index* (HDI)⁹⁵, der seit 1990 die durchschnittliche Entwicklung eines Landes in drei Bereichen menschlicher Entwicklung (Lebenserwartung, Bildungsniveau⁹⁶ und Lebensstandard⁹⁷) zu einer Maßzahl aggregiert (und alle 177 erfassten Länder entsprechend ihrer Maßzahl in einer Rangliste verortet). Der HDI ist damit am besten geeignet, WSK-Rechte zu messen.
- der *Human Poverty Index*⁹⁸ (HPI), der die HDI-Daten von vier Variablen (1. Anteil der Menschen die voraussichtlich vor Erreichen des 40. Lebensjahres sterben, 2. Anteil der Erwachsenen, die nicht lesen und schreiben können, 3. Anteil der Menschen die keinen Zugang zu Wasser und Gesundheitseinrichtungen haben, 4. Anteil der untergewichtigen Kinder unter 5 Jahren) zu einem umfassenderen als lediglich auf das Pro-Kopf-Einkommen fokussierenden Armuts-Index aggregiert und damit versucht Auskunft zu geben über "*human deprivation*";

92 "Politik zählt" (Bertelsmann 2005:38).

93 Vgl. dazu im Einzelnen Kaufmann et al. 2006: Appendix B1.

94 Eine gute Übersicht über die diversen Indizes und ihre Indikatoren findet sich bei Munck (2005:437ff).

95 Vgl. *hdr.undp.org*.

96 Das Bildungsniveau aggregiert der HDI aus dem Alphabetisierungsgrad Erwachsener und der kombinierten Brutto-Schuleinschreibungsrate im Primar-, Sekundar- und Tertiärschulbereich.

97 Den Lebensstandard definiert der HDI durch die reale Kaufkraft pro Kopf (*Purchase Power Parities*).

98 Vgl. UNDP: Human Development Report 1997 und table 4 der Human Development Reports (*hdr.undp.org*).

- der *Gender Related Development Index*⁹⁹ (GDI) der seit 1995 die drei Bereiche menschlicher Entwicklung des HDI geschlechtsspezifisch erfasst;
- der *Gender Empowerment Index*¹⁰⁰ (GEM) der ebenfalls seit 1995 die Teilhabe von Frauen an politischen und ökonomischen Entscheidungen sowie die Entscheidungsgewalt von Frauen über wirtschaftliche Ressourcen misst;
- der *Freedom House Index*¹⁰¹, der seit 1972 die bürgerlichen und politischen Rechte (*political rights and civil liberties*) in mittlerweile 193 Ländern analysiert und die Länder darauf aufbauend einer von drei Kategorien zuordnet ("*free*", "*partly free*" oder "*not free*"); Der *Freedom House Index* wird jedoch zurecht als *biased* kritisiert, da er das westliche Freiheits- und Demokratieverständnis zum (ausschließlichen) Maßstab nimmt und seine Bewertungsverfahren nicht offen legt.¹⁰²
- der *Press Freedom Survey*¹⁰³, der – ebenfalls von *Freedom House* seit 1993 für 186 Länder erstellt wird und administrative, politische und wirtschaftliche Einflüsse auf die Medien darstellt;
- der *Corruptions Perceptions Index* von Transparency International¹⁰⁴, der seit 1995 für 133 Länder Daten zur Korruption erhebt.

Das *IDEA Democracy Assessment Framework* (vgl. Beetham et al. 2001 und IDEA 2008) stellt einen weiteren interessanten Ansatz dar, ist jedoch kein Index wie die oben genannten, da es die untersuchten Länder nicht rankt. Das 2001 entwickelte *Democracy Assessment Framework* umfasst 146 Fragen in Bezug auf sieben demokratische Werte (*Participation, Authorisation, Representation, Accountability, Transparency, Responsiveness und Solidarity*). Es stellt ein sehr hilfreiches Instrument dar, den Stand der Demokratisierung in einem gegebenen Land zu untersuchen sowie (bei wiederholter Anwendung) Fort- bzw. Rückschritte festzustellen. Es bietet jedoch nur sehr begrenzte Möglichkeiten, Länder untereinander zu vergleichen. Das *Assessment* wurde bisher auch erst für eine wenige Länder durchgeführt.

99 Vgl. *table 24* der *Human Development Reports* (hdr.undp.org).

100 Vgl. *table 23* der *Human Development Reports* (hdr.undp.org).

101 Vgl. www.freedomhouse.org.

102 "*There is still some mystery as to how information collected (...) is ultimately converted into the 1 – 7 scales. Moreover throughout the period of coverage (1972-present), Freedom House either underestimates rights abuses in certain parts of the world or overestimates them in others, and it tends to reward countries for economic freedom*" (Landman 2002:14).

103 Vgl. www.freedomhouse.org.

104 Vgl. www.transparency.org/surveys.

Darüber hinaus gibt es weitere Indizes die sich aber vor allem auf ökonomische Aspekte von Entwicklung beschränken:

- die *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIAs) der Weltbank, der 16 Indikatoren in den Bereichen "*economic management*", "*structural policies*", "*policies for social inclusion/equity*" und "*public sector management and institutions*" umfasst (vgl. World Bank 2006c:128ff);
- der *Doing Business* (DB) sowie der *Investment Climate Survey* (ICS) die beide von der Weltbank gesponsort werden und nur am Rande etwas über einige *governance* Aspekte Auskunft geben (vgl. World Bank 2006c: 132ff);
- der *Economic Freedom of the World Index*¹⁰⁵, der seit 1970 für 124 Länder Daten zu Rechtssicherheit von Eigentumstiteln, Zugang zu Krediten sowie Regulierungen in den Bereichen Kredit, Arbeitsmarkt etc. erfasst.

Auch wenn es also keinen Mangel an Daten und auch an aggregierten Daten gibt, so gibt es jedoch bisher keinen Index, der in der Lage ist, alle Menschenrechte halbwegs angemessen zu berücksichtigen.¹⁰⁶ Selbst wenn dies eines Tages der Fall sein sollte, so ist doch grundsätzlich zu berücksichtigen, dass statistische Daten und insbes. zusammengesetzte Indizes zwar hilfreich sind, Einzelbeobachtungen in einen größeren zeitlichen Zusammenhang zu stellen und um sie international vergleichbar zu machen. Sie haben jedoch (grundsätzlich, ganz besonders aber auch im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung) erhebliche Grenzen¹⁰⁷ und müssen daher in qualitative, wenn möglich empirische Forschung eingebettet werden. Als wichtigste Beschränkungen sind zu nennen:

- der Mangel an Daten und Indizes zu WSK-Rechten,¹⁰⁸
- die Normativität von Menschenrechten und Demokratievorstellungen,¹⁰⁹

105 Vgl. www.freetheworld.com.

106 So auch Hamm 2002:4: "*To converge multiple data sources into a coherent and reliable data set turns out to be a major challenge.*"

¹⁰⁷ Vgl. dazu ausführlich Goldstein 1986, der u.a. davor warnt "*sophisticated statistical analysis on grossly unreliable data*" durchzuführen (Goldstein 1986:609).

108 Vgl. Hamm 2002:3. Die vorliegende Arbeit versucht mit der Operationalisierung zentraler WSK-Rechte einschliesslich der Nennung von Indikatoren Abhilfe zu schaffen. Vgl. Kapitel 5.

109 So schreibt Bentley (2002:14): "*The normative nature of human rights makes them remarkably unsuited to statistical measurement. Very often in human rights terms, one in a million can be a significant number – for example one woman being stoned for adultery is no less a matter of moral concern because she is only one.*"

- die Fokussierung auf Menschenrechtsverletzungen (d.h. Verstöße gegen die Achtungspflicht)¹¹⁰ statt auf Fortschritte in der Umsetzung von Menschenrechten (im Bereich der Gewährleistungspflicht),
- fehlende Kontextualisierung: Daten und Statistiken isolieren einen Sachverhalt, der oft nur in seinem spezifischen Kontext (richtig) verstanden werden kann. Armutsforschung setzt daher immer bei nationalen Standards an.¹¹¹
- Rückwärtsgewandtheit: Daten liegen nur für die Vergangenheit vor und stehen aggregiert oft erst Jahre später zur Verfügung.
- fehlende Handlungsorientierung: Isolierte Daten lassen keine Schlüsse auf Ursachen zu und bieten daher auch keine Möglichkeit, Politikempfehlungen zu formulieren.

2.2.3 Entwicklungsländerorientierte Demokratietheorie(n)

Auf der Grundlage der Rezeption und Analyse von relevanten Demokratie- und Entwicklungstheorien wurde gezeigt, wie Paradigmen und Parameter der wissenschaftlichen Debatte verschiedener politik- bzw. sozialwissenschaftlicher Forschungsfelder konvergieren und konzeptionelle Affinität entwickeln. Politische Freiheiten, ökonomische und soziale Möglichkeiten, Menschenrechte und Entwicklung gehen zusammen und verstärken einander: *All good things go together*.¹¹² Dies ist die mit der vorliegenden Arbeit als Quintessenz sowohl der theoretischen Debatten der letzten Jahrzehnte als auch der Erkenntnisse und Erfahrungen jahrelanger empirischer Forschung vertretene These. Demokratie lässt sich – universell gültig – menschenrechtlich definieren (und zwar als das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, als das Recht, zu wählen und gewählt zu werden, als das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern, als das Recht auf Meinungs- und Redefreiheit sowie auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) und in diversen Formen konzipieren und leben.

¹¹³

110 So sind viele in dem Bereich tätige Wissenschaftler aus den USA Experten im Leichenzählen. Auch Landman nennt als wichtigste Indikatoren für "*human rights in practice*" nur Genozid und Folter (vgl. Landman 2002:15).

111 So gilt in Deutschland als arm, wer weniger als zwei Drittel des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat. Die deutsche Armutsgrenze liegt entsprechend sehr viel höher als die internationale Armutsgrenze, die mit 1 USD pro Tag definiert ist. In Kambodscha hingegen gilt als arm, wer sich nicht 2.100 Kalorien (plus ein Minimum an anderen Ausgaben) am Tag leisten kann. Das entspricht im Landesdurchschnitt einem Einkommen von 2.000 Riel, d.h. 0,5 USD.

112 Vgl. Hirschman 1981:21.

113 Auch Pogge vertritt die Meinung, dass Menschenrechte gut geeignet sind, den Rahmen zur Beurteilung menschlicher Entwicklung abzugeben: "*In this role a conception of human rights is far more suitable than all the theoretical constructs currently discussed by academics (...). Such a conception is, on the one hand, substantial enough to support a severe and constructive critique of the status quo. And it also respects, on*

Von den genannten Elementen aus den diversen Demokratie- und Entwicklungstheorien abgesehen gibt es weitere, die für die vorliegende Arbeit aber nicht von zentraler Bedeutung sind. Dazu zählen beispielsweise: die Konzepte von Weltgesellschaft (Deutsch, Bornschiefer und Lengyel, Forschungsgruppe Weltgesellschaft), die Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas)¹¹⁴ und die multifaktorielle Entwicklungstheorie (Hauck)¹¹⁵, Institutionalismus,¹¹⁶ die Ethnizitätsforschung mit verschiedenen neueren Konzepten,¹¹⁷ die Ansätze der „strategischen Gruppen“¹¹⁸ und der „strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG)“¹¹⁹ sowie aus dem Bereich der Konflikt- und Friedensforschung das Konzept der kulturellen Vielfalt als Grundlage von Friedensfähigkeit.¹²⁰

Zum besseren Verständnis und zur Beförderung der politischen Menschenrechte (i.e. von Demokratisierung) sind entwicklungsländerorientierte Demokratietheorien dringend notwendig. Sie ermöglichen es, die Beschränkungen der Demokratietheorien (die für Entwicklungsländer nur bedingt angemessen sind) und der Entwicklungstheorien (die sich nur wenig für Demokratisierung interessieren) zu überwinden. Sowohl in der demokratietheoretischen, als auch in der entwicklungstheoretischen Debatte gibt es eine Vielfalt von Elementen und Ansatzpunkten, die zu einem besseren Verständnis und zur Beförderung von politischen Menschenrechten und damit zur Demokratieförderung beitragen können. Von der Einsicht in die Konvergenz abgesehen aber wird sich jede Entwicklung im Einzelfall (und seinen jeweils einzigartigen Zusammenhängen) anders darstellen: "*One conclusion seems inescapable: there are no general solutions (...). Every solution will need to be custom tailored to the features of each country*" (Dahl 1998:195).¹²¹

the other hand, the autonomy of the diverse cultures of the world (...). A conception of human rights demands then that all social institutions be designed so that all human beings, insofar as reasonably possible, have secure access to the objects of their human rights" (Pogge 2002:50).

114 Vgl. Habermas 1981.

115 Hauck zeigt am Beispiel der Ibo-Gesellschaft, daß auch vermeintlich primitive Gesellschaften zu „manifest strategischem Handeln“ fähig sind (vgl. Hauck 1996). Seine „multifaktorielle Entwicklungstheorie“ aber geht weit über diese These hinaus: er formuliert einen Ansatz bei dem verschiedene Entwicklungsfaktoren interner (so v.a. die Generalisierung der Warenproduktion) und externer Art (so v.a. der Warentransfer aus sog. peripheren Regionen) von Bedeutung sind (vgl. Hauck 1996).

116 Zu unterscheiden ist zwischen extern gesteuertem Institutionentransfer, endogen gesteuertem Institutionenimport oder „anomisch spontanem Wandel“ (vgl. Zapf 1996:70). Zum Institutionalismus vgl auch North 1990, Keck 1993 und Mayntz/Scharpf 1995.

117 Vgl. Kößler/Schiel 1996.

118 Evers/Schiel 1988 und Evers 1997.

119 Schubert/Tetzlaff/Vennewald 1994.

120 Senghaas, Giesen 1996 und Kramer 1998.

121 So auch der BTI: "Unterschiedliche Traditionen, Machtkonstellationen, Ressourcen und Kulturen machen jeden Wandlungsprozess zu einem Einzelfall" (Bertelsmann 2005:17).

2.3 Rechtliche Verortung: Menschenrechtliche Verpflichtungen entsprechend der Pflichtentrias

2.3.1 Definition der Menschenrechte und menschenrechtliche Verpflichtungen

Die Menschenrechte sind definiert durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (*Universal Declaration of Human Rights, UDHR*) von 1948 sowie durch sechs sogenannte Kernkonventionen, die zusammen die Internationale Charta der Menschenrechte darstellen: der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*) von 1966, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*), ebenfalls von 1966, inklusive der Zusatzprotokolle zum ICCPR, die Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD*), die Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen (*International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, ICEDAW*), die Internationale Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (*International Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, ICAT*), die Internationale Konvention über die Rechte des Kindes (*International Convention on the Rights of the Child, ICRC*).

Nachstehende Übersicht gibt einen Überblick über den Stand der Ratifikation der sechs Kernkonventionen und den Ratifikationsstand, der deutlich macht, dass alle Staaten der Welt zumindest eine menschenrechtliche Konvention (so vor allem die ICRC) unterzeichnet haben, was als klares Indiz für die faktische Anerkennung der Universalität der Menschenrechte angesehen werden kann.

Kernkonventionen	Ratifikationsstand ^a
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte / International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)	156
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte / International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)	153
Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung / International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)	170
Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau / International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (ICEDAW)	183
Internationale Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe / International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ICAT)	141

Internationale Konvention über die Rechte des Kindes / International Convention on the Rights of the Child (ICRC)	192
a Ratifikationsstand nach UNHCHR, <i>Status of Ratifications, Treaty Body Database</i> . Internet URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/status.pdf , Stand: 14.7.2006	

Die Konventionen waren notwendig, um die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UDHR) enthaltenen Rechte bzw. darüber hinaus gehende Rechte in eine rechtsverbindliche Form zu bringen (ICESCR und ICCPR). Während die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gemeinsam enthält, war aufgrund der Blockkonfrontation zwischen Ost und West später nur eine Vereinbarung von zwei getrennten Pakten – bürgerliche und politische Rechte einerseits, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits – möglich. Diese ideologisch motivierte Trennung der Menschenrechte in zwei Kategorien beherrscht die menschenrechtliche Diskussion trotz des Endes des kalten Krieges bis heute.

Bürgerliche Menschenrechte

Zu den wichtigsten bürgerlichen Rechten, die sowohl in der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als auch in den Kernkonventionen enthalten sind, zählen

- das Recht auf Leben,
- das Verbot der Sklaverei,
- das Verbot der Folter,¹²²
- das Recht auf Gleichheit und das Diskriminierungsverbot,¹²³
- der Schutz der Privatsphäre, der Ehre und des guten Rufs,
- das Recht auf ein Familienleben,
- das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie
- das Recht auf Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit.¹²⁴

122 Das Recht auf Freiheit von Folter ist darüber hinaus auch Gegenstand einer eigenen Konvention (ICAT).

123 Das Diskriminierungsverbot ist Gegenstand der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der ICCPR, der ICERD und der ICEDAW.

Zu den zentralen verfahrensrechtlichen menschenrechtlichen Standards zählen

- das Verbot der willkürlichen Festnahme, Inhaftierung und Ausweisung,
- das Recht auf ein faires gerichtliches Verfahren und verfahrensrechtliche Rechte,
- das Recht auf eine effektive Beschwerde,
- *nulla poena sine lege* (keine Strafe ohne Gesetz).

Politische Menschenrechte

Unter politischen Rechten im engeren Sinn versteht man

- das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten,
- das Recht, zu wählen und gewählt zu werden,
- das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern sowie
- das Petitionsrecht.

Zu den politischen Rechten im weiteren Sinn bzw. den sogenannten politischen Freiheitsrechten zählen auch

- die Rechte auf Meinungs- und Redefreiheit sowie
- die Rechte auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.

Es gibt jedoch kein Menschenrecht auf politische Parteien oder Mehrparteiensysteme - zur grosser Verwunderung vieler westlicher Akteure, die Parteien oder Mehrparteiensysteme als wesentliche Elemente politischer Entwicklung und Inbegriff von Demokratie ansehen und diese im Zuge einer politischer werdenden Entwicklungszusammenarbeit einfordern.

124 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält auch ein Recht auf eine Staatsangehörigkeit (Art. 15 UDHR), ein Recht auf Asyl (Art. 14 UDHR) und ein Recht auf Eigentum (Art. 17 UDHR), die jedoch nicht in die beiden Pakte aufgenommen wurden.

Wirtschaftliche und soziale Rechte

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurden lange Zeit als "Leistungsrechte" und folglich als nicht justitiabel gesehen (vgl. Schneider 2004). Als wichtigste wirtschaftliche und soziale Rechte sind zu nennen:

- das Recht auf Arbeit (inkl. dem Recht auf gerechten Lohn für gleiche Arbeit, dem Recht auf Freizeit und Erholung, dem Verbot der Zwangsarbeit und dem Recht auf Ausübung von Gewerkschaftsrechten),¹²⁵
- das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard,
- das Recht auf angemessene Ernährung,
- das Recht auf Bekleidung und Unterbringung,
- das Recht auf Gesundheit,
- das Recht auf Bildung (wobei anzumerken ist, dass das Recht auf Bildung sowohl zu den sozialen als auch zu den kulturellen Rechten gezählt wird).¹²⁶

Kulturelle Rechte

Als kulturelle Rechte sind kodifiziert:

- das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben,
- das Recht, am wissenschaftlichen Fortschritt zu partizipieren,
- der Schutz des Urheberrechts.

Rechte der Mitglieder von bestimmten Gruppen

Zu den besonders zu schützenden Rechten der Mitglieder von bestimmten Gruppen zählen

125 Neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem ICCPR und dem ICESCR befassen sich insbesondere ILO-Konventionen mit arbeitsrechtlichen Standards. Zur Diskussion der wirtschaftlichen Menschenrechte vgl. insbes. den Sammelband von Frank/Jenichen/Rosemann 2001.

126 Alle aufgezählten Rechte sind sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in ICESCR verankert.

- die Rechte der Kinder,¹²⁷
- die Rechte von Frauen,¹²⁸
- die Rechte von Minderheiten.¹²⁹

Insgesamt gibt es heute mehr als 100 universell gültige Menschenrechte.¹³⁰

Menschenrechte im Überblick (in alphabetischer Reihenfolge)	
Recht auf Arbeit sowie auf gerechte Arbeitsbedingungen	UDHR Art. 23, ICESCR Art. 6, ILO-Konventionen
Recht auf Asyl	UDHR Art. 14, ICCPR Art. 13, Flüchtlingskonvention
Recht auf Bildung und Ausbildung	UDHR Art. 26, ICESCR Art. 13 und 14, CRC Art. 21
Recht auf Ehe und Familie	UDHR Art. 16, ICESCR Art. 10, ICCPR Art. 23, CRC, CEDAW
Recht auf Eigentum	UDHR Art. 17
Recht auf Erholung und Freizeit	UDHR Art. 24
Schutz vor willkürlicher Festnahme, Inhaftierung und Ausweisung	UDHR Art. 9, ICCPR Art. 9
Freiheit von Folter sowie von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	UDHR Art. 5, ICCPR Art. 7, ICAT
Recht auf Freizügigkeit	UDHR Art. 13, ICCPR Art. 12
Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	UDHR Art. 18, ICCPR Art. 18
Recht auf Gesundheit	UDHR Art. 25, ICESCR Art. 12, CRC, CEDAW
Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, Recht auf Nichtdiskriminierung	UDHR Art. 7, ICESCR Art. 3, ICCPR Art. 2, 3, 14 und 26
Besondere Rechte von Kindern	ICCPR Art. 24, CRC
Recht auf Leben	ICCPR, Art. 6

127 Die Rechte der Kinder sind Gegenstand einer eigenen Konvention (ICRC.)

128 Die Rechte der Frauen sind Gegenstand einer eigenen Konvention (CEDAW).

129 Die Rechte von Minderheiten sind spezifisch verankert in Art. 27 ICCPR.

130 Umfassende Informationen zu Inhalt und Ratifikationsstand der einzelnen Menschenrechte finden sich auf der Internetseite des UNHCHR: <http://www.unhchr.ch/>.

Recht auf Meinungsäußerung- und Informationsfreiheit	UDHR Art. 19, ICCPR Art. 19
Recht auf Nahrung	UDHR Art. 25, ICESCR Art. 11
Politische Rechte	UDHR Art. 21, ICCPR Art. 25
Recht auf Privatsphäre des Einzelnen (Privatleben, Familie, Wohnung, Schriftverkehr, Ehre), Schutz der Familie	UDHR Art. 12, ICCPR Art. 17 und 23
Recht auf Rechtsschutz gegen Rechtsverletzungen	UDHR Art. 8, ICCPR Art. 9 und 14
Freiheit von Sklaverei	UDHR Art. 4, ICCPR Art. 8
Recht auf soziale Sicherheit	UDHR Art. 22 und 25, ICESCR Art. 9
Recht auf Staatsangehörigkeit	UDHR Art. 15
Recht auf Teilnahme am öffentlichen Leben	UDH Art. 27, ICESCR Art. 15
Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	UDHR Art. 20, ICESCR Art. 8, ICCPR Art. 21 und 22, ILO 1948
Recht auf Wohnung	UDHR Art. 25, ICESCR Art. 11, CERD Art. 5, CRC Art. 27.3, CEDAW Art. 14.2

Was die Rechtsverbindlichkeit der Menschenrechte angeht, so verpflichtet die Satzung der Vereinten Nationen, die Menschenrechte zu achten und zu ihrer Verwirklichung beizutragen.¹³¹

Während die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte lange Zeit als "Leistungsrechte" und folglich als nicht justitiabel angesehen wurden (vgl. Schneider 2004) ist heute zumindest theoretisch unstrittig, dass bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die gleiche Rechtsverbindlichkeit haben und alle Menschenrechte mit Pflichten verbunden sind.

Die wichtigsten Akteure („Pflichtenträger“) sind - von den Individuen abgesehen¹³² - die Nationalstaaten, die zur Verwirklichung der Menschenrechte „nach innen“ sowie zur internationalen Zusammenarbeit zur Verwirklichung der Menschenrechte verpflichtet sind. Auf diese beiden Zusammenhänge

131 Art.1(3) der Satzung der Vereinten Nationen kodifiziert die Achtung der Menschenrechte als eine Zielsetzung der Vereinten Nationen. In den Art. 55(c) und 56 der Satzung verpflichten sich die Mitgliedstaaten gemeinsam und jeder für sich, zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen und mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Außerdem werden Menschenrechte auch noch in einigen anderen Artikeln, die sich mit den Aufgaben und Befugnissen von bestimmten Organen der Vereinten Nationen befassen, erwähnt (so insbesondere in den Art. 13, 62, 68 und 76).

132 Es ist in erster Linie die Eigenverantwortlichkeit jedes Einzelnen, selbst und unter Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Erfüllung seiner Bedürfnisse allein – oder gemeinsam mit anderen – Sorge zu tragen. Vgl. Eide 2001:23.

sowie auf die Tatsache, dass die Verwirklichung der Menschenrechte ungeachtet der genannten Verpflichtungen ein eminent politischer Prozess ist, wird im Folgenden genauer eingegangen.

Verpflichtungen der Nationalstaaten

Die überwältigende Mehrheit der Staaten¹³³ hat die beiden Pakte ICESCR und ICCPR zwischenzeitlich ratifiziert und damit die Verbindlichkeit der darin enthaltenen Bestimmungen anerkannt und sich verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Diesen Verpflichtungen sind viele Staaten nur sehr unzureichend nachgekommen. Als wesentliche Ursache dafür ist zu nennen, dass die Staaten keiner wirklichen Kontrolle unterstehen, geschweige denn eine Sanktionierung zu befürchten haben und es ihnen daher realiter weitgehend selbst überlassen bleibt, ob und inwieweit sie ihren Verpflichtungen nachkommen.

Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung der Menschenrechte

Von den Verpflichtungen der Nationalstaaten abgesehen, gibt es auch eine Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung der Menschenrechte. Diese Verpflichtung wird in den genannten Konventionen unterschiedlich deutlich angesprochen. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UDHR), wie auch im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (ICESCR), im Übereinkommen für die Rechte des Kindes (CRC) sowie in dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen (CEDAW) werden die Staaten explizit zur internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung der Menschenrechte verpflichtet. Darüber hinaus hat die Welt-Menschenrechts-Konferenz der Vereinten Nationen (Wien 1993) sowohl in ihrer Erklärung als auch in ihrem Aktionsprogramm die notwendige Verbindung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit bekräftigt. Die verschiedenen Akteure wurden eindringlich zur Umsetzung dieses Ansatzes aufgefordert: „*Actors in the field of development cooperation should bear in mind the mutually reinforcing interrelationship between development, democracy and human rights.*“¹³⁴

Realiter aber wurde die Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit bzw. zur Verknüpfung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit für die Verwirklichung der Menschenrechte in den letzten 50 Jahren nicht sehr ernst genommen.¹³⁵ Dabei spielen vor allem zwei Aspekte eine

133 ICCPR: 149 Mitgliedstaaten; ICESCR: 146 Mitgliedstaaten. Ratifikationsstand nach UNHCHR, *Status of Ratifications, Treaty Body Database*. Internet URL: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>, Stand: Dezember 2002, (Abfrage: 25.01.03). Das erste Fakultativprotokoll zum ICCPR ermöglicht ein Individualbeschwerdeverfahren. Das zweite Fakultativprotokoll zum ICCPR zielt auf die Abschaffung der Todesstrafe.

134 *The Vienna Declaration and Programme of Action* (1993), Abschnitt C in Teil II, Absatz 74.

135 Vgl. Hamm 2001:1005-1031.

Rolle. Zum Einen die Tatsache, dass die verbindlich vorgegebene „internationale Zusammenarbeit“ nicht identisch ist mit „Entwicklungszusammenarbeit“, d.h. dass international zwar in diversen Zusammenhängen in Sachen Menschenrechten zusammengearbeitet wird, die Entwicklungszusammenarbeit als die Sphäre konkreter und finanzkräftiger Nord-Süd- und zunehmend auch West-Ost-Zusammenarbeit davon aber völlig unabhängig ist.¹³⁶ Zum Anderen, dass die WSK-Rechte und das Recht auf Entwicklung, das viele Entwicklungsländer in den Mittelpunkt stellen, faktisch nicht justizierbar sind: Die WSK-Rechte werden von Juristen als "Leistungsrechte" (im Sinne von Staatszielen) gesehen, die im Unterschied zu den bürgerlichen und politischen Menschenrechten nicht einklagbar seien.¹³⁷ Es gibt keine Gerichte bei denen diese Rechte eingeklagt werden können. Und selbst die bestehenden internationalen Gerichte (wie den IStGH oder spezifische Tribunale wie für Jugoslawien, Ruanda, Sierra Leone, Bosnien-Herzegowina und Kambodscha etc.) haben nur einen sehr begrenzten Geltungsbereich.¹³⁸ Menzel konstatiert sogar: "Völkerstrafrecht hat sich im Sog einer dynamischen Entwicklung des Menschenrechtsgedenkens innerhalb kürzester Zeit praktisch und theoretisch von der Unauffindbarkeit zur Unüberschaubarkeit entwickelt" (Menzel 2006:13). Beides hat dazu beigetragen, dass die Verpflichtung zur Verwirklichung der Menschenrechte nicht die erhofften Wirkungen erzielt hat.

2.3.2 Verwirklichung der Menschenrechte als politischer Prozess

Die Verwirklichung der Menschenrechte auf nationaler Ebene und im Rahmen internationaler Zusammenarbeit ist also kein Automatismus, der der Rechtsetzung folgt, sondern ein eminent politischer Prozess: Rechte müssen aktiv eingefordert und die Staaten müssen immer wieder für die Verwirklichung von Menschenrechten in die Verantwortung genommen werden.¹³⁹

136 Deswegen fordert der *Human Development Report* zum Thema Menschenrechte auch: "Entwicklungshilfe muss das Ethos eines Rechts bekommen" (UNDP 2000: 149). Die weitestgehende Position wird von Ulrich Menzel vertreten, der für eine globale Sozialhilfe plädiert (vgl. Menzel 1993).

137 Vgl. dazu ausführlich Schneider 2004.

138 Die fünf spezifischen Gerichte für Jugoslawien (ICTY), Ruanda (ICTR), Sierra Leone (*Special Court for Sierra Leone*), Bosnien-Herzegowina (*War Crimes Chamber in Bosnia-Herzegovina*) und Kambodscha (ECCC) haben alle nur schlimmste Verbrechen (Genozid, Kriegsverbrechen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit) bearbeitet und ungeachtet des nicht unerheblichen finanziellen Aufwandes (100 bis 150 Mio USD pro Gericht pro Jahr von Sierra Leone abgesehen) letztlich nur sehr wenige Täter verurteilt: das ICTY hat 62 Personen verurteilt, das ICTR 33, der *Special Court for Sierra Leone* 6, die *War Crimes Chamber* in Bosnien-Herzegowina 9 und das ECCC bisher noch niemanden (vgl. McDermid 2007). WSK-Rechte sind nicht Gegenstand irgendeines internationalen Gerichtes.

139 Risse/Jetschke/Schmitz haben zu der Frage, wie dies im Einzelnen geschieht, das sogenannte Spiral-Modell entwickelt, das auf der Grundlage empirischer Beobachtung menschenrechtlicher Entwicklungen in Entwicklungsländern verschiedener Regionen einen fünf Phasen (I. Repression, I. Leugnen, III. Taktische Konzessionen, IV: Präskriptiver Status, V. Normgeleitetes Verhalten) umfassenden Prozeß beschreibt, „der – falls er erfolgreich verläuft – zur Verwirklichung internationaler Menschenrechtsnormen im Sinne der dauerhaften Regeleinhaltung im entsprechenden Staat führt“ (Risse/Jetschke/Schmitz 2002:35).

Auch der internationale Menschenrechtsschutz ist politisch determiniert: Sowohl der Prozess der Formulierung als auch der Prozess der Abstimmung sind politische Prozesse, so dass auch die Ergebnisse immer nur Kompromisse sind. Sowohl der Prozess der Formulierung als auch der Prozess der Abstimmung sind politische Aushandlungsprozesse. Der Prozess der Formulierung (*standard setting*) findet in den beiden Fachkommissionen (*functional commissions*) der Vereinten Nationen, der Menschenrechtskommission (*Commission on Human Rights, HRC*) und der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (*Commission on the Status of Women, CSW*) statt. Dort werden auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (*Universal Declaration of Human Rights, UDHR*) fortlaufend rechtliche Normen formuliert, die schließlich in der Generalversammlung abgestimmt werden. Insofern hängen die Handlungsbedingungen auch auf der internationalen Ebene maßgeblich von dem politischen Willen der Beteiligten ab.

2.3.3 Gleiche Rechtsverbindlichkeit aller Menschenrechte: Die Pflichtentrias

Die politisch und kulturell begründete Trennung in bürgerliche und politische auf der einen und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf der anderen Seite wird oft auch damit zu erklären versucht, dass es bezüglich der Umsetzungsverpflichtungen grundsätzliche Unterschiede gebe: Während die bürgerlichen und politischen Rechte als sogenannte „negative“ Rechte bzw. „Abwehrrechte“ gesehen werden, die vom Staat verlangen, nicht in diese Rechte einzugreifen, werden die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte als „positive“ Rechte bzw. „Leistungsrechte“ gesehen, die eine aktive Leistung seitens des Staates für die Erfüllung dieser Rechte verlangen. Dieses Verständnis von Menschenrechten greift jedoch zu kurz und ist heute nicht mehr haltbar.¹⁴⁰

Umsetzungsverpflichtungen werden heute nicht mehr für Abwehr- und Leistungsrechte¹⁴¹ unterschiedlich definiert, sondern sehen für alle Menschenrechte korrespondierende Pflichten. Für alle Menschenrechte gilt eine dreifache Verantwortlichkeit (die sogenannte Pflichtentrias): die Pflicht, die Menschenrechte zu achten (*to respect*), die Pflicht, die Menschenrechte zu schützen (*to protect*) sowie die Pflicht, die Menschenrechte zu gewährleisten (*to fulfil*).¹⁴²

Die Pflicht, Menschenrechte zu achten verlangt vom Staat, die Ressourcen, die dem Einzelnen zur Verfügung stehen, zu respektieren und nicht selbständige Erfüllung seiner Bedürfnisse durch willkürliche Eingriffe zu behindern. Das ist hinsichtlich vieler bürgerlicher und politischer Rechte eine bekannte Forderung. Aber auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten gilt, dass der Staat die (einem Individuum oder einer Gruppe) zur Verfügung stehenden Ressourcen und die damit

140 Vgl. zum Abschnitt insbes. Hainzl 2002:15-19 und Schneider 2004: 33f.

141 Einer Differenzierung in Abwehr- und Leistungsrechte macht nur begrenzt Sinn und verhindert, die mit den jeweiligen Rechten verbundenen Pflichten aufzuzeigen. Vgl. dazu auch Eide/Rosas 2001:5.

142 Die Pflicht zur Gewährleistung wird meist noch in zwei weitere Aspekte unterteilt, und zwar in die Pflicht den Genuss des Rechts zu ermöglichen (*to facilitate*) und in die u.U. ebenso bestehende Verpflichtung, konkrete Leistungen direkt bereitzustellen (*to provide*).

zusammenhängende Freiheit, diese Ressourcen entsprechend den eigenen Vorstellungen und Bedürfnissen eigenverantwortlich zu nutzen, nicht durch ungerechtfertigte Eingriffe beeinträchtigen darf.¹⁴³ Typische Verletzungen stellen beispielsweise willkürliche Enteignungen oder Vertreibungen dar (= Verletzung des Rechts auf Unterbringung und Wohnung)¹⁴⁴ und der mutwillige Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen (Mädchen, ethnische Minderheiten) von der Schulbildung (= Verletzung des Rechts auf Bildung) dar.

Die Pflicht, Menschenrechte zu schützen bedeutet, dass der Staat Eingriffe Dritter (so z.B. von Unternehmen oder anderen privaten Akteuren) in den selbstbestimmten Ressourcengebrauch verhindern muss. Hier geht es darum, dass es nicht damit getan ist, dass der Staat selber keine Menschenrechtsverletzungen begeht. Vielmehr muss der Staat aktiv werden um seine Bürger vor Menschenrechtsverletzungen Dritter (wie z.B. Vertreibung, Ausbeutung, Zwangsarbeit, Diskriminierung, Gesundheitsschädigung etc.) sowie vor übermächtigen wirtschaftlichen Interessen, vor Betrug, vor gefährlichen oder schädlichen Produkten sowie vor Handels- und Vertragspraktiken zu schützen, die gegen die guten Sitten verstoßen. Entsprechende Maßnahmen können Gesetze oder andere Regeln sein, die mögliche Menschenrechtsverletzungen untersagen und dafür sorgen tragen, dass die Umsetzung dieser Regelungen auch tatsächlich erfolgt und überprüft wird. Bezogen auf das Recht auf Arbeit bedeutet das beispielsweise, dass ein Staat, der es versäumt sicherzustellen, dass Unternehmen grundsätzliche arbeitsrechtliche Vorschriften einhalten, seine Verpflichtungen aus dem ICESCR (Art. 6 und 7 ICESCR) verletzt.¹⁴⁵

Schließlich verlangt die Pflicht, Menschenrechte zu gewährleisten von den Staaten, geeignete rechtliche, institutionelle und/oder materielle Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Verwirklichung der in Betracht kommenden Rechte zu ermöglichen. Neben der Verpflichtung, die Erfüllung des entsprechenden Rechts durch vorausschauende Aktivitäten zu ermöglichen (*to facilitate*) kann u.U. und insbesondere auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bezogen die Pflicht zur Gewährleistung auch bedeuten, Leistungen direkt bereitzustellen (*to provide*). Für das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Art. 14 ICCPR) heißt das nicht nur, dass die Einhaltung von verfahrensrechtlichen Mindestgarantien gewährleistet sein muss, sondern dass darüber hinaus Maßnahmen zur Schaffung oder Sicherung eines adäquaten Gerichtssystems oder zur Sicherung der Kompetenz und der Unabhängigkeit des Richterstandes ergriffen werden müssen. Im Zusammenhang mit dem Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 21 ICCPR) bedeutet die menschenrechtliche Gewährleistungspflicht, dass der Ablauf auch von umstrittenen Demonstrationen polizeilich zu sichern ist. Und hinsichtlich des Rechts auf Gesundheit muss jeder Staat Maßnahmen zur Sicherstellung eines möglichst umfassenden und nicht

143 Vgl. Eide 2001:23.

144 Vgl. Maastricht *Guidelines* 1997:para 6.

145 Vgl. Maastricht *Guidelines* 1997:para 6. Ein anderes Beispiel aus dem Bereich der bürgerlichen Rechte ist die zunehmende Sanktionierung von häuslicher Gewalt.

diskriminierenden Zugangs zur medizinischen Grundversorgung ergreifen um seine Verpflichtungen nach dem ICESCR zu erfüllen.¹⁴⁶

Neben der Verpflichtung, die Erfüllung des entsprechenden Rechts durch vorausschauende Aktivitäten zu ermöglichen (*to facilitate*), kann die Pflicht zur Gewährleistung von Menschenrechten insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte darüber hinaus auch bedeuten, dass der Staat verpflichtet ist, Leistungen selber direkt bereitzustellen (*to provide*).¹⁴⁷

Die Pflichtentrias hilft dabei, Umsetzungsverpflichtungen deutlich zu machen, sie schafft aber keine Hierarchie zwischen den Verpflichtungen und findet prinzipiell auf alle Menschenrechte Anwendung. Welche konkreten Schritte ein Staat zur Wahrnehmung seiner Verpflichtungen unternimmt, ist im Wesentlichen in sein Ermessen gestellt.¹⁴⁸ Der dabei zur Verfügung stehende Spielraum ist im Bereich der Gewährleistungspflichten am größten und unterscheidet sich von Land zu Land in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Entscheidend ist, dass die Staaten ihre Pflichten in einem zumutbaren Ausmaß erfüllen.

Es gibt also prinzipiell keinen Unterschied was die Umsetzung von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten angeht. Alle Menschenrechte verlangen vom Staat, aktiv tätig zu werden. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unter bestimmten Umständen durch ein bloßes Unterlassen von beeinträchtigenden Handlungen seitens der Regierungen umgesetzt werden können.¹⁴⁹ Dies ist besonders wichtig angesichts des weit verbreiteten Arguments, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte „kostspielige“ Rechte seien, während es die bürgerlichen und politischen Rechte und Freiheiten quasi „umsonst“ gebe. Zwar erfordert ein effektives Bildungs- und Gesundheitswesen beträchtliche Ausgaben, doch gilt dies auch für die Durchführung von allgemeinen, freien und geheimen Wahlen und noch viel mehr für den Aufbau und den Unterhalt demokratischer Institutionen und Verfahren. Die Abschaffung von diskriminierender Gesetzgebung oder die rechtliche Ermöglichung des Zugangs zu Landtiteln hingegen verursacht hingegen vergleichsweise geringe Kosten.¹⁵⁰

146 Vgl. dazu auch UNDP 2000:117.

147 Diese Pflicht wird etwa in Bezug auf das Recht auf ausreichende Ernährung vom ICESCR-Ausschuss dahin gehend konkretisiert, dass dem Staat auch die Verpflichtung zukommen kann, das Recht auf ausreichende Ernährung direkt und unmittelbar zu gewährleisten („*to provide*“, wenn Einzelne oder Gruppen aus Gründen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, in die Situation kommen, nicht mehr über ausreichende Ernährungsmöglichkeiten zu verfügen. Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 15*).

148 So auch Pogge: "*Even if we feel strongly that, in our own culture, human rights ought to be realized through matching individual legal rights, we should allow that human rights can be realized in other ways, that secure access to their objects is what really matters. (...) There is no good reason to insist that such secure access must be maintained in the same way everywhere on earth*" (Pogge 2002:46).

149 Vgl. dazu Eide 2001:24f.

150 Vgl. dazu auch UNDP 2000:11. So auch Schneider: „Im Übrigen lässt sich gegen eine Justitiabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht mehr das althergebrachte Argument anführen, diese

2.3.4 Staatlicher Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung von Menschenrechten

Auch wenn die Staaten mit der Ratifizierung von menschenrechtlichen Verträgen die Verpflichtung eingehen, die internationalen Standards zu achten und innerstaatlich durch geeignete gesetzliche, administrative und andere Maßnahmen umzusetzen,¹⁵¹ gibt es aufgrund der Tatsache, dass die Menschenrechte keine absoluten Maßstäbe setzen, Möglichkeiten unterschiedliche kulturelle, soziale und politische Rahmenbedingungen und Sichtweisen bei der nationalen Auslegung und Umsetzung zu berücksichtigen. So können unterschiedliche nationale Gegebenheiten etwa dazu führen, dass der Umsetzung bestimmter Rechte (zumindest temporär) eine stärkere Betonung zukommt als anderen. Bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gilt im Übrigen ohnehin der Grundsatz, dass ihre Realisierung fortschreitend und schrittweise erfolgen kann. Der damit gegebene Spielraum entlässt die Staaten aber nicht aus ihrer Verantwortung, bestimmte Maßnahmen sofort zu ergreifen, während andere Maßnahmen so schnell und effektiv "wie möglich" ergriffen und umgesetzt werden müssen.¹⁵² Der skizzierte Spielraum kann und muss von der internationalen Gemeinschaft und den internationalen Überwachungsmechanismen laufend geprüft und gebilligt werden.¹⁵³

Einschränkung von Menschenrechten

Eingeschränkt werden können Menschenrechte vor allem im Falle eines sogenannten Gesetzesvorbehalts. Damit ist gemeint, dass unter bestimmten Bedingungen und in einem begrenzten Rahmen Einschränkungen von Menschenrechten durch die nationalen gesetzgebenden Einrichtungen möglich, unter bestimmten Umständen sogar geboten sind. Solche gesetzlich vorgesehenen Zwecke sind etwa der Schutz der Meinungsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer, der Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit (Art. 19 (3) ICCPR). Üblicherweise ist in den Verträgen vorgesehen, dass ein Eingriff nur dann erlaubt ist, wenn er 1. gesetzlich vorgesehen, 2. einem der im Gesetz aufgezählten Zwecke dient und 3. zur Erreichung dieses Zwecks (unbedingt) notwendig ist.¹⁵⁴

Rechte seien aufgrund des Kostenaufwandes, den ihre Verwirklichung erforderlich mache, im Gegensatz zu politischen und bürgerlichen Rechten von Natur aus nicht justitabel" (Schneider 2004:32).

151 Vgl. dazu etwa Art. 2 (1) ICESCR bzw. Art. 2 (1) und (2) ICCPR. Vgl. zum gesamten Abschnitt Hainzl 2002:48-51.

152 Die Pflicht zu einer fortschreitenden Erfüllung trifft aber genauso für viele bürgerliche und politische Rechte zu. Zudem hält auch der ICESCR-Ausschuss ausdrücklich fest, dass den Staaten die Pflicht zukommt, minimale Standards für jedes Recht sicherzustellen. Vgl. dazu etwa *ICESCR Committee General Comment No. 3 1990*.

153 Vgl. dazu etwa Frowein/Peukert 1996:5-6.

154 „Notwendig“ bedeutet, dass die Verhältnismäßigkeit der Intensität des Eingriffs in Relation zum angestrebten Zweck entsprechend überprüft werden muss. An die Prüfung der „Notwendigkeit“ knüpfen sich oft schwierige Abwägungsfragen zwischen internationalen Vorgaben und nationalen Besonderheiten, da

Da Einschränkungen nur die Ausnahme und nicht die Regel sein dürfen, sind alle Eingriffe grundsätzlich restriktiv zu beurteilen. Die Einschränkung darf den Wesensgehalt des jeweiligen Rechts nicht antasten oder es soweit aushöhlen, dass es bedeutungslos würde. Interpretationsspielraum kann es insofern lediglich bei einzelnen, genau definierten Elementen eines bestimmten Rechts geben: Während bei einigen Elementen eine Einschränkung möglich sein kann, kann dem Staat bei anderen Elementen jegliche Einschränkung untersagt sein. So kann ein Staat beispielsweise auf der Grundlage des Gesetzesvorbehalts zu Art. 18 ICCPR (Religionsfreiheit) bestimmte Einschränkungen bezüglich der öffentlichen Bekundung einer Religion vornehmen, er hat aber keinen Interpretationsspielraum hinsichtlich der Freiheit, eine Religion anzunehmen bzw. einer Religion anzugehören.¹⁵⁵

Im Falle eines Notstandes (Kriegsfall o.ä.) kann die Mehrheit der Menschenrechte ausgesetzt werden. Dies gilt allerdings nicht für sogenannte „notstandsfeste Rechte“, die so essentiell für eine menschenwürdige Existenz sind, dass sie nach allgemeiner Überzeugung unter allen Umständen Beachtung finden müssen. Der ICCPR (Art. 4 (2)) versteht unter diesen Rechten das Recht auf Leben, das Verbot der Folter, das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft, das Verbot der Schuldhaft, das Verbot der rückwirkenden Wirkung von Strafgesetzen, das Recht auf Rechtspersönlichkeit sowie die Rechte auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.¹⁵⁶

2.4 Historische Verortung: Zum dynamischen Prozess der Interpretation der Menschenrechte

Was die historische, d.h. vor allem ideengeschichtliche Verortung der Menschenrechte angeht, so ist zuallererst zu konstatieren, dass die Idee der Menschenrechte mehrere Ursprünge hat, die fast zwei Jahrtausende und mehrere Globalisierungsschübe brauchten, um kodifiziert zu werden und dass der – erst im 20. Jahrhundert im heutigen gebräuchlichen Sinne entstandene - Entwicklungsbegriff sich im Laufe der letzten Jahrzehnte erheblich – und zwar zugunsten der Menschenrechte - verändert hat: Während Entwicklung bis in die 90er Jahre in erster Linie ökonomisch verstanden wurde, haben sich seitdem komplexere Sichtweisen durchgesetzt. Aktuell laufen beide Ideen-Geschichten aufeinander zu (Konvergenz) und haben zu Überlegungen einer stärker an Menschenrechten und Demokratisierung ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit geführt.

die Einschränkungszwecke zwangsläufig abstrakt und oft sehr breit formuliert sind. Vgl. Frowein / Peukert 1996:329-336 und Nowak 1989:371 und 373.

155 Ähnlich verhält es sich mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung (Art 19 ICCPR) dessen Gesetzesvorbehalt (Abs. 3) sich nur auf das Recht auf freie öffentliche Meinungsäußerung (Abs. 2) bezieht. Die private Meinungsfreiheit und Meinungsbildungsfreiheit (nach Abs. 1) ist jedoch jeglichem staatlichem Eingriff entzogen. Vgl. AIV 1998:16.

156 Das Außerkraftsetzen der menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem Pakt ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn es erstens unbedingt nötig ist, zweitens nicht im Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen steht und drittens nicht diskriminierend ist. Engere bzw. weitergehende Formulierungen von notstandsfesten Rechten finden sich etwa in der EMRK (Art. 15) oder in der AmMRK (Art. 27). Vgl. dazu ausführlicher AIV 1998:15.

Die folgende historische Verortung skizziert die Ideengeschichte der Menschenrechte vom naturrechtlichen Denken seit der Antike über die politische Rezeption der Menschenrechte im Zuge der Aufklärung bis zur staatsrechtlichen Anerkennung der Menschenrechte im 18. Jahrhundert (Kapitel 2.4.1), definiert die Menschenrechte mit Senghaas und Bielefeldt als politische Folge von Unrechtserfahrungen (statt als Elemente des von Huntington heraufbeschworenen „*clash of civilizations*“) (2.4.2) und weist mit dem Spiralmodell des Menschenrechtswandels von Risse, Jetschke und Schmitz sowie mit den Forschungen von Hafner-Burton und Tsutsui die faktische Kraft des Normativen (d. h. die Durchsetzung der Menschenrechten auch gegen den Willen der Machthaber via Einforderung durch Zivilgesellschaft) nach (2.4.3).

2.4.1 Ideengeschichte der Menschenrechte

Der klassischen Ideengeschichte der Menschenrechte zufolge gibt es im Wesentlichen zwei Ursprünge, auf die die Idee der Menschenrechte zurückgeführt wird. Zum Einen das Christentum¹⁵⁷, zum Anderen – so das säkulare Verständnis - die Aufklärungsbewegung des 18. Jahrhunderts. Der aktuellen Menschenrechts-Debatte zufolge sind beide Ursprünge richtig und wichtig, aber nur indem diese beide und viele andere Linien¹⁵⁸ zusammen kamen konnten sich die Menschenrechte schließlich durchsetzen: So hat sich die Überzeugung, dass das Individuum über zu schützende Rechte verfüge und seine Würde unantastbar sei, nicht als philosophisches Argument durchgesetzt, sondern v.a. dank einer sozialen Kraft, nämlich der des Christentums (zumindest anfänglich). Andererseits hat die christliche Propagierung der Achtung von Menschenrechten seit der Geburt des Christentums 1.700 Jahre und viele Um- und Abwege gebraucht, bis sie sich durchsetzen konnte – weil sie erst dann verstärkt wurde durch die säkularen, aufklärerischen Debatten des 18. Jahrhunderts.

Als dritte Kraft kam zu diesem Zeitpunkt der Kapitalismus dazu, der den menschenrechtlichen Ideen des Christentums und der Aufklärung zur Durchsetzung verhalf – allerdings nicht um der Menschenrechte willen, sondern eher unabsichtlich: indem sich via Kapitalismus das Bewusstsein dafür verbreitete, dass viele Menschen entrechtet waren (so v.a. die wirtschaftlich Aktiven in Europa und Schwarze in den USA) und indem sich aufgrund zunehmender Vernetzung und Globalisierung dieses Bewusstsein universalisierte: „Für Menschenrechte tritt ein, wer nicht nur fähig ist, sich in das Drangsal anderer hineinzusetzen, sondern wer sich mit diesem Drangsal auch tatsächlich verbunden weiß“.¹⁵⁹ Diese Gelegenheiten wurden durch die Globalisierung vervielfacht, indem es selbst für weit

157 Nicht allerdings die christlichen Kirchen: So schreibt Bielefeldt: "Zu den entschiedensten Gegnern der Menschenrechte in Europa zählen bis ins 20. Jahrhundert hinein (...) die christlichen Kirchen" (Bielefeldt 2006:139).

158 Eine Vielzahl von Unrechtserfahrungen zu allen Zeiten und in allen Kulturen ergibt "eine Vielzahl möglicher Ideengeschichten der Menschenrechte" (Bielefeldt 2006:142). Die in Europa und den USA erfolgte Kodifizierung gibt insofern nur eine spezifische Antwort auf Unrechtserfahrungen (vgl. Bielefeldt 2006:138).

159 Joas zit.n. Kaube 2005.

voneinander entfernt lebende Menschen erfahrbar wurde, ökonomisch, ökologisch und auch politisch miteinander verbunden zu sein: „Man gehört nicht nur theoretisch, sondern ganz handgreiflich zur selben Menschheit“.¹⁶⁰ Wir leben heute historisch erstmalig in einem „globalen Dorf“. Thomas Friedman nennt das Phänomen "*flattening of the world*": "*The world has gone from round to flat. Everywhere you turn, hierarchies are being challenged from below or are transforming themselves from top-down structures into more horizontal and collaborative ones. (...) It is not simply about how governments, business, and people communicate, not just about how organizations interact, but is about the emergence of completely new social, political, and business models*" (Friedman 2006:48).

Etappen der ideengeschichtlichen Herausbildung der Menschenrechte

Naturrechtliches Denken seit der Antike

Die Wurzeln menschenrechtlichen Denkens – sowohl religiöser, als auch philosophischer Art - liegen im Naturrecht: „In enger Verbindung von griechisch-römischer und christlicher Philosophie gab das Naturrecht eine Grundlage für das mittelalterliche und neuzeitliche Rechtsdenken und die Auffassung von politischer Herrschaft. In der frühen Neuzeit entwickelte es sich immer kräftiger und wurde in der philosophisch-rationalistischen Gestalt zum grundlegenden Kulturfaktor der Aufklärungsepoche, beherrschte die Rechts- und Staatswissenschaft des 17. und 18. Jahrhunderts und brachte in immer größerer Klarheit die Idee der Menschenrechte hervor“.¹⁶¹

Unter Naturrecht ist im Unterschied zu dem menschengemachten, kodifizierten Recht ein Recht zu verstehen, das kraft seines Ursprungs jeder irdischen Gewalt entzogen und unveräußerlich ist. Die Grundüberzeugung naturrechtlichen Denkens ist, dass alle Menschen frei und gleich sind und allen Menschen von Natur aus Rechte gegeben sind, die keiner weiteren Anerkennung bedürfen.¹⁶² Charakteristisch für das Naturrecht ist die tiefe Achtung vor der Würde des Menschen. Entstanden in der Antike (griechisch-römische Stoa) wurde das naturrechtliche Denken umso bedeutungsvoller, als das Christentum bereits in den Anfängen eine Verbindung mit ihm einging: Christus verkündete die Gleichheit aller Menschen (vor Gott) und die Bibel knüpft an stoische Vorstellungen an. Das christliche Naturrechts-Denken entwickelte sich weiter (mit wichtigen Beiträgen von Augustin und Thomas von Aquin) bis die Reformation (insbes. Protestantismus und Calvinismus) im 15. und 16. Jahrhundert den Kampf um die alten ständischen Rechte und gegen die absolutistischen Obrigkeiten insbes. in Frankreich inspirierten und damit maßgeblich zur Ausbreitung und Verankerung der Menschenrechte beigetragen hat.

160 Kaube 2005.

161 Östreich 1974:17.

162 Die naturrechtliche Theorie ("*naturalist theory*") "*propounds that the rules and principles governing human behaviour and social order exist independently of any formal, enacted laws or systems governing any nation*" (Rubin 1998:336).

Der christliche Bezug ging im 17. und 18. Jahrhundert allerdings zunehmend verloren oder anders gesagt: die über Jahrhunderte erzwungene Einheit von Denken und Glauben zerbrach endgültig. Francis Bacon (1561-1626)¹⁶³ und Galileo Galilei (1564-1642)¹⁶⁴ befreiten die Wissenschaft aus dem Griff der Kirche und René Descartes (1596-1650)¹⁶⁵ trennte die Vernunft vom Glauben. Leopold bezeichnet dies als die "zweite institutionelle Revolution", in der vernunftrechtlich begründete Institutionen geschaffen werden (vgl. Leopold 2006).¹⁶⁶ Thomas Hobbes (1588-1679) befreite den Staat von der Vorstellung des Gottesgnadentums und entwickelte an dessen Stelle das Konzept eines Gesellschaftsvertrages, mit dem die Bürger ihre Rechte, die sie im Naturzustand haben, ihrem Souverän, dem Staat überlassen.¹⁶⁷ Es fand ein umfassender Enttheologisierungs- und Säkularisationsprozess statt. Das Menschenbild wandelte sich von einer christlichen zu einer durch die Aufklärungsphilosophie bestimmten Vorstellung.¹⁶⁸ Wichtige Vertreter aufklärerischen Denkens waren u.a. Locke, Montesquieu, Voltaire, und Rousseau.¹⁶⁹

John Locke (1632 – 1704) entwickelte die Vorstellung von den "natürlichen Rechten des Menschen" (*natural rights of man*) weiter: "*To understand political power right (...) we must consider, what state all men are naturally in, and this is a state of perfect freedom to order their actions, and dispose of their possessions and persons, as they think fit, within the bounds of the law of the nature, without asking leave, or depending upon the will of any other men. A state also of equality, wherein all power and jurisdiction is reciprocal, no one having more than another ...*" (Locke 1690:282). Die natürlichen Rechte des Menschen, zu denen nach Locke v.a. das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und das Eigentumsrecht zählen sind Locke zufolge unveräußerlich und – und das ist das Neue - durch einen sozialen Kontrakt geschützt. Die Aufgabe von Staat und Gesellschaft ist es, die Wahrnehmung dieser Rechte zu gewährleisten. Jede Regierung, die dies missachtet, ist illegitim und muss folglich ersetzt werden.¹⁷⁰

163 Vgl. Francis Bacon: *The major works*, Oxford 2002. Vgl. auch Hesse 2006:116f.

164 Vgl. Galileo Galilei: *Sidereus nuncios* – Nachricht von anderen Sternen, Frankfurt 2000 und Galileo Galilei: Dialog über die beiden hauptsächlichsten Weltsysteme. Das ptolemäische und das kopernikanische, München 1982. Vgl. auch Hesse 2006:121f.

165 Descartes sah den Zweifel als Voraussetzung für Erkenntnis, setzte ihn an die Stelle des Glaubens und machte ihn zur Methode der Wissenschaft. Vgl. René Descartes: *Von der Methode*, Hamburg 1960. Vgl. auch Hesse 2006:127f.

166 Die erste institutionelle Revolution fand Leopold zufolge mit der Ergänzung emotional gestützter Institutionen durch religiös gestützte Institutionen statt.

167 Vgl. Thomas Hobbes: *Elements of Law, Natural and Politic* (1640), Thomas Hobbes: *Vom Menschen, Vom Bürger*, Hamburg 1994 sowie Thomas Hobbes: *Leviathan* Ditzingen 1986. Vgl. auch Hesse 2006:132f.

168 Vgl. Östreich 1974:23.

169 Nicht aber die Deutschen Hegel, Schopenhauer und Nietzsche! Vgl. Bielefeldt 2005:30.

170 Vgl. John Locke: *The Second Treatise of Government*, in: Lewis 2003:282ff.

Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu (1689 – 1755) hat die naturrechtlichen Thesen Lockes weiterentwickelt und die Staatstheorie v.a. durch seine These von der Gewaltenteilung (in Legislative, Exekutive und Judikative) maßgeblich geprägt.¹⁷¹

Francois Marie Arouet (1694 – 1778) hat unter seinem Schriftstellernamen Voltaire v.a. sarkastische Kritik an Absolutismus und Feudalismus geübt. Als Geschichtsphilosoph ist er vor allem mit seinem Werk *Contes philosophiques* (1746) sowie mit seinem Philosophischen Wörterbuch (1764) berühmt geworden. Sein Anliegen war eine "Geschichte des menschlichen Geistes und nicht die ausführliche Aufzählung unbedeutender Tatsachen, auch mit der Geschichte großer Herren will ich nichts zu tun haben (...); aber ich will wissen, über welche Stufen die Menschen vom Zustand der Barbarei zur Zivilisation übergangen".¹⁷²

Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) schließlich hat (wie Montesquieu) maßgeblichen Einfluss auf das moderne Demokratieverständnis (und wie Voltaire) auf die Französische Revolution gehabt – und zwar v.a. durch seine These von der Souveränität des Volkes (*la volonté générale*), die im Rahmen eines Vertrages (*contrat social*¹⁷³) ausgeübt werden sollte.¹⁷⁴ Rousseau's Überzeugung von der Notwendigkeit einer Institutionalisierung erklärt sich aus seinem Menschenrechtsverständnis. Rousseau teilte zwar die Auffassung, dass der Mensch frei geboren ist ("*man is born free*"), aber die Tatsache, dass er unfrei lebt ("*and everywhere he is in chains*") führt er darauf zurück, dass die Rechte des Menschen eben nicht von sich aus respektiert würden, sondern institutionell verankert werden müssen.¹⁷⁵

Politische Rezeption der Menschenrechte im Zuge der Aufklärung

Nachdem es bereits im Mittelalter die Auffassung von der Bindung und Beschränkung jeder Herrschaft gab und zwar nicht nur in Abgrenzung von weltlicher und geistlicher Gewalt, sondern auch durch die Begrenzung der fürstlichen Gewalt durch die Rechte der Stände und durch die „Landesfreiheiten“ (Rechte, die den Einwohnern des ganzen Landes zugutekommen sollten),¹⁷⁶ manifestierte

171 Vgl. Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu: *De l'Esprit des Lois* (1748).

172 Zitiert nach Peter Möller: Voltaire, www.philolex.de.

173 "If then we discard from the social compact what is not of its essence, we shall find that it reduces itself to the following terms: Each of us puts his person and all his power in common under the supreme direction of the general will, and, in our corporate capacity, we receive each member as an indivisible part of the whole" (Rousseau 1762:306). Problematisch an Rousseau's Vorstellung vom *contrat social* ist vor allem, dass diese Macht absolut ist: "As nature gives the man absolute power over all his members, the social compact gives the politic body absolute power over all its members also" (Rousseau 1762:306).

174 Vgl. Jean Jacques Rousseau: *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762).

175 "... right does not come from nature, and must therefore be founded on conventions" (Rousseau 1762:303).

176 Vgl. Östreich 1974:12f.

sich diese Auffassung konkret in der spanischen Aufzeichnung von Grundrechten durch die Cortes von Léon 1188 und in der englischen Freiheitsurkunde *Magna Charta*¹⁷⁷ von 1215, die die englischen Barone dem König abtrotzten. Zur allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kam es jedoch erst in Folge des Absolutismus des 16. bis 18. Jahrhunderts: als Gegenbewegung zu dem sowohl nach innen wie nach außen nach absoluter Macht strebenden modernen Staat. In England waren weitere Stationen des Kampfes um Grundfreiheiten und –rechte die *Petition of Rights*¹⁷⁸ von 1628, die Habeas-Corpus-Akte¹⁷⁹ von 1679, die glorreiche Revolution von 1688 und die *Bill of Rights*¹⁸⁰ von 1689.

Die erste Erklärung der Menschenrechte aber erfolgte nicht in England, sondern in dem nach Unabhängigkeit von England strebenden 13 *United Colonies* die sich damit zu den unabhängigen *United States of America* erklärten. Zuerst wurde 1774 in Boston eine Erklärung der Menschenrechte beschlossen. Es folgte 1776 Philadelphia mit einer Deklaration, nach der „die Einwohner der nordamerikanischen Kolonien Rechte haben, die ihnen zustehen nach dem unveränderlichen Recht der Natur,

177 Vgl. *Magna Charta* von 1215 (in Lewis 2003:140ff). Artikel 14 der Magna Charta konstituiert eine Versammlung (von Landbesitzern), die als Ursprung der Parlaments-Idee angesehen wird: "*To those who hold lands directly of us we will cause a general summons to be issued, through the sheriffs and other officials, to come together on a fixed day (...) and at a fixed place*" (Magna Charta 1215 Art. 14, zit. n. Lewis 2003:143). Darüberhinaus ist die Magna Charta aber vor allem dadurch berühmt geworden, dass sie dem Prinzip der Beschränkung der Macht des Königs (bzw. der Regierung) durch Gesetze zum Durchbruch verhalf.

178 Vgl. *Petition of Rights* von 1618 (in Lewis 2003:229ff). Die *Petition of Rights* markiert den Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen dem britischen Königshaus und dem Parlament. Das Parlament fordert darin insbes. die Einhaltung der folgenden Rechte: keine Inhaftierung ohne richterliches Verfahren: ("*no imprisonment without trial*") und keine Erzwingung von Krediten ("*no man hereafter (shall) be compelled to make or yield any gift, loan, benevolence, tax or such like charge, without common consent by Act of Parliament(...)*") (*Petition of Rights* 1618 Art. X zit. n. Lewis 2003:231).

179 Vgl. *Habeas Corpus Act* von 1679 (in Lewis 2003:267ff). Der *Habeas Corpus Act* kodifiziert das Recht, das derjenige, der jemanden gefangen nimmt (der den Körper hat), diesen vor Gericht bringen muss: "... *whenever any person or persons shall bring any habeas corpus (...) his or their under officers, under keepers or deputies shall within three days after service thereof as aforesaid (...) upon payment or tender of the charges of bringing the said prisoner, to be ascertained by the judge or court (...)*" (*Habeas Corpus Act* 1679 Art. II zit. n. Lewis 2003:267f). Der *Habeas Corpus Act* beschränkt damit willkürliche Inhaftierungen.

180 Vgl. *Bill of Rights* von 1689 (in Lewis 2003:275ff). Die *Bill of Rights* ist das Ergebnis der *Glorious Revolution*, mit der der absolutistisch herrschende James II (unblutig und darum: glorios) vom Thron verjagt wurde und William und Mary of Orange (Wilhelm und Maria von Oranien) nur unter der Voraussetzung inthronisiert wurden, dass sie der *Declaration of Rights* zustimmten, die dann zur *Bill of Rights* wurde. Die *Bill of Rights* kodifiziert, dass Gesetze nicht ohne Zustimmung des Parlaments ausser Kraft gesetzt werden dürfen ("*suspending of laws (...) without the consent of parliament is illegal*"), dass der König nicht ohne Zustimmung des Parlaments Geld einziehen darf ("*that the levying of money for or to the use of the crown (...) without grant of parliament (...) is illegal*"), dass jeder das Recht hat, Petitionen einzureichen ("*it is the right of the subjects to petition the king*"), dass die Armee dem Parlament untersteht ("*the raising or keeping a standing army (...) unless it be with consent of parliament is against law*"), dass die Parlamentswahlen frei sind ("*the election of members of parliament ought to be free*"), dass im Parlament Redefreiheit herrscht ("*freedom of speech and debates or proceedings in parliament*") und dass die Justiz unabhängig zu sein hat ("*jurors (...) ought to be freeholders*") (*Bill of Rights* 1689 zit. n. Lewis 2003:277).

den Prinzipien der Verfassung Englands und ihren eigenen Verfassungen“.¹⁸¹ Darauf folgten die „gesetzlichen Erklärungen der Rechte“ durch die Einzelstaaten – und schließlich 1776 die Unabhängigkeitserklärung¹⁸².

Die Aufklärung und die französische Erklärung der Menschenrechte von 1789 als Gesetz durch die französische Nationalversammlung (siehe dazu weiter unten) repräsentieren zwar den bekanntesten Abschnitt der Ideengeschichte und unstreitig einen wichtigen Höhepunkt, nicht aber deren Entstehung. Nach einer wechselvollen Geschichte war die Idee der Menschenrechte nun allerdings staatsrechtliche Wirklichkeit geworden.

Staatsrechtliche Anerkennung der Menschenrechte im 18. Jahrhundert

Der vermeintliche Geburtsstunde der Menschenrechte in den Erklärungen der Menschenrechte in Frankreich¹⁸³ und in den USA¹⁸⁴ im 18. Jahrhundert stellt insofern nur eine (wenngleich für Positivisten die entscheidende) Etappe und eine Ausprägung der Ideengeschichte der Menschenrechte dar.¹⁸⁵ Nach der staatsrechtlichen Anerkennung der Menschenrechte im 18. Jahrhundert folgte die völker-

181 Zit. n. Östreich (1974:31).

182 Vgl. *The Declaration of Independence* von 1776 (in Lewis 2003:333ff). Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung basierte auf den Ideen von Montesquieu, Locke, Rousseau und Paine. Das aufklärerische Credo der von Thomas Jefferson formulierten Erklärung lautet: "*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty and the Pursuit of Happiness*" (*The Declaration of Independence* 1776 zit. n. Lewis 2003:234).

183 Vgl. *The Declaration of Rights of Men and Citizen* von 1789 (in Lewis 2003:348ff). Die französische Menschenrechtserklärung war die Abschlusserklärung der erstmals seit 150 Jahren einberufenen "Generalstände" (*Etats Généraux*), die, inspiriert von der amerikanischen Revolution, den französischen Feudalismus (um nicht zu sagen Absolutismus) beendeten. Die 17 als natürlich, unveräußerbar und heilig bezeichneten Rechte umfassen die Freiheit und Gleichheit aller Menschen (Art. 1), das Recht auf Freiheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Sicherheit und das Widerstandsrecht gegen Unterdrückung (Art. 2). Die französische Menschenrechtserklärung kodifiziert ferner die Rechtsgebundenheit von Macht (Art. 5), das Recht auf politische Teilhabe (Art. 6), das Verbot willkürlicher Inhaftierung (Art. 7), das Verbot unangemessener Bestrafung (Art. 8), die Unschuldsvermutung (Art. 9), die Meinungsfreiheit (Art. 10), die Redefreiheit (Art. 11), die Notwendigkeit öffentlicher Gewalt (Art. 12), die Notwendigkeit einer allgemeinen Steuer (Art. 13 und 14), die Rechenschaftspflichtigkeit der Verwaltung (Art. 15), die Gewaltenteilung (Art. 16) und das Eigentumsrecht (Art. 17).

184 Vgl. *The Bill of Rights* von 1791 (in: Lewis 2003:351ff). Die amerikanische Menschenrechtserklärung umfasst 10 Artikel, die die folgenden Rechte kodifizieren: Religionsfreiheit, Redefreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Petitionsrecht (Art. 1), Hausrecht (Art. 4), das Verbot willkürlicher Inhaftierung (Art. 5), das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren sowie das Recht auf Verteidigung (Art. 6 und 7), das Verbot unangemessener Bestrafung (Art. 8), die Existenz weiterer Rechte (Art. 9) und die Souveränität des Volkes (Art. 10).

185 Östreich (1974:7) schreibt: „Die dort gewonnenen Begriffsbestimmungen bieten nur eine besondere Form unter besonderen Umständen“.

rechtliche Anerkennung insbes. im 20. Jahrhundert (vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.4.1) und damit die Universalisierung der Menschenrechte (vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.4.2).

Aufgrund des Kalten Krieges (und der dadurch bedingten Kodifizierung der Menschenrechte in mehreren Pakten) war es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts üblich, von Generationen von Menschenrechten zu sprechen und die Menschenrechte in Gruppen und Hierarchien einzuteilen.¹⁸⁶

Unter „Menschenrechten der ersten Generation“ wurden die sogenannten „klassischen“ bürgerlichen und politischen Rechte verstanden, wie etwa das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, das Recht auf Privateigentum, die Religionsfreiheit, die Meinungsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit, das Wahl- und Petitionsrecht oder der gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern.

Unter „Menschenrechten der zweiten Generation“ wurden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gefasst. Diese umfassen das Recht auf Arbeit und auf angemessene Arbeitsbedingungen, das Recht auf soziale Sicherheit, auf einen angemessenen Lebensstandard, auf Unterkunft, Nahrung und Gesundheit sowie die Rechte auf Bildung und auf Teilnahme am kulturellen Leben.

Als „dritte Generation“ von Menschenrechten wurde eine Gruppe von kollektiven Rechten oder Solidarrechten bezeichnet, in deren Mittelpunkt das Recht auf Selbstbestimmung und das Recht auf Entwicklung¹⁸⁷ stehen. Zur sogenannten dritten Generation zählen ferner auch andere kollektive Rechte der Völker, wie das Recht auf Gleichheit, auf Frieden und auf eine gesunde und menschenwürdige Umwelt, die sich in erster Linie an andere Völker und an die internationale Gemeinschaft richten. Diese sogenannten „Solidarrechte“ sind seit ihrer ersten Formulierung umstritten und nur zum Teil als Menschenrechte anerkannt.¹⁸⁸ Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, dass es sich dabei um Gruppenrechte und nicht mehr um Rechte des Individuums handelt.

Der Begriff der Generationen suggeriert, dass Menschenrechte voneinander getrennt, wohlmöglich sogar hierarchisiert werden können. In einem normativen Sinne ist das jedoch nicht akzeptabel, da

186 Vgl. zum Folgenden insgesamt AIV 1998:10 und Van Genugten 1999:21-22.

187 Das „Recht auf Entwicklung“ in seiner 1986 von der Generalversammlung verabschiedeten Form ist ein Solidarrecht und gilt insofern als *soft law*. Ungeachtet der geringen rechtlichen hat es doch – insbesondere für viele Entwicklungsländer – eine wichtige politische Funktion. Aber auch diese war alles andere als erfolgreich: Das „Recht auf Entwicklung“ wurde von einigen Entwicklungsländern (so v.a. Ägypten, Algerien, Bangladesch, Bhutan, China, Cuba, Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, Myanmar, Nepal, Pakistan, den Philippinen, Sri Lanka, Sudan und Vietnam) zum „Recht auf Entwicklungshilfe“ verkürzt (vgl. Selchow/Hutter 2004:20 und zu den Akteuren Mertus 2005:14f). Nuscheler konstatiert: Dem Recht auf Entwicklung „geschah ... das Schlimmste, was ihm geschehen konnte: nämlich die Involution zu einem „Recht auf alles“, was in der internationalen Politik ein „Recht auf nichts“ bedeutet“ (Nuscheler 1986:21). Vgl. zum Recht auf Entwicklung auch Baxi 1998.

188 Die Solidarrechte finden sich vor allem in der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker von 1981. Das Recht auf Selbstbestimmung findet sich jeweils in Art. 1 des ICCPR und des ICESCR. Das Recht auf Entwicklung und das Recht auf Selbstbestimmung fanden auch Eingang in die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm der zweiten Welt-Konferenz für Menschenrechte 1993.

Menschenrechte unteilbar und interdependent sind. Dies war im Prinzip seit der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 klar, die die Menschenrechte aus einer ganzheitlichen Sichtweise formuliert und alle Menschenrechte beinhaltet: die bürgerlichen, die politischen, die wirtschaftlichen, die sozialen und die kulturellen Rechte. Die Ausarbeitung der in der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Rechte in zwei getrennten, rechtsverbindlichen Pakten (ICCPR und ICESCR) erklärt sich also nicht durch eine unterschiedliche Bedeutung, sondern allein historisch durch die ideologisierte Menschenrechtsdebatte in den Zeiten des Kalten Krieges.¹⁸⁹ Dies wird auch dadurch deutlich, dass auch in diesen Pakten in der Präambel die Interdependenz und Unteilbarkeit aller Rechte explizit hervorgehoben wird. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges jedoch wurde es möglich, die ideologisch geprägte Diskussion um den Zusammenhang und das Verhältnis von unterschiedlichen Gruppen von Menschenrechten in einer sachlichen Weise neu aufzugreifen und die lange betriebene Trennung und Instrumentalisierung einzelner Rechte bzw. Gruppen oder Generationen von Rechten zu überwinden.

Weitere wichtige Meilensteine waren die „Normenkaskade“¹⁹⁰ ab Mitte der 80er Jahre und die Welt-Menschenrechts-Konferenz 1993, deren Schlusserklärung betont, dass nur die gemeinsame Verwirklichung aller Menschenrechte dem komplexen Anspruch und der umfassenden Schutzfunktion der Menschenrechte Rechnung tragen kann.

Seitdem hat sich ein ganzheitliches Menschenrechtsverständnis durchgesetzt, das auf der Einsicht beruht, dass die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gleichrangig sind und im Wesentlichen über dieselben, folgenden Charakteristika verfügen:

- Mit allen Menschenrechten sind sowohl positive als auch negative Pflichten für ihre Umsetzung verbunden.
- Alle Menschenrechte besitzen sowohl Aspekte, die sofort und unmittelbar umgesetzt werden müssen, als auch solche, die erst nach und nach verwirklicht werden können.
- Für die Umsetzung aller Rechte sind finanzielle Ressourcen nötig.
- Erst durch eine holistische Sichtweise wird es möglich, den wechselseitigen positiven Zusammenhängen und Verstärkungen von verschiedenen Menschenrechten im Rahmen ihrer Umsetzung eine entsprechende Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.¹⁹¹

189 Das unterschiedliche Verständnis von West und Ost spitzte sich zu in der Aussage des Vertreters Großbritanniens in der VN-Debatte über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der sagte: „Wir wollen freie Menschen, nicht wohlgenährte Sklaven“, und der Gegenthese des Vertreters der Sowjetunion, der dagegen hielt: „Freie Menschen können verhungern“ (zit. n. Östreich 1974:43).

190 Risse/Jetschke/Schmitz 2002:37.

191 Vgl. auch UNDP 2000:117.

Die Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte wird nicht nur normativ von allen einschlägigen menschenrechtlichen Dokumenten konstatiert, sondern lässt sich auch empirisch feststellen: So kann die Achtung von politischen Rechten (so z.B. der Pressefreiheit) wirtschaftliche Rechte positiv beeinflussen (so z.B. Hungersnöte und andere von Menschen verursachte Armutphänomene vermeiden helfen). Andererseits kann Missachtung von Rechten auch zur Entwertung von anderen Rechten führen, so z.B. wenn Menschen grundsätzliche Ansprüche auf Gesundheitsversorgung, adäquate Ernährung und Unterkunft vorenthalten werden und so das Recht auf Leben entwertet wird.

Es ist jedoch leider festzustellen, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bisher nicht dieselbe Aufmerksamkeit und denselben Status wie die politischen und bürgerlichen Rechte genießen. Auch in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit dominieren weitgehend Ansätze, die die Wahrnehmung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit primär als die Förderung der Verwirklichung von bürgerlichen oder politischen Rechten verstehen und diesen eine übergeordnete Rolle beimessen. Bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte herrscht weiterhin die Überzeugung vor, dass die Entwicklungszusammenarbeit als solche und gleichsam automatisch zur Verwirklichung dieser Rechte beitrage („Gleichsetzungsthese“).¹⁹² Dabei haben sich einige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit als in menschenrechtlicher Hinsicht ungenügend und bisweilen sogar als kontraproduktiv erwiesen.¹⁹³ Die Entwicklungszusammenarbeit ist daher gefordert, nicht nur negative menschenrechtliche Auswirkungen zu verhindern, sondern insbesondere auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bewusst(er) wahrzunehmen und explizit zu fördern.

2.4.2 Universalität oder kulturelle Relativität der Menschenrechte?

Menschenrechte haben universelle Gültigkeit, d.h.: Menschenrechte und die mit ihnen verbundenen Freiheiten haben überall und für alle Menschen Geltung. Sie sind unteilbar und interdependent. Bereits in der Satzung der Vereinten Nationen von 1945 wurden Menschenrechte als universelle Prinzipien der Weltgemeinschaft formell verankert. Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte spricht in ihrer Präambel von den Menschenrechten als von einem „von allen Völkern und Nationen zu erreichenden, gemeinsamen Ideal“. Die von 171 Staaten unterzeichnete Schlusserklärung der Menschenrechtskonferenz von 1993 schreibt fest: „*While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.*“¹⁹⁴ Es handelt sich dabei um eine Kompromissformel, die einerseits kulturelle und andere Besonderheiten aufgreift, gleichzeitig aber deutlich macht, dass

192 Vgl. Lingnau/Krennerich 2002.

193 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 2 1990:para 7.*

194 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm Art. 5, abgedruckt in Nowak 1994a:170.

kulturelle, religiöse und andere Besonderheiten die Staaten nicht von ihrer Pflicht entbinden, alle Menschenrechte zu schützen und zu fördern.

Faktisch jedoch bestehen Vorbehalte gegenüber der Universalität, d.h. der Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte fort. Den wichtigsten Einwand stellen jetzt vor allem kulturelle Vorbehalte dar, die sowohl von Kulturrelativisten als auch wenig menschenrechtsorientierten Regimen artikuliert werden.

Bellers beispielsweise hält der These von der Universalität entgegen: „Es gibt keine Weltpolitik und erst recht nicht eine Weltgesellschaft. Es gibt auch nur begrenzt die „Welt“wirtschaft. (...) Stattdessen ist ein älterer Begriff von Braudel zu revitalisieren, der von „Weltwirtschaften“ spricht. Analog müsste man von Weltpolitiken sprechen“.¹⁹⁵ Bellers konstatiert „Großkulturen“ (das Europa, China, Indien, Japan, Islam, Subsahara-Afrika, Lateinamerika und die USA), die sich - weitgehend religiös definiert - vor allem mit sich selbst beschäftigen und über die die Menschenrechte und andere Globalisierungshoffnungen wie ein Zuckerguss gelegt wurden, während darunter der „*clash of civilizations*“ (Huntington) gärt. Wenn damit gemeint ist, dass im Zuge der Globalisierungen nicht nur ein Gesellschafts- und Wirtschaftstypus (nämlich der westliche) dominiert, sondern sich viele verschiedene Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme vermischen oder überlagern, dann hat Bellers sicherlich recht.

Auch von ganz anderer Seite wird den Menschenrechten der Status eines universellen Guts verweigert, nämlich von Entwicklungsländer-Potentaten. Paradoxerweise hilft ihnen dabei die Tatsache, dass Menschenrechte (im Westen) kodifiziert wurden und diese positivistische Menschenrechtsauffassung liefert nun geeigneten afrikanischen, asiatischen und anderen Regierungen (nicht aber unabhängigen Denkern!)¹⁹⁶ die Steilvorlage, dass diese Rechte in ihren Kulturkreisen nicht kodifiziert und insofern eben auch nicht gültig seien.¹⁹⁷ Diesem Verständnis ist mit dem naturrechtlichen Verständnis der Menschenrechte zu konträren: Menschenrechte sind dem Menschen per se gegeben, sie müssen nicht erst kodifiziert werden. Sen schlägt daher vor, Menschenrechte als ein Set ethischer Ansprüche zu sehen, die nicht zwingend in Gesetzen kodifiziert und (mit Staatsgewalt) durchgesetzt werden müssen (vgl. Sen 1999:228f). "*We have to judge the plausibility of human rights as a system of ethical reasoning and as the basis of political demands*" (Sen 1999:230).

Damit ist ein zweites wichtiges Gegenargument angesprochen: Menschenrechte als politischer Prozess oder mit Bielefeldt gesprochen "als Ergebnis von konflikthaft verlaufenen gesellschaftlichen Lernprozessen" (Bielefeldt 2006:137). Die Menschenrechte haben sich auch im Westen nicht fried-

195 Bellers 2004:14.

196 In allen Gesellschaften werden sich menschenrechtliche Akteure und Forderungen finden lassen. Allerdings im Zweifelsfall weniger unter den Herrschenden als unter den Beherrschten. "*It is important to listen to the dissent in each society*" (Sen 1999:247).

197 "*The dominance of the positivist model of sovereignty permits Asian states to maintain their claims of cultural relativism*" (Harris 2000:13).

lich, quasi in einem organischen Reifungsprozess entwickelt, sondern wurden im Zusammenhang vieler politischer Konflikte erkämpft: "Die Geschichte der Menschenrechte ist die Geschichte der Kämpfe, die die Menschen darum gefochten haben" (UNDP 2000:37). Und zwar nicht nur in den letzten Jahrhunderten Europa, sondern in verschiedenen kulturellen Kontexten. Solche Prozesse laufen auch in Singapur und China ab – auch wenn die Regierungen Singapurs und Chinas das natürlich nicht gerne so sehen.¹⁹⁸ Bisher war die wirtschaftliche Entwicklung beider Länder so erfolgreich¹⁹⁹, dass bürgerliche und politische Rechte offenbar vernachlässigbar schienen. "*But as and when big policy mistakes are made, that lacuna can be quite disastrous*" (Sen 1999:182). Das Scheitern des chinesischen "großen Sprungs nach vorne" und die darauf folgende, größte Hungersnot aller Zeiten, der vermutlich 30 Millionen Menschen zum Opfer fielen sowie die asiatische Finanzkrise 1997/98 sind eindrucksvolle Beispiele dafür, dass allein der Mangel an Information und Transparenz fatale wirtschaftliche Folgen haben kann.

Menschenrechte sind also weniger kulturspezifisch als vor dem Hintergrund der (kulturell verschiedenen) gesellschaftlichen Lernprozesse (konkret: Unrechtserfahrungen) zu verstehen, die ihnen zugrunde liegen: „An ihrem Beginn stehen Erfahrungen strukturellen Unrechts, auf die die Menschenrechte eine politisch-rechtliche Antwort gaben.“²⁰⁰ „Ob schließlich und endlich an vielen Orten der Welt die Idee der Menschenrechte obsiegen und diese Idee sich in erschütterungsfeste politische Ordnungen übersetzen wird, das sind Fragen, deren Antwort offen ist. Aber wie einst in Europa, so wird auch außerhalb Europas die Antwort nicht von uralten kulturellen Vorprägungen abhängen, die einen solchen Übergang vermeintlich erleichtern oder behindern. Entscheidend werden politische Kräftekonstellationen im Kontext von Entwicklungsprozessen sein, die erfolgreich sind oder aber misslingen – oder, was häufiger zu beobachten sein wird, die sich in der Spannung zwischen Misserfolg und Erfolg bewegen. Darin, nicht in der kulturellen Erblast ist das unsichere weitere Schicksal der Menschenrechte begründet“ (Senghaas 2001:173f).

Goodhart entwickelt in seinem *Democracy as Human Rights*-Konzept sogar die These, dass der Kampf um Menschenrechte in Zeiten der Globalisierung die (adäquate) Fortführung des Kampfes um Demokratisierung (im Rahmen von Nationalstaaten) darstellt, da die Nationalstaaten in Zeiten der Globalisierung wesentliche Funktionen, so v.a. ihre Souveränität, eingebüßt haben (vgl. Goodhart 2005:131f).

198 Die These wonach politische Rechte die ökonomische Entwicklung behindern wurde nach dem langjährigen Singapur Premierminister Lee Kuan Yew benannt (sog. "*Lee Thesis*"). Sie lässt sich aber nur schwer durch Äusserungen Lee Kuan Yews belegen: in seiner 800seitigen Biographie kommt nicht einmal der Begriff der Menschenrechte vor (vgl. Lee Kuan Yew 2000). Die entsprechenden Äusserungen - und Taten - der chinesischen Führung hingegen sind legion. Vgl. dazu ausführlicher Harris 2000 und Sen 1999:148ff.

199 Der wirtschaftliche Erfolg ist in vielen asiatischen Ländern sehr breitenwirksam: "*The East Asian governments realized that success requires social and political stability and that social and political stability in turn require both high levels of employment and limited inequality*" (Stiglitz 2006:45).

200 Bielefeldt 2005:30.

Er wird darin von Thakur unterstützt, der schreibt: "Einigen Staaten fällt es immer schwerer, das Gewaltmonopol durchzusetzen. Die seit dem Westfälischen Frieden herrschende Vorstellung von Souveränität erodiert. Dazu gilt, dass Nationalstaaten voneinander abhängig sind. Souveränität kann also nicht absolut sein – und war es nie. Es ist wichtig, sie als Instrument für die Sicherheit von Staatsbürgern zu verstehen. Der Missbrauch auf Kosten dieser Menschen darf nicht toleriert werden. Auch innerstaatliches Handeln muss deshalb internationalen Standards entsprechen" (Thakur 2008:118).

Auch die These, dass die Menschenrechte alle europäischem Denken entspringen ist nicht haltbar. Sie stellt laut Bielefeldt eine unzulässige Extrapolation der Gegenwart in die Vergangenheit dar.²⁰¹ Der politische Prozess der Erringung der Menschenrechte ist – wie oben dargestellt - ein relativ junger. Älter sind die ideengeschichtlichen *inputs*, die zum Teil in Europa aber eben auch in anderen Kulturen zu finden sind.²⁰² Asien ist nicht komplett konfuzianisch (und nicht einmal China) und es überhaupt nicht ausgemacht, dass Konfuzianismus nicht menschenrechtskompatibel ist. Schließlich koexistiert auch in Europa *law-and-order*-Mentalität mit menschenrechtlichem Denken. Vielmehr hat Asien bedeutende Religionen und Kulturen, Persönlichkeiten und Denkweisen hervorgebracht, die alles andere als autoritär sind: Mahatma Ghandi,²⁰³ der Buddhismus und der Dalai Lama seien stellvertretend für viele genannt. Sen nennt weitere weniger bekannte wie z.B. den indischen Kaiser Ashoka (3. Jahrhundert v. Chr.), den indischen Philosophen Kautilya (4. Jahrhundert v. Chr.) oder den mongolischen Herrscher Akbar (der im 16. Jahrhundert Religionsfreiheit zuließ während in Europa die Inquisition wütete) (vgl. Sen 1999:235ff). Beispiele für menschenrechtliches Denken und Handeln lassen sich auch in anderen Religionen und Kulturen, selbst in der (vorislamischen) arabischen Welt (vgl. Hammond 2008)²⁰⁴ und im Islam finden (vgl. Sen 1999:239f). Auch die Tatsache, dass in vielen Ländern Asiens, Afrikas und der arabischen Welt heute noch Klassen- oder Kastendenken existiert und Menschen auf brutalste Weise ihrer Freiheiten beraubt werden stellt keinen grundsätzlichen Widerspruch zur Universalität der Menschenrechte dar, denn auch im Westen wurde noch lange nach den Erklärungen der Menschenrechte Sklaverei und Diskriminierung (von Andersfarbigen, von Frauen etc.) praktiziert.

201 Bielefeldt spricht sogar von Geschichtsklitterung, die geschichtliche Dokumente, Ideen, Ereignisse und Auseinandersetzungen rückwirkend in eine systematische Linie bringt (vgl. Bielefeldt 2006).

202 Bielefeldt weist jedoch zurecht auf die Gefahr von Anachronismus wenn nicht sogar Geschichtsklitterung hin: Historische Fehlinterpretationen unterlaufen vor allem dann, wenn Plausibilitäten der Gegenwart (wie die Menschenrechte) in Dokumente oder Ereignisse der Vergangenheit hineingelesen werden, die den zu der in Frage stehenden Zeit völlig unbekannt waren (vgl. Bielefeldt 2006:136).

203 Gandhi berief sich in seinem Kampf um die Unabhängigkeit Indiens interessanterweise auf die bürgerrechtlichen Ideale der britischen Kolonialmacht (vgl. Sautter 2000:236).

204 Hammond rezipiert die saudi-arabische Forscherin Hatoon al-Fassi, die in ihrer Studie "*Women in Pre-Islamic Arabia*" nachweist, dass Frauen in der vorislamischen arabischen Welt nicht den Männern untergeordnet waren und dass die Unterordnung der Frauen erst durch den Einfluss des griechisch-römischen Rechts Eingang in die Scharia gefunden hat (Hammond 2008)..

Der universale Geltungsanspruch der Menschenrechte, der auf der Welt-Menschenrechts-Konferenz (Wien 1993) erneut explizit anerkannt wurde gründet also nicht in der globalen Expansion bestimmter Errungenschaften der westlichen Kultur, sondern in der normativen Überzeugungskraft der Menschenrechtsidee als einer modernen Konzeption von Gerechtigkeit, die einem Pluralismus von Religionen, Weltanschauungen und Lebensformen gerecht wird (vgl. Bielefeldt 2006).

Insofern sind Menschenrechte nicht im Kampf der Kulturen zu verorten, sondern als politische Auseinandersetzungen zu begreifen, die auf verschiedene Art und Weise innerhalb verschiedener kultureller Kontexte stattfanden und stattfinden.²⁰⁵ Sie stellen sich zumeist wie folgt dar: Unrechtserfahrungen und darauf folgende Politisierung, Einforderung von Menschenrechten unter Bezugnahme auf bestehende menschenrechtliche Referenzsysteme, gesteigertes Einfühlungsvermögen der Umwelt, eine immer stärkere Verflochtenheit der sozialen Beziehungen und eine globale Öffentlichkeit, die es erlaubt, auch über weite Distanzen hinweg Verstöße gegen die Menschenwürde zu skandalisieren.

Die skizzierte Ideengeschichte der Menschenrechte stellt insofern nur eine Rekonstruktion einiger weniger Entwicklungslinien dar. Wenn Menschenrechte als Antwort auf historische Unrechtserfahrungen gesehen werden, wenn die Geschichte der Menschenrechte als politischer Prozess gesehen wird, dann ist unmittelbar evident, dass es sehr viele Ideengeschichten der Menschenrechte gibt. "Dass die Menschenrechtsidee zunächst in Westeuropa und Nordamerika formuliert und politisch wirksam geworden und deshalb von westlichen kulturellen Traditionen geprägt ist, bleibt als historisches Faktum unbestritten. Wichtiger als der kulturelle Raum, in dem die Ausformulierung des Menschenrechtskonzepts stattgefunden hat, sind allerdings die menschenrechtlichen Lernprozesse und Lernergebnisse, deren Sachgehalte über den Horizont der europäischen Kultur hinausweisen (...)" (Bielefeldt 2006:137f).

2.4.3 Das Spiralmodell des Menschenrechtswandels und die faktische Kraft des Normativen: Zivilgesellschaft als Schlüssel zum Paradox leerer Versprechungen

Diese These (Menschenrechte als politische Auseinandersetzung) wird auch von anderen aktuellen theoretisch, aber auch empirisch orientierten akteursorientierten Ansätzen im Bereich der Menschenrechtsforschung vertreten, so beispielsweise von Risse, Jetschke und Schmitz denen zufolge Menschenrechte sich nicht qua Normierung auch faktisch durchsetzen, sondern zur Durchsetzung darüber hinaus erfordern: menschenrechtliche Akteure, kommunikatives Handeln und politischen Wandel:²⁰⁶ Die Macht der Moral gegen die Normen der Macht! (Risse 2001)

205 So auch Weiß, der darauf hinweist, dass „der Hinweis auf kulturbedingte Besonderheiten häufig nur dazu dient, systemstabilisierende Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen“ (2001:9). So auch schon Heinz/Lingnau/Waller 1995. Vgl. ferner Senghaas 2001, Bielefeldt 2005, Kaube 2005 und Bielefeldt 2006.

206 Das von Risse, Jetschke und Schmitz entwickelte Spiral-Modell beschreibt auf der Grundlage empirischer Beobachtung menschenrechtliche Entwicklungen in Entwicklungsländern, die dem Modell zufolge fünf Phasen durchlaufen: I. Repression, II. Leugnen, III. Taktische Konzessionen, IV. Präskriptiver Status, V. Normgeleitetes Verhalten. Falls dieser Prozeß erfolgreich verläuft trägt er zur Verwirklichung internationa-

Konkret hängt die Durchsetzung der Menschenrechte – auch und vor allem in Entwicklungsländern²⁰⁷ – davon ab, ob es der gesellschaftlichen Opposition im Innern zusammen mit transnationalen Menschenrechtsnetzwerken einschließlich NRO gelingt, menschenrechtsverletzende Regime „von unten und von oben“ gleichzeitig unter Druck zu setzen (= gesellschaftliche Mobilisierung im Innern sowie transnationale Mobilisierung).²⁰⁸ Dazu müssen sich dem „Spiralmodell“ zufolge strategisch handelnde Akteure an die „Regeln der Argumentation“ (i.e. Menschenrechtsnormen und –standards) innerhalb eines globalen Forums (i.e. internationales System des Menschenrechtsschutzes) halten. Dieses Forum entfaltet dann eine zivilisierende Wirkung auf die Akteure, die sich zunächst im Zwang zur Rechtfertigung ausdrückt. Es kommt dann zu einem Prozess allmählicher rhetorischer Selbstbindung, zu argumentativen Zugeständnissen mit konkreten Handlungsfolgen, die von menschenrechtsverletzenden Regimen nicht ohne hohe ideelle und materielle Kosten wieder zurückgenommen werden können.²⁰⁹

Die „faktische Kraft des Normativen“ bestätigen auch die soziologischen Forschungen von Emilie Hafner-Burton und Kiyoteru Tsutsui, denen zufolge auch leere Versprechungen die Menschenrechte voranbringen.²¹⁰ selbst wenn das Bekenntnis zu Menschenrechten nur auf dem Papier steht, ermutigt es doch eine größere Zahl von politischen Aktivisten und nationalen und internationalen NROs, die betroffenen Staaten nachhaltig an ihre Versprechungen zu erinnern. Das dies nicht ohne Folgen bleibt lesen Hafner-Burton und Tsutsui daran ab, dass sich die Menschenrechtssituation in den letzten Dekaden vor allem dort verbessert hat, wo viele Bürger Mitglieder von NRO sind.

Zu dieser Einschätzung kommt auch das Spiralmodell: es betont die Rolle der Akteure, denen es dank der Kraft Ihres Engagements und der Kraft Ihrer Worte²¹¹ schrittweise, von einer Phase des Spiralmodells zu nächsten, gelingen kann, die Voraussetzungen für die Implementation und innenpolitische Institutionalisierung von Menschenrechten zu verbessern.²¹²

ler Menschenrechtsnormen im Sinne der dauerhaften Regeleinhaltung bei (Risse/Jetschke/Schmitz 2002:35).

207 Das Spiralmodell wurde empirisch angewandt auf die folgenden Entwicklungsregionen und –länder: Südostasien (Indonesien und Philippinen), Afrika südlich der Sahara (Kenia und Uganda) und Nordafrika (Tunesien und Marokko).

208 Vgl. Risse/Jetschke/Schmitz 2002.

209 Die fünf Phasen des Spiralmodells sind im Einzelnen: I. Repression, II. Leugnen, III. Taktische Konzessionen, IV. Präskriptiver Status, V. Normgeleitetes Verhalten (vgl. Risse/Jetschke/Schmitz 2002).

210 Vgl. Hafner-Burton/Tsutsui 2005.

211 „Worte zählen!“ (Risse/Jetschke/Schmitz 2002:199).

212 Vgl. Risse/Jetschke/Schmitz 2002.

2.5 Politische Verortung: Zur Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung

Das Selbstverständnis und die Ziele von Entwicklungszusammenarbeit haben sich im Laufe der Zeit erheblich gewandelt. Lange Zeit stand die ökonomische Entwicklung im Mittelpunkt. Es wurde davon ausgegangen, dass Entwicklungszusammenarbeit ohnehin die Menschenrechte fördert.²¹³ Auch wenn dies vielfach zutreffen mag, ist dieser Ansatz doch simplizistisch. Vor dem Erfahrungshintergrund von fünf Dekaden Entwicklungszusammenarbeit, die nur wenig zur Demokratisierung und zur Verbesserung der Situation der Menschenrechte beigetragen haben, dieser z.T. sogar abträglich waren, lässt sich diese, mehr aus Hoffnung, denn aus Überzeugung entstandene „Gleichsetzungsthese“ (Entwicklungszusammenarbeit = Förderung der Menschenrechte)²¹⁴ nicht mehr aufrecht erhalten.

Die Einsicht, dass Wunschdenken allein nicht reicht, setzt sich langsam durch und entsprechend wächst das Interesse an einer menschenrechts- und demokratisierungsorientierten Entwicklungszusammenarbeit, die vor dem Hintergrund des Endes der Blockkonfrontation auch erstmals möglich wird.²¹⁵ Die Motivation vieler Akteure speist sich aber auch aus der Enttäuschung über ausbleibende Entwicklungserfolge generell und dem Unbehagen mit den Ergebnissen und Verfahren des UN-Menschenrechtssystems (vgl. Kapitel 3), das weiterhin suboptimal funktioniert und keine zufriedenstellende Achtung bzw. Realisierung der Menschenrechte ermöglicht. Demgegenüber gab es im Rahmen der Weltkonferenzen der letzten Jahre erhebliche Fortschritte bei der Verknüpfung von Menschenrechten mit Entwicklungsthemen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Eine banale, aber nicht unwesentliche Rolle dürfte schließlich auch die Tatsache gespielt haben, dass einige Akteure (so u.a. die UN-Organisationen) angesichts von „Gebermüdigkeit“ und knappen Mitteln auf der Suche nach neuen öffentlichkeitswirksamen Ansätzen sind, die es ihnen erlauben, sich neu und anders zu legitimieren und zu positionieren, neue Aufgaben zu identifizieren und zusätzliche Mittel zu akquirieren. Auch dieser Sachverhalt dürfte dazu beigetragen haben, dass die Menschenrechtsthematik in den letzten Jahren wieder Auftrieb bekommen hat.

Die wichtigsten politischen Dokumente in Sachen Entwicklung sind die Millenniums-Erklärung und die Millenniumsziele,²¹⁶ die viele Menschenrechte (zumindest implizit) aufgreifen.²¹⁷ Dies ist auch den

213 Vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1996c.

214 Vgl. dazu Lingnau/Krennerich 2002.

215 „Gerade im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind die Menschenrechte in dieser Dekade (= die neunziger Jahre, H.L.) zu einem Eckstein in den Nord-Süd-Beziehungen geworden“ (Schmidt 2004:286).

216 Die Millenniumserklärung und die Millenniumsziele wurden zu Beginn des 21. Jahrhunderts von fast allen Ländern im Rahmen einer UN-Resolution vereinbart (vgl. UN Res. A/55/L.2, 08. Sept. 2000). Die Millenniums-Entwicklungsziele zielen auf eine massive Verbesserung der Überlebenschancen und Lebensumstände aller Menschen, so vor allem auf die Beseitigung der extremen Armut und des Hungers (MDG 1), die Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung (MDG 2), die Förderung der Gleichheit der Geschlechter und die Ermächtigung von Frauen (MDG 3), die Senkung der Kindersterblichkeit (MDG 4), die Ver-

großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen der 90er Jahre zu verdanken, so vor allem der Welt-Menschenrechts-Konferenz in Wien 1993, der Welt-Frauen-Konferenz in Peking 1995, dem Welt-Sozial-Gipfel in Kopenhagen 1995 und der HABITAT-II-Konferenz in Istanbul 1996.²¹⁸

2.5.1 Weltkonferenzen

Welt-Menschenrechts-Konferenz (Wien 1993)

Von grundlegender Bedeutung für die Verbindung von Menschenrechten, Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit ist die Weltkonferenz über Menschenrechte, die 1993 in Wien stattfand. Die im Konsens von Entwicklungsländern und Industriestaaten verabschiedete Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm (WEAP) befassen sich ausführlich mit der Interdependenz von Entwicklung, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechten und verdeutlichen den Zusammenhang von Armut und Rechtlosigkeit (Armut als Rechtlosigkeit). Besonders hervorzuheben sind die folgenden Punkte: Die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm²¹⁹ stellen den Menschen mit seinen Rechten ausdrücklich in den Mittelpunkt des Entwicklungsprozesses,²²⁰ fordern die umfassende Partizipation der in den Entwicklungsprozess involvierten Einzelpersonen als Grundvoraussetzung für eine nachhaltige und gerechte Entwicklung,²²¹ bestätigen das Recht auf Entwicklung (in der Form der Erklärung der Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung aus dem Jahr 1986) als ein universelles Menschenrecht,²²² unterstreichen die Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte²²³

besserung der Gesundheit von Müttern (MDG 5), die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten (MDG 6), die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MDG 7) und den Ausbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft (MDG 8). Alle Ziele sind durch quantifizierte Zielvorgaben präzisiert, die bis 2015 erreicht werden sollen.

- 217 Während die Menschenrechte in der Millenniums-Erklärung allerdings noch deutlich zur Sprache kommen, nennen die MDG die MR nicht mehr als Grundlage und Ziel aller Bemühungen und beziehen sich auch nicht auf die Welt-Konferenz für Menschenrechte 1993.
- 218 Vgl. zum Folgenden auch Nowak 1993, Nowak 1994:168ff, Van de Sand 1997, Hausermann 1998 und Metz 1999:179-191.
- 219 Vgl. dazu u.a. Nowak 1994:15, Schläppi 1998:156 und Paul 1998:79.
- 220 So auch: ERE Präambel: Art. 2 (1). Vgl. zum Text der Erklärung zum Recht auf Entwicklung (ERE): Bundeszentrale für Politische Bildung 1999: 234 ff.
- 221 So auch ERE: Art. 2 (1) und 2 (3).
- 222 Die ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Entwicklung durch die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm schafft zwar keine völkerrechtliche Verbindlichkeit und beendet auch nicht die anhaltende Auseinandersetzung um Trägerschaft, Substanz und Rang dieses Rechts, bedeutet aber dennoch eine wesentliche politische Aufwertung und die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung als einen integralen Bestandteil des Menschenrechtssystems.
- 223 So auch ERE: Präambel und Art. 6 (2).

unter Anerkennung von nationalen, regionalen, kulturellen und anderen Besonderheiten, konstatieren, dass ein geringer Entwicklungsstand keine Rechtfertigung für die Vorenthaltung von Menschenrechten sein kann, nennen die Verwirklichung der Menschenrechte als Ziel des Entwicklungsprozesses und Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit,²²⁴ fordern eine strukturelle Einbindung der Menschenrechte in die Entwicklungszusammenarbeit, v.a. durch einen strukturellen Ansatz auf nationaler²²⁵ und internationaler Ebene²²⁶ sowie durch ein verbessertes Zusammenspiel beider Ebenen. In diesem Zusammenhang werden die internationalen Finanz- und Entwicklungsorganisationen aufgerufen, die Auswirkungen ihrer Maßnahmen und Programme auf die Durchsetzung der Menschenrechte zu überprüfen.²²⁷

Die zentrale Botschaft der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms ist, dass Entwicklung als Realisierung von Menschenrechten zu sehen ist und dass Entwicklungszusammenarbeit folglich zur Verwirklichung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte beitragen muss.

Die Welt-Konferenz für Menschenrechte 1993 war aber auch Schauplatz eines sich neu manifestierenden Nord-Süd-Konflikts in Sachen Universalität und Unteilbarkeit aller Menschenrechte. So wurde von einigen autoritären (insbesondere islamisch geprägten asiatischen) Ländern versucht, den Menschenrechten grundsätzlich die universelle Geltung abzuspochen. Andere Vertreter von Entwicklungsländern stellten die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte über die bürgerlichen und politischen Menschenrechte und forderten eine Neuordnung der Weltwirtschaftsordnung. Einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit standen und stehen viele Entwicklungsländer kritisch gegenüber, da sie befürchten, dass sich ein solcher Ansatz primär in einer stärkeren politischen Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit niederschlagen könnte.

224 So auch ERE: Art. 1 (1), Art. 2 (1) und 2 (3).

225 So auch ERE: Art. 6 (3), 8 und 10.

226 Vgl. ERE: Art. 4 (1), 6 und 10.

227 Vgl. Wiener Erklärung und Aktionsprogramm I. para 5, 10 / WEAP II. C. para 66-77.

Weltfrauen-Konferenz (Peking 1995)

Die Welt-Menschenrechts-Konferenz hat auch die universelle Geltung der Menschenrechte für Frauen betont und andere, als besonders wichtig erachtete Themen (*critical areas of concern* wie z.B. Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Erbrecht von Frauen und Mädchen) thematisiert, noch wichtiger dafür aber war die vierte Welt-Frauen-Konferenz in Peking 1995, die mit der Pekinger Erklärung und einer Aktionsplattform beendet wurde. Wie bereits während der internationalen Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung (Kairo 1994) wurde den Frauen auch in Peking – und zwar gegen den dezidierten Widerstand von einigen islamischen und katholischen Staaten, inkl. dem Vatikan – das Recht auf Familienplanung sowie das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung zugestanden und das Konzept einer sogenannten „reproduktiven Gesundheit“ vereinbart.²²⁸

Welt-Sozial-Gipfel (Kopenhagen 1995)

Der Welt-Sozial-Gipfel in Kopenhagen 1995 trug dazu bei, das Verständnis des Zusammenhangs von Armut, mangelnder Entwicklung und Vorenthaltung von Menschen-rechten zu vertiefen. Zum ersten Mal wurde die Beseitigung der Armut als das überragende Ziel des Entwicklungsprozesses von der Staatengemeinschaft einstimmig anerkannt. In diesem Zusammenhang wurde auch die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte (insbesondere auch des Rechts auf Arbeit) betont, um Armut wirksam bekämpfen zu können.²²⁹

Weltkonferenz über Wohn- und menschliches Siedlungswesen (HABITAT II, Istanbul 1996)

Auf der Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und menschliches Siedlungswesen (HABITAT II 1996) in Istanbul stand die kontrovers geführte Diskussion um das Recht auf Unterbringung (als wichtigem Aspekt eines Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard) sowie seine Bedeutung für Siedlungspolitik im Mittelpunkt. Die Schlusserklärung und der globale Aktionsplan haben das Recht auf angemessene Unterbringung ausdrücklich anerkannt und die Regierungen aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die fortschreitende Verwirklichung dieses Rechts anzu-

228 Die im Jahr 2000 im Rahmen des Peking+5 Prozesses in New York abgehaltene Sondergeneralversammlung (A/RES/S-23/2) bestätigte die besondere Bedeutung der Geschlechtergleichheit für den Entwicklungsprozess und forderte einen kombinierten Ansatz, der sowohl auf die besonderen Bedingungen und Bedürfnisse von Frauen als auch auf die Förderung und den Schutz von Menschenrechten für alle abstellt. Unterstrichen wurde die Notwendigkeit von *gender mainstreaming* und von spezifischen Maßnahmen der Frauenförderung.

229 Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zur sozialen Entwicklung (Kopenhagen +5 / Genf 2000) hob insbesondere die Arbeitnehmerrechte als Bestandteil wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte hervor und richtete an die teilnehmenden Staaten die Aufforderung, die ILO Kernarbeitsnormen entsprechend umzusetzen.

erkennen, zu schützen und insbesondere sicherzustellen, dass die Menschenrechte beim Zugang zu Land und bei Enteignungen berücksichtigt werden.

Die genannten Weltkonferenzen und die dort verabschiedeten Erklärungen und Aktionsprogramme stellen prominente politische Verpflichtungen dar, die den Referenzrahmen für die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen, bürgerlichen und politischen Rechte und damit die Erreichung der globalen Entwicklungsziele vorgeben. Über die Realisierungschancen allerdings geben sie keine Auskunft. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist – wie bereits oben ausgeführt – ein eminent politischer Prozess, der diesen Referenzrahmen nutzen kann, um Rechte einzufordern und die Staaten für die Verwirklichung von Menschenrechten zur Verantwortung zu ziehen.

2.5.2 Politische Positionierung Deutschlands

*"... Menschenrechte,
nach denen nur gefragt wurde,
wenn man Unrecht erlitt ..."*
(Köppen 1953, 2004:17)

Deutschland hat sich den genannten Herausforderungen seit Anfang der 90er Jahre gestellt: mit der Einführung der fünf politischen Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit²³⁰ wurde Entwicklung erstmalig sehr viel umfassender definiert, wenngleich diese neuen Aspekte nur als Rahmenbedingungen der eigentlichen – und zwar weiterhin ökonomisch definierten – Entwicklung gesehen wurden. In der Folge wurde viel über „Positiv-Maßnahmen“²³¹ nachgedacht, die in den 90er Jahren noch ein Novum für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit waren und sich heute weitgehend durchgesetzt haben. Sogenannte „Negativ-Maßnahmen“ (wie Verringerung, Aussetzung oder Beendigung der Zusammenarbeit, sonstige Sanktionen) werden zwar auch weiterhin praktiziert, stehen aber nicht (mehr) im Mittelpunkt menschenrechtlicher Entwicklungszusammenarbeit. Diskutiert wurden in der Folge vor allem politischer Dialog und Konditionalisierung²³² als wichtige Ansatzpunkte der Förderung von Menschenrechten im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit.

230 Die fünf politischen Kriterien sind die folgenden: 1. Beachtung der Menschenrechte, 2. Gewährleistung von Rechtssicherheit, 3. Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, 4. Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung, 5. Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.

231 Unter „Positiv-Maßnahmen“ versteht man die Unterstützung von Maßnahmen in Entwicklungsländern, die auf eine Förderung und Stärkung von Menschenrechten zielen. Sie grenzen sich ab von „Negativ-Maßnahmen“ (wie beispielsweise Politikdialog, Verringerung oder Aussetzung der EZ, Sanktionen, etc.), die lange den menschenrechtlichen Handlungsspielraum dominierten.

232 Mit Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit ist gemeint, dass EZ-Mittel entweder nur unter bestimmten Bedingungen zur Verfügung gestellt und/oder zugunsten bestimmter Sektoren/Maßnahmen/Akteure eingesetzt werden (so v.a. zugunsten von Reform-Maßnahmen reformorientierter, insbesondere nicht-staatlicher Akteure).

Einen historischen Meilenstein stellt das Aktionsprogramm 2015²³³ dar, mit dem sich die gesamte Bundesregierung und nicht nur das für Entwicklungszusammenarbeit zuständige BMZ die Definitionen und Zielsetzungen der Millenniumserklärung und der *Millennium Development Goals* (MDG) zu eigen gemacht hat. Dort heißt es: „Eine der wesentlichen Grundlagen für eine dauerhafte Armutsminderung ist die uneingeschränkte Beachtung der Menschenrechte sowie die Respektierung der Kernarbeitsnormen“.²³⁴ Diese Festlegung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung baut auf die Wiener Erklärung der 2. Menschenrechtskonferenz 1993 auf, in der es heißt: „*Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing.*“

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit versteht sich seitdem als Beitrag zu globaler Zukunftssicherung und nachhaltiger Entwicklung. Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es, zur Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle Menschen – Frauen und Männer – in den Partnerländern im Süden und im Osten und zur Zukunftssicherung auch in den Industrieländern beizutragen. Vier „Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung“ sollen gleichermaßen berücksichtigt werden: soziale Gerechtigkeit: armutsmindernde Rahmenbedingungen und sozialer Ausgleich, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: armutsorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit, politische Stabilität: Frieden, Menschenrechte und Demokratie, Gleichberechtigung sowie ökologisches Gleichgewicht: Bewahren der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage.

Diese vier Zieldimensionen sind dem Verständnis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zufolge wechselseitig miteinander verbunden, sie fördern und begrenzen einander und können nicht getrennt voneinander dauerhaft erreicht werden.

2.6 Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Debatte

Weitere Ansätze menschenrechts- und demokratisierungsorientierter Entwicklungszusammenarbeit, die darauf zielen, Menschenrechte umfassender und stringenter in andere Politikbereiche zu integrieren, wurden in den letzten Jahren entwickelt - so vor allem im Kontext der Entwicklung des *Rights Based Approach* (RBA), der Entwicklung von Menschenrechtsansätzen bzw. des *Human Rights Approach* (HRA). Diese Ansätze werden im folgenden Abschnitt vorgestellt. Die zentralen Elemente menschenrechts- und demokratieorientierter Entwicklungszusammenarbeit werden im Einzelnen in Kapitel 6 (Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure) und 7 (Praktische Ergebnisse) präsentiert und diskutiert.

233 Vgl. BMZ 2001.

234 BMZ 2001:6.

2.6.1 Der Human Development bzw. Human Rights Approach

Die Protagonisten des *human centred development* bzw. des *Human Development Approach* (HDA), so vor allem die Mitglieder des *Human Development*-Teams von UNDP und nach ihnen viele andere Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, haben den Menschen und die Verbesserung seiner individuellen Entfaltungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt des Entwicklungsbegriffs gestellt: Entwicklung wird als „*enlarging people's choices*“ verstanden. Die entsprechenden Konzeptionen sehen den Menschen nicht länger als passiven Empfänger, sondern als zentralen Akteur von Entwicklung, den es in den Mittelpunkt aller Entwicklungsbemühungen zu stellen und durch *empowerment* zu stärken gilt.²³⁵ Weitere wichtige Forderungen und Ansätze des *human centred developments* bzw. des *Human Development Approaches* sind Aufwertung des einzelnen Menschen und seiner Rolle in der Gesellschaft, Schutz und besondere Förderung von benachteiligten und besonders verletzlichen Gruppen (inkl. Minderheiten), umfassende Partizipation, Armutsbekämpfung, stärkere Berücksichtigung von institutionellen und politischen Faktoren (*good governance* etc.).

Diese Sichtweise basiert u.a. auf dem *Development as Freedom*-Ansatz des Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften Amartya Sen, der Entwicklung als den Prozess der Erweiterung von realen Freiheiten des Menschen definiert: "*Development (is) an integrated process of expansion of substantive freedoms that connect with one another*" (Sen 1999:8). "*Expansion of freedom is viewed (...) both as the primary end and as the principal means of development. Development consists of the removal of various types of unfreedoms, that leave people with little choice and little opportunity of exercising their reasoned agency*" (Sen 1999:xii). Seine Thesen sind vor allem die folgenden: Der Erweiterung der Freiheiten kommt sowohl eine konstitutive als auch eine instrumentelle Funktion bzw. Bedeutung für Entwicklung zu: die Erweiterung von Freiheiten ist das oberste Ziel von Entwicklung (intrinsischer Wert) und das wichtigste Mittel von Entwicklung (instrumentelle Funktion). Die instrumentelle Funktion von Freiheiten für Entwicklung besteht darin, im Zusammenwirken zur Erweiterung der menschlichen Freiheit im Allgemeinen und damit zur Entwicklung beizutragen.²³⁶

Als Typen instrumenteller Freiheiten nennt Sen: politische Freiheiten (*political freedoms*),²³⁷ ökonomische Möglichkeiten (*economic facilities*),²³⁸ soziale Chancen (*social opportunities*),²³⁹

235 Zum Thema *empowerment* vgl. ausführlich Narayan 2002 und 2005.

236 "*The instrumental role of freedom concern the way different kind of rights, opportunities, and entitlements contribute to the expansion of human freedom in general, and thus to promoting development*" (Sen 1999:37).

237 Politische Freiheiten definiert Sen wie folgt: "*... the opportunities that people have to determine who should govern and on what principles, and also (...) the possibility to scrutinize and criticize authorities, to have freedom of political expression and an uncensored press, to enjoy the freedom to choose between different political parties, and so on*" (Sen 1999:38).

238 Ökonomische Möglichkeiten definiert Sen wie folgt: "*the opportunities that individuals respectively enjoy to utilize economic resources for the purpose of consumption, or production, or exchange. The economic*

Transparenzgarantien (*transparency guarantees*)²⁴⁰ und soziale Sicherheiten (*social safeguards*).²⁴¹ Sen vertritt die These, dass die verschiedenen Freiheiten sowohl kausal als auch empirisch miteinander verbunden sind und sich gegenseitig verstärken (vgl. Sen 1999:xii). Wirtschaftliche Ziele wie etwa Wirtschaftswachstum werden nicht als Ziel, sondern als Mittel von Entwicklung verstanden. Wirtschaftliche Entwicklung stellt Sen zufolge also keinen Selbstzweck dar, sondern ist nur insofern von Bedeutung, als sie zu einer Erweiterung der individuellen Freiheiten des Einzelnen beiträgt („ökonomische Möglichkeiten“). Politische Freiheiten (politische Partizipation, bürgerliche Freiheiten) hingegen müssen sich laut Sen nicht legitimieren, da sie konstitutive Elemente von Entwicklung sind und nicht erst durch ihren Beitrag zu anderen Merkmalen von Entwicklung, wie beispielsweise wirtschaftliche Entwicklung, wichtig werden.

Entwicklungsbemühungen müssen also darauf zielen, menschliche Verwirklichungschancen zu erweitern und zu schützen, d.h. die Handlungsfreiheit der Menschen zu vergrößern, um sie zu selbstbestimmten und aktiven Subjekten ihres eigenen Schicksals zu machen.

Die Aufgabe politikwissenschaftliche Analysen besteht ergo darin, die empirischen Verbindungen zwischen den verschiedenen Freiheiten zu identifizieren und zu erforschen, so dass ein kohärenter Freiheitsbegriff entsteht, der das Leitmotiv für Entwicklung darstellt.²⁴²

Sen's Ansatz unterscheidet sich deutlich von neoliberalen Ansätzen wie beispielsweise der *Theory of Justice* von John Rawls.²⁴³ Während Rawls den politischen Rechten absoluten Vorrang (gegenüber wirtschaftlichen und sozialen Rechten) einräumt ("*the priority of liberty*"), kommt es Sen zufolge auf die Interdependenz der Freiheiten, Rechte, Menschen-rechte an: "*Why should the status of intense*

entitlements that a person has will depend on the resources owned or available for use as well as on conditions of exchange, such as relative prices and the working of the markets" (Sen 1999:38f).

239 "*Social opportunities refer to the arrangements that society makes for education, health care and so on, which influence the individual's substantive freedom to live better*" (Sen 1999:39).

240 "*Transparency guarantees deal with the need for openness that people can expect: the freedom to deal with one another under guarantees of disclosure and lucidity*" (Sen 1999:39f).

241 "*Protective security is needed to provide a social safety net for preventing the affected population from being reduced to abject misery, and in some cases even starvation and death. The domain of protective security includes fixed institutional arrangements such as unemployment benefits and statutory income supplements to the indigent as well as ad hoc arrangements such as famine relief or emergency public employment to generate income for destitutes*" (Sen 1999:40).

242 "... *the reach of the policy analysis lies in establishing the empirical linkages that make the viewpoint of freedom coherent and cogent as the guiding perspective of the process of development*" (Sen 1999:xii).

243 Vgl. John Rawls: *A theory of justice* (1971). Rawls *Theory of Justice* wird ferner dafür kritisiert dass sie doppelte Standards für den nationalen und den internationalen Kontext vorsehe: "*Rawls runs afoul of moral universalism. He fails to meet the burden of showing that his applying different moral principles to national and global institutional schemes does not amount to arbitrary discrimination in favor of affluent societies and against the global poor*" (Pogge 2002:108).

economic needs, which can be matters of life and death, be lower than of personal liberties?" (Sen 1999:64).

Die Entwicklungszusammenarbeit soll entsprechend eine Vielzahl von Einrichtungen unterstützen (u.a. demokratische Institutionen, rechtsstaatliche Verfahren, Marktstrukturen, Bildungs- und Gesundheitssysteme, Medien und andere Kommunikationseinrichtungen, NRO und Organisationen der Zivilgesellschaft), die den verschiedenen Freiheiten förderlich sind und muss sich daran messen lassen, ob sie die realen Verwirklichungschancen der Menschen vergrößert haben.

Sen's Ansatz stellt einen wichtigen konzeptionellen Schritt vom *human centred development* bzw. vom HDA zum Menschenrechtsansatz (*Human Rights Approach*, HRA) dar.²⁴⁴

2.6.2 Der Rights Based Approach (RBA)

Aus einem anderen Kontext entstanden (nämlich aus der Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit), aber in der inhaltlichen Orientierung ähnlich zu verorten wie die Thesen von Sen (dabei allerdings sehr viel weniger theoretisch begründet, als vielmehr apodiktisch), sind der *Rights Based Approach* (RBA) und der *Human Rights Approach* (HRA).

Der Rights Based Approach (RBA) wurde 1995 vom Human Rights Council of Australia als "*comprehensive critique of the arbitrary nature of aid*" formuliert.²⁴⁵ Aus der Überschrift des entsprechenden Berichtes: *The rights way to development, A Human Rights Approach to Development Assistance*²⁴⁶ hat sich der Begriff des Rights Based Approaches als Bezeichnung für Ansätze durchgesetzt, die anstelle der als willkürlich perzipierten Referenzsysteme der Entwicklungszusammenarbeit eine ausschließliche Ausrichtung an (Menschen-)Rechten propagiert. Der neue Ansatz wird nicht nur als an und für sich richtig und wichtig präsentiert, sondern auch als Mittel zur Überwindung der Probleme der Entwicklungszusammenarbeit, die im Einzelnen wie folgt dargestellt, d.h. massiv kritisiert werden: Die Entwicklungszusammenarbeit verfüge über keinen international anerkannten Bezugsrahmen.²⁴⁷ Die Entwicklungszusammenarbeit zeichne sich durch Willkür aus.²⁴⁸ Die Entwicklungszusam-

244 So nehmen etwa die vom UNHCHR entwickelten *Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (vgl. UNHCHR 2002) Sens Ansatz als Ausgangspunkt für die Formulierung eines Menschenrechtsansatzes in der Armutsbekämpfung: „*From a human rights perspective, poverty consists in the non-fulfilment of a person's human rights to a range of basic capabilities – to do and be the things he or she has reasons to value. Capability failure is thus the defining attribute of poverty*“ (Guideline 1, para 44). Internet URL: <http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html#l>.

245 *Human Rights Council of Australia* 2001:iv.

246 *Human Rights Council of Australia* 1995.

247 „... *there is no commonly accepted and internationally agreed framework for development assistance and this has led to arbitrary decisions about where aid is directed, how it is delivered and who benefits*“ (*Human Rights Council of Australia* 1995:3).

menarbeit sei fast ausschließlich durch nationale Eigeninteressen der Geber bestimmt.²⁴⁹ Die Entwicklungszusammenarbeit zwingt den Empfängerländern bestimmte ökonomische und politische Modelle auf.²⁵⁰ Die Entwicklungszusammenarbeit sei sowohl in ihrer eigentlichen Zielsetzung (Entwicklung), als auch mit Blick auf die Menschenrechte nicht erfolgreich.²⁵¹ Dass es sich dabei mehr um eine Polemik, als um eine fundierte Kritik handelt, ist unmittelbar evident.²⁵²

All diese Probleme lassen sich dem *Human Rights Council of Australia* zufolge dadurch beheben, dass die Menschenrechte zum Dreh- und Angelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit gemacht werden. Mit den Menschenrechten liege eine klare Definition vor, deren Umsetzung einfach, vor allem aber obligatorisch sei.²⁵³ Als wichtige Elemente eines *rights based approaches* werden genannt:²⁵⁴ Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit müssen sich (ausschließlich) aus menschenrechtlichen Verpflichtungen ableiten. Die menschliche Person (als Subjekt von Entwicklung) muss im Zentrum aller Entwicklungsprozesse stehen. Menschenrechte müssen aktiv und nicht passiv aufgegriffen werden. D.h.: Entwicklungszusammenarbeit darf sich nicht darauf beschränken, menschenrechtliche Ergebnisse von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit festzustellen, vielmehr müssen menschen-

248 *“So, what struck us (...) in our investigations was the arbitrary nature of official development assistance”* (Human Rights Council of Australia 19995:6).

249 *„The leading common denominator in the provision of development assistance seems to be almost exclusively that of national self-interest on the part of the donor“* (Human Rights Council of Australia 1995:6).

250 *“... imposition of certain models by donor governments ...“* (Human Rights Council of Australia 1995:6).

251 *“... not only has it become evident that ODA has not been successful in addressing human rights, but serious questions arise about just how successful ODA is in delivering development itself”* (Human Rights Council of Australia 1995:4).

252 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten ist an dieser Stelle nicht möglich. In aller Kürze ist den einzelnen Punkten jedoch entgegenzuhalten: 1. Entwicklungszusammenarbeit verfügt über diverse Bezugs-Rahmen, zu kritisieren wäre eher, dass es derer zu viele gibt. 2. Entwicklungszusammenarbeit ist weniger durch Willkür, als durch Interessen geprägt, die als willkürlich perzipiert werden können. 3. Entwicklungszusammenarbeit dient natürlich auch nationalen Eigeninteressen verschiedener Art, aber sicherlich nicht „fast ausschließlich“. Wenn dem so wäre, wären die Partner zu dieser Zusammenarbeit wohl kaum bereit. 4. Die Übertragung ökonomischer und politischer Modelle mag implizit, teilweise auch explizit im Rahmen der EZ intendiert (gewesen) sein. So wichtig es ist, von nationalen Gegebenheiten auszugehen und *ownership* zu wahren, so gibt es doch letztlich sowohl ökonomisch wie auch politisch nur wenige diskutabile Modelle, so dass es nicht an und für sich kritikwürdig ist, für ein Modell (wie „Demokratie“ oder „Soziale Marktwirtschaft“) zu sein und dafür zu werben. Problematisch hingegen ist es, wenn darüber hinausgehend politische oder ideologische Vorgaben gemacht werden (wie dies im Kontext der Hallstein-Doktrin beispielsweise der Fall war). 5. Richtig ist die Kritik, dass Entwicklungszusammenarbeit sowohl gemessen an den eigenen Zielsetzungen als auch mit Blick auf die Menschenrechte nicht sehr erfolgreich war. Dieser Befund unterstreicht die Notwendigkeit kritischer Analyse und laufender Verbesserung. Er lässt aber nicht den Umkehrschluß zu, dass EZ an und für sich schlecht oder überflüssig ist.

253 *“... very clear definitions of the whole range of human rights already exist and (...) their implementation is possible and obligatory through the development process”* (Human Rights Council of Australia 1995:7).

254 Vgl. *Human Rights Council of Australia* (1995:4f und 9).

rechtliche Praktiken in Programmen der Entwicklungszusammenarbeit selber angewendet werden. Partizipation muss als Prozess gesehen (und durch die Entwicklungszusammenarbeit gefördert) werden, durch den Menschenrechte realisiert werden. Menschen müssen als Anspruchsberechtigte und nicht als Bedürftige gesehen werden (*transform beggars into claimants*).

Dieser Ansatz ist nach Meinung seiner Vertreter quasi *self-evident* und müsse von der Entwicklungszusammenarbeit nur adoptiert und kompromisslos verankert werden.²⁵⁵ Diskussionen darüber, wie Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung miteinander verbunden werden könnten, seien erstens nicht möglich (da die Entwicklungszusammenarbeit nicht in der Lage sei, ihr Entwicklungsmodell in Frage zu stellen und es ihr ergo nicht möglich sei, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung als etwas anderes als unterschiedliche Sphären zu sehen²⁵⁶) und werden zweitens auch gar nicht gewünscht, da entsprechende Bemühungen bisher nur zu Frustrationen und politischer Paralyse geführt hätten.²⁵⁷

So *self-evident* und einfach, wie es sich der *Human Rights Council of Australia* gedacht hatte, war der Siegeszug des *Rights Based Approaches* allerdings nicht. Vielmehr musste und muss er sich den vielfältigen Erfahrungen, Erkenntnissen und Überzeugungen der Entwicklungszusammenarbeit stellen und mit anderen Anliegen, Zielsetzungen und Referenzsystemen konkurrieren. Im Unterschied zur Sphäre des Rechts reicht es in der Sphäre der Entwicklungszusammenarbeit nicht aus, einfach etwas zu „setzen“.²⁵⁸ Vielmehr müssen Ansätze mit verschiedenen Akteuren, insbesondere den Partnern, vereinbart werden. Und dann fängt die eigentliche Arbeit der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt erst an. Der *Rights Based Approach* existiert entsprechend nur als Idealtypus. In der Realität hat sich das weniger dogmatische Konzept eines Menschenrechtsansatzes durchgesetzt.

255 „*The international human rights framework (...) provides a solid foundation for practical and effective official development assistance policies and programs*“ (Human Rights Council of Australia 1995:8).

256 „... *there exists no possibility within donor agencies to even question this economic growth model of development. The result is that it is not possible to see human rights and development as anything but two distinct spheres*“ (Human Rights Council of Australia 1995:6).

257 „*The labyrinthine struggles with definition that are associated with this approach have led to frustration and policy paralysis*“ (Human Rights Council of Australia 1995:7).

258 So auch Moser: „*A legal framework does not ensure access in practice since individual households are often incapable of successfully negotiating their way through this complex legal labyrinth*“ (Moser 2005:44). Wie schwer es der menschenrechtlichen Forschung fällt, sich den Erfahrungen und Erkenntnissen der EZ zu öffnen, demonstriert der Beitrag von Pettiti und Meyer-Bisch in dem UNESCO Handbuch mit dem vielversprechenden Titel: „*Human Rights – New Dimensions and Challenges*“ von 1998. Den Autoren fällt zu der Fragestellung „*Human Rights and Extreme Poverty*“ nichts anderes ein, als auf die Unteilbarkeit der Menschenrechte zu pochen, die Bedeutung der ILO-Sozialklauseln zu unterstreichen, an die Moral zu appellieren und schließlich - voluntaristisch und legalistisch – die WSK-Rechte absolut zu setzen („*The rights to basic services (...) are rights without conditions attached*“) und eine weitere Verrechtlichung zu fordern („*the purpose of rights (needs) to be introduced*“). Die Umsetzung bleibt nonchalant in einem Halbsatz der EZ überlassen: „*with economic assistance being provided*“ (Pettiti and Meyer-Bisch 1998:174ff).

2.6.3 Der Menschenrechtsansatz (MRA)

Unter einem Menschenrechtsansatz (MRA) wird ein konzeptioneller Ansatz verstanden, der sich normativ auf die geltenden internationalen menschenrechtlichen Standards und Prinzipien gründet und diese in einem gegebenen Politikfeld (hier: der Entwicklungszusammenarbeit) zu operationalisieren und umzusetzen sucht. Mit den „Standards“ sind die in den internationalen menschenrechtlichen Verträgen und Konventionen enthaltenen Normen und Regeln gemeint, zu deren Einhaltung und Umsetzung sich die Staaten durch Ratifikation freiwillig verpflichtet haben. Zu den „Prinzipien“ von Menschenrechtsansätzen zählen die Grundsätze von Partizipation, Verantwortlichkeit, Nicht-Diskriminierung, Ermächtigung und die direkte Bezugnahme auf menschenrechtliche Standards (PANEL = *Participation, Accountability, Non-Discrimination, Empowerment, Linkage to the international instruments*).²⁵⁹

Im Unterschied zu dogmatischen *Rights Based Approaches* (RBA), die die Verwirklichung der Menschenrechte als zentrales Ziel und Mittel von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit sehen²⁶⁰ zielen Menschenrechtsansätze nicht darauf ab, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu ersetzen. Vielmehr wird die Achtung der Menschenrechte als komplementäre Aufgabe gesehen, die in die bestehenden entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu integrieren ist.

Darüber hinaus ist es schwierig, einen Menschenrechtsansatz eindeutig zu definieren, da es sich dabei um kein geschlossenes Konzept handelt, das sich einheitlich entwerfen und umsetzen lässt. Vielmehr ist darunter ein prozessorientierter Ansatz zu verstehen, der auf der Grundlage einer Analyse der bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen und der bestehenden menschenrechtlichen Situation (primär, aber nicht ausschließlich auf der Empfängerseite) Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt, die auf die möglichst weitgehende Umsetzung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte abzielen.²⁶¹ Wesentliche Elemente eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes werden vor dem Hintergrund der Analyse verschiedener Ansätze und Erfahrungen mit der Entwicklung und Umsetzung von Menschenrechts- und Demokratisierungsansätzen (vgl. Kapitel 6) in Kapitel 7 genannt.

259 Vgl. u.a. Mokhiber 2000:6. UNDP nennt die folgenden Prinzipien: *universality / non-discrimination / equality, indivisibility / interdependence, accountability, participation rule of law, progressive realisation* (vgl. *UNDP Discussion Paper 2000*). Die UNHCHR *Poverty Guidelines* nennen *international legal obligations, equality and non-discrimination, participation, accountability* und *non-retrogression* als die Prinzipien eines MRA (vgl. UNHCHR 2002).

260 Vgl. dazu u.a. *Human Rights Council of Australia* 2001:29.

261 Die empirischen Arbeiten von Amartya Sen haben gezeigt, dass der Achtung von bürgerlichen und politischen Rechten (so die Achtung der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit) auch bei der Realisierung von WSK-Rechten eine wichtige Funktion zukommt, so z.B. zur Verhinderung von Hungersnöten. Gleichzeitig sind bürgerliche und politische Rechte (so zum Beispiel die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) auch wichtig, um gesellschaftliche Mitbestimmung und Mitentscheidung bei zu treffenden wirtschaftlichen Entscheidungen sicherzustellen.

Der besondere Reiz des Menschenrechtsansatzes besteht darin, dass er die Rechte und Freiheiten des Einzelnen zur bestmöglichen Entwicklung und Nutzung seines Potenzials zu sichern und zu fördern sucht. Darin besteht aber auch der zentrale Schwachpunkt: Wenn Potenziale nicht entwickelt und genutzt werden, helfen auch Rechte nicht weiter. Im Gegenteil besteht sogar die Gefahr kontraproduktiver Auswirkungen, nämlich der Entstehung einer „Anspruchshaltung“.

Problematisch ist ferner, dass von der allgemeinen Konvergenz (Entwicklung braucht Menschenrechte, Menschenrechte brauchen Entwicklung) abgesehen, die Ansätze und Überzeugungen beider Welten einander nicht unwesentlich widersprechen: Während die entwicklungspolitische Diskussion beispielsweise die Dezentralisierung und Privatisierung von Dienstleistungen (in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Nahrung, Wasserversorgung etc.) propagiert, steht ein Menschenrechtsansatz solchen Ansätzen entgegen und fordert kompromisslos die kostenlose Realisierung der Rechte auf Gesundheit, Bildung, Nahrung, Wasserversorgung usw. auch wenn dies jahrzehntelanger entwicklungspolitischer Erfahrung zufolge zu einer Verschlechterung der Versorgung führt.

2.6.4 Zum Mehrwert einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung

Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Menschenrechte repräsentieren eine globale Vision, die ihren normativen Ausdruck in den internationalen menschenrechtlichen Verträgen und den dort festgehaltenen Verpflichtungen gefunden hat.²⁶² Die schrittweise erfolgte Einschränkung des Souveränitätsvorbehaltes hat dazu geführt, dass Menschenrechte heute nicht mehr (ausschließlich) als innere Angelegenheit eines Staates angesehen, sondern vielmehr als gemeinsame und verpflichtende Wertmaßstäbe der internationalen Staatengemeinschaft betrachtet werden, die von der Zivilgesellschaft (insbesondere nach Unrechtserfahrungen) durchaus erfolgreich eingefordert werden und sich so sukzessive realisieren.

Menschenrechte, Demokratie, Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit sind eng miteinander verbunden. Diesem Sachverhalt sollte auch in der Praxis der Menschenrechtsarbeit und der Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher Rechnung getragen werden. Von dieser normativen Position abgesehen ist – ganz utilitaristisch – ein Mehrwert einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung(zusammenarbeit) zu erkennen. In der Welt der Entwicklungszusammenarbeit werden bereits vielfältige Bemühungen zur stärkeren Integration von Menschenrechten und Demokratie in die Entwicklungszusammenarbeit unternommen (vgl. dazu ausführlich Kapitel 6). Bemühungen um eine stärkere Integration der Entwicklungszusammenarbeit in die Menschenrechtswelt sind aber bisher nicht zu erkennen. Vielmehr sieht es so aus, als ob die Menschenrechtswelt es bevorzugt, sich eigene Institutionen und Instrumente zu geben (OHCHR, HURIST etc.), statt

262 *“Human rights are a global vision backed by state obligations. They reflect the common aspiration for a world of freedom, equity and justice premised on the equal worth and dignity of every human being”* (Hauserman 1998:5).

die bestehenden Institutionen und Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen (vgl. dazu Kapitel 3).

Die Herausforderung bei der Umsetzung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit liegt im Übersetzen menschenrechtlicher Standards und demokratietheoretischer Erkenntnisse in operative Entwicklungszusammenarbeit. Den bisher gemachten Erfahrungen zufolge sind die Ansätze am erfolgreichsten, denen es gelingt, Kooperationen zu vereinbaren und Prozesse in Gang zu setzen, die menschenrechtliche Analysen und Inputs mit den konkreten Problemstellungen und Erfahrungen der praktischen Umsetzung im Sinn einer „Lernspirale“ (Analyse – Input – Umsetzung – Reflexion) laufend verbinden. Zur erfolgreichen Umsetzung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes bedarf es daher eines gemeinsamen und dynamischen Lernprozesses, bei dem sich menschenrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspolitische Expertise wo immer möglich zu einem neuen und gemeinsamen Ansatz zusammenfinden.

Konkret heißt das, dass aus der Eigenlogik und -dynamik der unterschiedlichen Welten heraus analysiert werden sollte, wo Probleme bestehen und wo Verbesserungen möglich sind, um dann in einem weiteren Schritt zu eruieren, wie sie besser miteinander verbunden werden können. Wesentliche Elemente einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes werden im Folgenden (insbesondere in Kapitel 7) genannt. Eine stärkere Verbindung wird letztlich aber nur dann möglich sein, wenn es zu einer stärkeren Zusammenarbeit der verschiedenen „Welten“ (incl. *cross-learning*) kommt, wenn nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit sich der Demokratie und der Menschenrechte verpflichtet, sondern auch die Menschenrechtswelt sich der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber aufgeschlossener zeigt.

Ein Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit hat sich auch und vor allem den Erkenntnissen der entwicklungspolitischen Diskussion zu stellen, die den Ansätzen und Überzeugungen des Menschenrechtsansatz z.T. diametral entgegenstehen (so z.B. in der Frage, ob öffentliche Dienstleistungen kostenfrei zu erbringen sind oder nicht).

Der Mehrwert einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit lässt sich im Einzelnen wie folgt darstellen:

- Als universell gültiger Referenzrahmen: Die Bezugnahme auf die Menschenrechte erleichtert nicht nur den Dialog zwischen Geber- und Empfängerländern, sondern auch die Debatten in den jeweiligen Ländern: Entwicklungsziele und Einzelpolitiken wie auch Kriterien und Indikatoren können auf abgestimmte, universelle Menschenrechte und entsprechende Standards aufbauen. Sie müssen nicht immer wieder neu entwickelt und vereinbart werden, um sich dann laufend ändernden Politikvorstellungen einzelner Akteure zu erwehren.²⁶³

263 So regeln die Menschenrechte klar, dass es Wahlen geben muß. Weitergehende Vorgaben (so z.B. ob Parteien existieren müssen und welche Rolle diese zu spielen haben) hingegen enthalten die Mensche-

- Als Instrument zur Schaffung größerer normativer und konzeptioneller Klarheit: Die vorhandenen internationalen Rechtsgrundlagen und ihre autoritativen Interpretationen durch die Vertragsorgane beschreiben und definieren den Inhalt von Entwicklung und beschreiben im Detail die inhaltlichen Anforderungen der verschiedenen Menschenrechte, so z.B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Ernährung oder Regierungsführung. Die menschenrechtlich definierten Ziele sind präziser und verbindlicher definiert als die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit. Die internationalen Standards (Verträge, Erklärungen, Prinzipien etc.) sind darüber hinaus öffentlich zugänglich. Größere Klarheit schaffen die Menschenrechte nicht nur hinsichtlich der Inhalte, sie stellen mit menschenrechtlichen Prinzipien (wie Partizipation, Nichtdiskriminierung, *Gender-Gerechtigkeit* und *empowerment* etc.) auch in prozeduraler Hinsicht Kriterien und Mechanismen bereit.
- Als rechtliche Verpflichtung von gleichberechtigten Partnern: Entwicklungszusammenarbeit wird nicht mehr als wohltätiges Handeln geleistet, das sich aus einer moralischen Verpflichtung oder als Instrument anderer Politiken und damit aus politischen oder wirtschaftlichen Eigeninteressen ergibt. Vielmehr wird sie geleistet, um einer rechtlichen Verpflichtung nachzukommen bzw. um einen Rechtsanspruch zu erfüllen. Entsprechend verändert sich der Charakter der Kooperation: An die Stelle eines Geber- und Nehmerverhältnisses tritt eine gleichberechtigte Partnerschaft.
- Als Instrument zur Schaffung von Synergieeffekten: Eine stärkere Verbindung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit erleichtert beiden „Welten“ die Arbeit und kann große Synergien erzeugen. Diese Synergieeffekte werden mittel- bis langfristig den unmittelbar entstehenden Mehraufwand kompensieren: aller Voraussicht nach kann eine stärkere Verbindung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit nach der anfänglich vorhandenen zusätzlichen Belastung andere Verfahren und Bemühungen vereinfachen oder sogar ersetzen, so dass der Gesamtaufwand letztlich geringer ist.²⁶⁴
- Als Orientierungs- und Strukturierungshilfe für disparate Sektoransätze: Entwicklungszusammenarbeit hat auf vielen Ebenen und in unterschiedlichsten Zusammenhängen mit Menschenrechten zu tun, ohne sich dessen bewusst zu sein und ohne diese explizit zu berücksichtigen oder explizit berücksichtigen zu können. Eine stärkere Verbindung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit könnte – jenseits der Verfolgung explizit menschenrechtlich orientierter Ansätze („Positiv-Maßnahmen“) – vielen anderen Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit (Projekten und Programme in den verschiedenen Sektoren) Orientierung geben und diese „menschenrechtlich“ bündeln, so dass nicht nur mit Blick auf die Menschenrechte, sondern auch entwicklungspolitisch eine größere Wirksamkeit erreicht werden kann.

nrechte nicht. So auch Moser: "(...) *the value added (...) is based on the global legitimacy of human rights acquired through extensive international discussion, negotiation, and agreement*" (Moser 2005:40).

264 So auch Moser: "*The originality of a rights perspective is that it highlights the linkages between different arenas*" (Moser 2005:41).

- Als Schutzmechanismus gegen unbeabsichtigte Menschenrechtsverletzungen durch Entwicklungsprojekte: Es gibt viele Beispiele für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die die Menschenrechte nicht ausreichend berücksichtigt haben und/oder die aus menschenrechtlicher Sicht besonders heikel sind.²⁶⁵ Verschiedene Elemente eines Menschenrechts- (und Demokratisierungs)ansatzes, so v.a. *human rights impact assessments*²⁶⁶, können entsprechend dem *do-no-harm*-Grundsatz dazu beitragen, dass Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte nicht beeinträchtigen.

Eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit kann insofern zur Versachlichung von Debatten über sensible Themen beitragen und einen Ansatz zur Stärkung von Partizipation und Schaffung von *more equal opportunities* bieten, ohne Gefahr zu laufen, der „Einmischung in innere Angelegenheiten“ geziehen zu werden: Erfahrungen in Entwicklungsländern haben gezeigt, dass eine stärkere Berücksichtigung von Menschenrechten im Entwicklungsprozess insbesondere dann machbar, sinnvoll und erfolgreich ist, wenn neue Arten von Partizipation und integrative Ansätze (*inclusiveness*) praktiziert werden und durch gemeinsame Bürgeraktionen (*collective citizen action*) Rechte nicht nur eingefordert werden, sondern auch eine neue Perzeption und Praxis von *citizenship* erfolgt.²⁶⁷

Außerdem verbessert eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung Rechenschaftspflicht (*accountability*): Indem spezielle Pflichten und Träger dieser Pflichten im Entwicklungsprozess identifiziert werden wird deutlich, dass staatliche Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit keine Wohltätigkeit oder fremdbestimmte Instrumente sind, sondern die Instrumente zur Umsetzung rechtlicher Pflichten. Auch Monitoring und Evaluierung werden dadurch einfacher.

2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerung: Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung - *All good things go together*

Die durchgeführten Verortungen haben deutlich gemacht, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung konvergieren und ihre stärkere Verbindung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit einer erheblichen Mehrwert schafft: Wenn Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung "sich

265 So z.B. Infrastrukturmaßnahmen (wie Straßenbauvorhaben oder Staudammprojekte) oder andere Vorhaben, die Einfluss nehmen auf den Zugang zu Land und anderen Ressourcen sowie generell Projekte in Krisengebieten bzw. in Konflikt- oder Post-Konflikt-Situationen und Projekten in Ländern mit fehlender bzw. unzureichender politischer Teilhabe und/oder Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus haben sich eine Vielzahl von Entwicklungsvorhaben die kritische Frage zu stellen, ob sie die Rechte bestimmter Gruppen, so z.B. von Frauen, Kindern, ethnischen oder sonstigen Minderheiten etc. ausreichend berücksichtigt oder zumindest nicht beschädigt haben.

266 *Human rights impact assessments* dienen dazu, menschenrechtliche Auswirkungen von Politiken festzustellen. Sie werden üblicherweise mithilfe standardisierter Fragen in einem partizipativ durchgeführten review process durchgeführt. *Human rights impact assessments* zielen vor allem darauf, ab menschenrechtlich problematische Auswirkungen zu erkennen und zu vermeiden helfen.

267 Vgl. Gaventa, Shanland and Howard 2002 sowie Mahmud 2002.

in einem breiteren Bündnis zusammenschließen, können sie sich gegenseitig neue Energie und neue Kraft geben" (UNDP 2000:2). Zusammengefasst stellen sich die Interdependenzen und die gegenseitige Verstärkung wie folgt dar:²⁶⁸

1. Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Menschenrechten und Demokratie: Ohne gesicherte Menschenrechte kann es keine Demokratie geben (vgl. UNDP 2000 und BTI 2005:75). Menschenrechte repräsentieren die wesentlichen Elemente von Demokratie (i.e. die bürgerlichen und politischen Rechte). Der Kampf um Menschenrechte ist einerseits die Fortsetzung des Kampfes um Demokratie in Zeiten der Globalisierung, wenn nationalstaatliche Souveränität erodiert (vgl. Goodhart 2005:117). Andererseits wird immer deutlicher, dass auch innerstaatliches Handeln den universalen menschenrechtlichen Standards entsprechen muss (vgl. Thakur 2008).
2. Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Demokratie und Menschenrechten: Demokratien garantieren Menschenrechte und setzen Menschenrechte um (vgl. Dahl 1998:61, UNDP 2000:69ff und Sachs 2005:315). Demokratie bedeutet mehr als nur das regelmäßige Abhalten von Wahlen (vgl. Diamond 2005). Der Grad von Demokratisierung erklärt Unterschiede in der Menschenrechtssituation verschiedener Länder (vgl. Hamm 2002).²⁶⁹
3. Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Demokratie und Entwicklung: Demokratie fördert Entwicklung (vgl. Dahl 1998:61, Sen 1999, Roll and Talbott 2003, UNDP 2002, Kaufmann et al. 2006, BTI 2005, Varshney 2005, Diamond 2005:406ff, Easterly 2006:42ff, Stiglitz 2006 und Nuscheler 2007:7) – und "*bad government does cause poverty*" (Easterly 2006:131).
4. Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Entwicklung und Demokratie: Entwicklung bedeutet Demokratisierung (im Sinne von *enlarging peoples' choices*, Umsetzung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte). Armut (als das Gegenteil von Entwicklung) bedeutet fehlende Demokratie ("*lack of political power*", Diamond 2005).
5. Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Entwicklung und Menschenrechten: "Entwicklung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung von Menschenrechten" (UNDP 2000:3). Entwicklung (definiert als "*enlarging peoples' choices*") fördert Menschenrechte ("*Gleichsetzungsthese*", vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995, Lingnau/Krennerich 2002).

268 Als besonders prominentes und aktuelles Beispiel lässt sich die Rede des ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, mit dem Titel „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle“ anführen, in der er sagt: „Nicht nur sind Entwicklung, (...) und Menschenrechte unverzichtbar; sie verstärken einander auch gegenseitig. Diese Wechselbeziehung ist in unserer Zeit rascher technologischer Fortschritte, zunehmender wirtschaftlicher Interdependenz, der Globalisierung und geopolitischer Umwälzungen nur noch stärker geworden“ (Generalsekretär der Vereinten Nationen 2005:6).

269 "*On the aggregate level democracy is most important to explain differences in the human rights situation*" (Hamm 2002:7).

6. Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Menschenrechten und Entwicklung Ohne gesicherte Menschenrechte kann es keine auf Eigentumsrechten basierende wirtschaftliche Entwicklung geben (vgl. BTI 2005:75). Menschenrechte fördern Entwicklung (vgl. Sen 1999, UNDP 2000:69ff, Moser/Norton 2001, Van Genugten/Perez-Bustillo 2001, UNDP 2002 etc.).

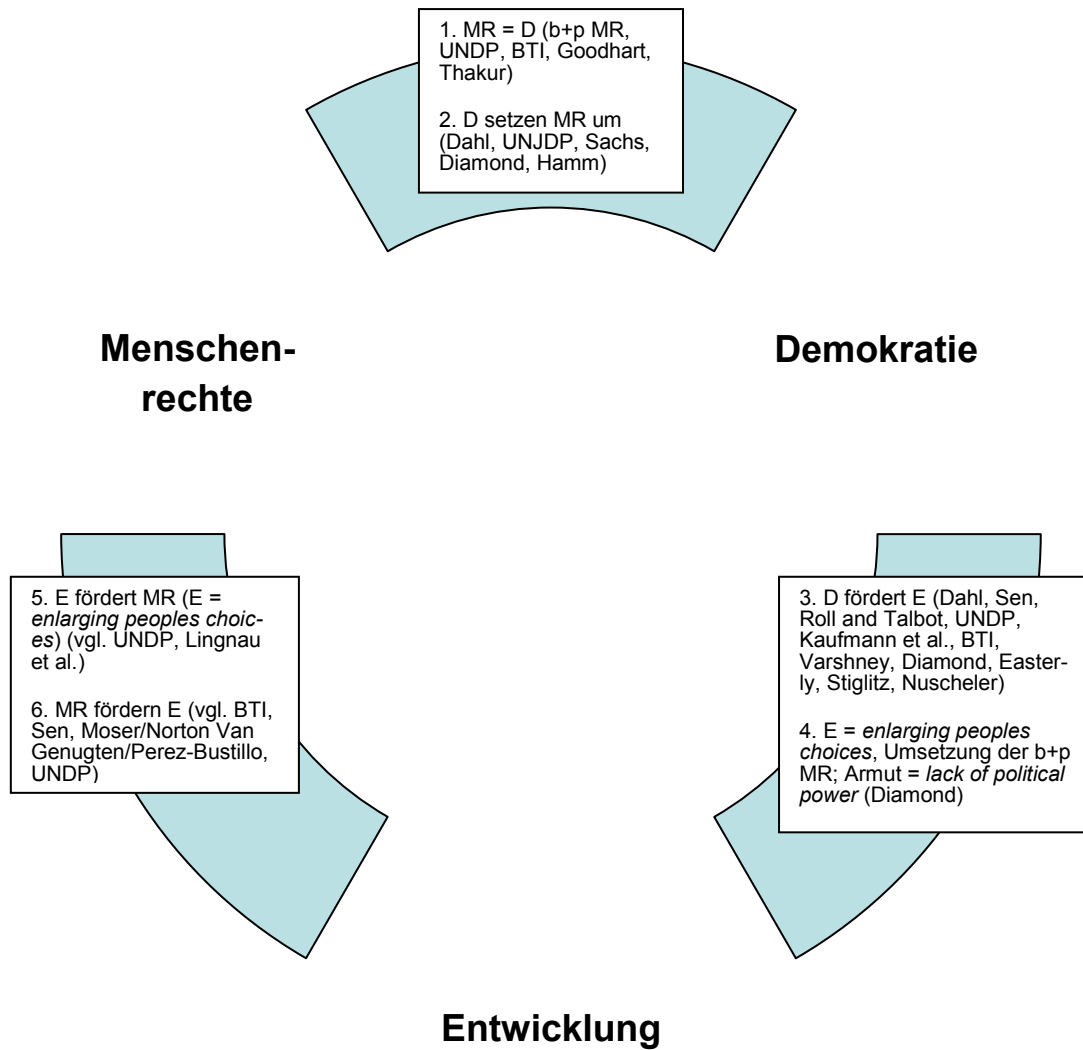
Der frühere Chef-Ökonom der Weltbank Stiglitz beendet sein Buch über die Möglichkeiten der Gestaltung der Globalisierung ("*Making Globalization Work*") mit der Aufforderung, sich an die amerikanische und die universelle Erklärungen der Menschenrechte zu erinnern (vgl. Stiglitz 2006:291f). Deutlicher kann die Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung kaum zum Ausdruck kommen.

Die Ähnlichkeiten und Überschneidungen der menschenrechtlichen Forderungen mit Demokratisierungsprozessen sowie mit dem heute vorherrschenden mehrdimensionalen Entwicklungsverständnis sind nicht nur analytisch von Interesse, sie bilden auch die Basis für eine stärkere Verbindung der bislang getrennt wahrgenommenen Themen im Rahmen eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes. Eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung(szusammenarbeit) ist dabei für alle Bereiche grundsätzlich förderlich: Die Menschenrechte erfahren größere reale Bedeutung, Demokratie(theorie) gewinnt neue, über den erodierenden nationalstaatlichen Rahmen hinausgehende Perspektiven und Entwicklung, verstanden als *enlarging peoples' choices*, findet statt, wenn Menschenrechte und Demokratie umgesetzt werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit kann und sollte diese Konvergenz und gegenseitige Verstärkung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung reflektieren und die sich daraus ergebende universale Wertebasis, das von allen Entwicklungspartnern akzeptierte Referenzsystem im Sinne eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit umsetzen.

Eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung(szusammenarbeit) ergibt sich dennoch nicht von allein, da alle drei „Welten“ mit voller Legitimation aus sich heraus existieren und der jeweils anderen nicht unbedingt bedürfen. Versuche, diese Welten mit Zwang zusammenzubringen können wohl nur bedingt Erfolg haben, sie laufen wohlmöglich sogar Gefahr, kontraproduktiv sein, denn gerade die engagiertesten Vertreter der jeweiligen Welten fürchten, sich einer „fremden“ Logik verpflichtet zu sehen, der sie die ihrige, als richtig erkannte, nicht opfern wollen. In den folgenden Kapiteln wird untersucht, ob bzw. inwiefern das formale System des Menschenrechtsschutzes (Kapitel 3), Akteure aus Entwicklungsländern (Kapitel 4) sowie Akteure der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 5) dazu bereit und in der Lage sind.

Virtuous cycle: Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung - All good things go together



II Rahmenbedingungen

3 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Praxis I: Das formale System des internationalen Menschenrechtsschutzes

Das folgende Kapitel handelt vom System des internationalen Menschenrechtsschutzes. Es werden die verschiedenen Akteure und Instrumenten präsentiert, die für die Stärkung der Menschenrechte (und damit auch von Demokratie und Entwicklung) von Bedeutung sind.²⁷⁰

3.1 Akteure

Die Nationalstaaten als wichtigste Akteure des internationalen Menschenrechtsschutzes

Die Umsetzung der Menschenrechte in innerstaatliches Recht ist in erster Linie Aufgabe der Nationalstaaten, d.h. der nationalen Regierungen, die durch entsprechende Gesetze und sonstige Maßnahmen die Menschenrechte achten, schützen und umsetzen müssen. Internationalen Überwachungsorganen (wie den *Treaty Bodies*) sowie Menschenrechtsgerichten kommt demgegenüber nur eine komplementäre Funktion zu, die sich im Wesentlichen auf die Klärung von Interpretationsfragen und die Ermöglichung eines Rechtsweges beschränkt, wenn kein innerstaatlicher Rechtsweg vorhanden ist.

Die Institutionen der Vereinten Nationen als komplementäre Akteure des internationalen Menschenrechtsschutzes

Die Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zählt zu den wesentlichen Zielsetzungen der Vereinten Nationen (Art. 1 (3) der Satzung der Vereinten Nationen). Artikel 55 und 56 der Satzung sprechen ausdrücklich von der Pflicht zur Achtung und zur Verwirklichung der Menschenrechte. Angesichts des ebenfalls in der Satzung verankerten Souveränitätsprinzips (Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten und prinzipielles Gewaltverbot, vgl. Art 2 (4) bzw. (7) der Satzung Vereinten Nationen) wurde in der Satzung der Vereinten Nationen jedoch keine Pflicht zum Schutz der Menschenrechte verankert. Heute stellt sich die Situation anders dar: Aufgrund weiterer im Rahmen der Vereinten Nationen und/oder regionaler Institutionen geschlossener Verträge (und deren Überwachungsmechanismen), aufgrund außervertraglicher Verfahren zum Schutz der Men-

270 Zum System des internationalen Menschenrechtsschutzes vgl. v.a. Van Genugten 1999:21-25, Thiis/Emberland/Karlsen 2001:Kapitel 2, Weschke 2001 und Nowak 2002a:47-50.

schenrechte sowie aufgrund des Völkergewohnheitsrechtes²⁷¹ sind die Staaten heute zur Achtung und zur Verwirklichung der Menschenrechte verpflichtet. Von der Rechtslage abgesehen herrscht nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation auch weitgehende politische Übereinstimmung, dass schwere oder systematische Menschenrechtsverletzungen nicht mehr als innere Angelegenheit eines Staates betrachtet werden können und dass jedem Staat und der internationalen Gemeinschaft das Recht zusteht bzw. die Pflicht zukommt, mit gewaltfreien Mitteln darauf zu reagieren.²⁷² Konkreten Ausdruck findet diese Haltung in der Formulierung der Schlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, die neben der Förderung auch explizit den Schutz der Menschenrechte als eine legitime Aufgabe der internationalen Gemeinschaft nennt.²⁷³

Wichtigster menschenrechtlicher Akteur im Rahmen der Vereinten Nationen ist der Satzung der VN zufolge der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der als wichtige Institutionen des Menschenrechtsschutzes die Menschenrechtskommission (2006 ersetzt durch den Menschenrechtsrat), die Kommission zur Rechtsstellung der Frau (beide 1946) sowie die Kommission zur Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege (1992) geschaffen hat.²⁷⁴

3.2 Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Das den Vereinten Nationen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte zur Verfügung stehende Instrumentarium²⁷⁵ lässt sich drei Kategorien zuordnen. Zum einen handelt es sich um Vertrags-Mechanismen (sog. *treaty based mechanism*), d.h. Instrumente und Verfahren, die sich aus den Menschenrechtsverträgen und -konventionen ergeben. Zum anderen handelt es sich um Satzungs-Mechanismen (sog. *charter based mechanism*), d.h. Instrumente und Verfahren, die sich unmittelbar oder via Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) oder Menschenrechtskonferenz bzw. Menschenrechts-

271 Das Verbot von Völkermord, von Folter, von Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken, von systematischer Rassendiskriminierung und Apartheid sowie das Recht auf Selbstbestimmung sind auf jeden Fall völkergewohnheitsrechtlich geschützt. Darüber hinausgehend kann auch von einer völkergewohnheitsrechtlichen Ächtung von willkürlichen Hinrichtungen, willkürlichem Verschwindenlassen sowie generell von fortgesetzten, schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen ausgegangen werden.

272 Vgl. dazu ausführlicher Seidl-Hohenveldern 1992:69f und Schläppi 1998:55f.

273 „*The promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms must be considered as a priority objective of the United Nations in accordance with its purposes and principles, in particular the purpose of international co-operation. In the framework of these purposes and principles, the promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community. The organs and specialised agencies related to human rights should therefore further enhance the co-ordination of their activities based on the consistent and objective application of international human rights instruments*“ (Vienna Declaration and Programme of Action 1993: I, para 4).

274 Zu den VN-Menschenrechts-Organisationen vgl. u.a. Hüfner et al 2004 und Mertus 2005.

275 Zu den Instrumenten vgl. insbesondere *UN Centre for Human Rights/UN Institute for Training and Research (Hrsg.): Manual on Human Rights Reporting* 1991, Klein 1997:18-19, Oberleitner 1998, Van Genugten 1999: 33ff und 118ff, Steiner/Alston 2000:705ff, Thiis/Emberland/Karlsen 2001:10-30 und Mertus 2005.

rat aus der Satzung der Vereinten Nationen ergeben. Es handelt sich dabei vor allem um Instrumente und Verfahren, die sich auf einzelne Länder oder spezifische Themen beziehen. Von diesen rechtlichen Instrumenten abgesehen sind die Menschenrechte in der Folge des Reformprogramms von 1997²⁷⁶ ferner als Querschnittsaufgabe der vier substantiellen Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen (Frieden und Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit, internationale wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten sowie humanitäre Angelegenheiten) verankert und werden somit auch von anderen durch die Satzung der Vereinten Nationen begründeten VN-Organen (wie Generalversammlung, Sicherheitsrat und Sekretariat) bearbeitet.

3.2.1 Vertrags-Mechanismen (*treaty-based mechanisms*)

Zur Überwachung der Umsetzung der in den Menschenrechts-Verträgen und -Konventionen kodifizierten Menschenrechte sind verschiedene Instrumente vorgesehen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Überwachungsausschüsse, die sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzen (vgl. Tabelle „Überwachungsinstrumente der sechs Kernkonventionen“).

Überwachungsinstrumente der sechs Kernkonventionen	
Kernkonventionen	Überwachungsausschüsse / ExpertInnen
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte / <i>International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)</i>	Menschenrechtsausschuss / <i>Human Rights Committee</i> (18 ExpertInnen)
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte / <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)</i>	Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (18 ExpertInnen)
Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung / <i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)</i>	Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (18 ExpertInnen)
Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau / <i>International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)</i>	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (23 ExpertInnen)
Internationale Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe / <i>International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ICAT)</i>	Ausschuss gegen die Folter (10 ExpertInnen)
Internationale Konvention über die Rechte des Kindes / <i>International Convention on the Rights of the Child (ICRC)</i>	Kinderrechtsausschuss (10 bzw. in Zukunft 18 ExpertInnen)

276 Vgl. UN Doc. A/51/950, 14 Juli 1997.

Die Hauptaufgabe der Ausschüsse besteht darin, Defizite und Fortschritte bei der Umsetzung der Menschenrechte zu identifizieren und nachzuhalten. Dabei stehen den Ausschüssen die folgenden Instrumente zur Verfügung: Staatenberichte und Parallel- bzw. Schattenberichte, Individual- bzw. Staatenbeschwerdeverfahren sowie Untersuchungsverfahren (vgl. Tabelle „Verfahren der sechs Kernkonventionen“).

Verfahren der sechs Kernkonventionen	
Staatenberichtsverfahren	ICCPR, ICESCR, ICERD, ICAT, ICEDAW, ICRC
Individualbeschwerdeverfahren	ICCPR, ICERD, ICAT, ICEDAW
Staatenbeschwerdeverfahren	ICCPR, ICERD, CAT
Untersuchungsverfahren	ICAT, ICEDAW
Bemerkungen bzw. Empfehlungen	ICCPR, ICESCR, ICERD, ICAT, ICEDAW, ICRC

Staatenberichtsverfahren (einschließlich Parallel- und Schattenberichte)

Die sog. Staatenberichte sind Berichte, die von den Unterzeichnerstaaten einer Menschenrechtskonvention in regelmäßigen Abständen zu erstellen und dem jeweiligen Vertragsausschuss (*treaty body*) vorzulegen sind. Das Staatenberichtsverfahren findet bei allen sechs Kernkonventionen Anwendung. Es handelt sich um ein konstruktives und im Wesentlichen auf Information und Kooperation zwischen dem betreffenden Mitgliedsstaat und dem jeweiligen Vertragsausschuss ausgerichtetes Verfahren. Im Rahmen der Erörterung der Berichte ist es dem Ausschuss auch erlaubt, informelle Zusatzinformationen, so vor allem Parallel- oder Schatten-Berichte (die zumeist von NRO erstellt werden) einzubeziehen und dadurch Themen und Aspekte zu berücksichtigen, die in den offiziellen Staatenberichten nicht oder nur beschränkt behandelt werden.

In der Praxis leidet das Berichtssystem allerdings an zwei erheblichen Defiziten: Erstens wird den Berichtspflichten nicht entsprochen: Gegenwärtig sind mehr als 1200 Berichte überfällig.²⁷⁷ Zweitens sind die Ausschüsse überfordert: Die Ausschüsse, die sich aus ehrenamtlich tätigen ExpertInnen zusammensetzen, kommen nur wenige Wochen pro Jahr zusammen und schaffen es in dieser Zeit nicht, alle Berichte zu bearbeiten. Über die Jahre hinweg haben sich so (bei allen Vertragsausschüssen) so viele Berichte angestaut, dass Berichte oft erst mehrere Jahre nach ihrer Abgabe behandelt werden und daher anlässlich ihrer Erörterung schon völlig veraltet sind.

277 Die Nicht-Berichterstattung mag verschiedene Gründe haben. In Kambodscha beispielsweise wurde die Tatsache, dass seit 1992 nicht mehr an den ICESCR berichtet wurde damit begründet, dass man von der Berichtspflicht nicht gewusst habe: "*If it stated clearly that a report was required, we would have done so. If Cambodia did not abide by the conditions of this treaty for all these years, why are we only hearing about it now?*" (The Cambodian Daily 18.2.2008).

Als positive Entwicklung ist jedoch festzustellen, dass sich die Informationslage erheblich verbessert hat. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass es erstens immer mehr Parallel- und Schattenberichte gibt und zweitens, dass zunehmend auch Informationen von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wie z.B. ILO, WHO, FAO, WFP, UNESCO etc. berücksichtigt werden.

Eine wichtige Verbesserung dieses Instruments wurde 2007 beschlossen: Mit der "*Universal Periodic Review*" wurde ein einheitliches Berichtssystem für alle Kernkonventionen geschaffen, so dass alle Staaten nur noch einen Bericht erstellen, der alle menschenrechtlichen Verpflichtungen umfasst. Damit wird die Berichterstattung vereinfacht: alle Länder müssen einmal alle vier Jahre berichten.

Individual- bzw. Staatenbeschwerdeverfahren

Vom Berichtsverfahren abgesehen räumen einige der menschenrechtlichen Kernkonventionen auch die Möglichkeit einer Individual- bzw. einer Staatenbeschwerde ein. Damit wird es Einzelpersonen, Gruppen oder auch Staaten ermöglicht, die Ausschüsse mit konkreten Menschenrechtsverletzungen zu befassen.

Auch hier bestehen erhebliche Defizite. Aufgrund der zu geringen Kapazitäten kommt es zu langen Wartezeiten, bis eine Beschwerde behandelt wird. Außerdem haben die Entscheidungen keine Rechtsverbindlichkeit. Angesichts dieser Defizite wird vorgeschlagen, einen mit hauptberuflich tätigen ExpertInnen besetzten zweiten Ausschuss bzw. einen Gerichtshof einzusetzen, der ausschließlich Individual- und Staatenbeschwerden behandelt und dessen Entscheidungen von den politischen Organen der Vereinten Nationen (Menschenrechtsrat, Generalversammlung, Sicherheitsrat) nachgehalten werden.²⁷⁸

Untersuchungen auf Initiative eines Vertragsausschusses

Untersuchungen auf Initiative eines Vertragsausschusses sind nur im Rahmen der Antifolterkonvention (ICAT) und der Frauenrechtskonvention (ICEDAW) möglich. Sie müssen vertraulich durchgeführt werden und bedürfen – bei Recherchen vor Ort – der Zustimmung des betreffenden Landes.²⁷⁹

Bemerkungen bzw. Empfehlungen

Die Erörterungen der Staatenberichte in den Ausschüssen münden in länderspezifische Empfehlungen. Im Rahmen von ICCPR und IESCR heißen diese Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*), im Rahmen von ICERD und ICEDAW heißen diese Allgemeine Empfehlungen (*General Recommendations*). Diese Bemerkungen und Empfehlungen sind nicht nur für das betreffende Land

278 Vgl. dazu Nowak 2002b: 259-275.

279 Allein das im Herbst 2002 von der Generalversammlung angenommene Fakultativprotokoll zur CAT sieht auch präventive Besuche von Haftanstalten als Instrument der Verhütung von Folter vor.

von Bedeutung, sie stellen auch eine autoritative Interpretation der Inhalte einzelner Artikel sowie der Umsetzungsverpflichtungen dar.

Keine Sanktionsgewalt

Über eine Möglichkeit, Staaten formell zu verurteilen oder zu sanktionieren, verfügen die Vertragsausschüsse nicht. Auch die Beachtung der von einem Vertragsausschuss artikulierten Bemerkungen und Empfehlungen ist ins Belieben der betroffenen Länder gestellt. Immerhin aber werden die Bemerkungen und Empfehlungen in den meisten Fällen zumindest zur Kenntnis genommen.

3.2.2 Satzungs-Mechanismen (*charta based mechanisms*)

Die zweite Kategorie von menschenrechtlichen Instrumenten sind die sog. *Charta-based* Mechanismen, d.h. Mechanismen, die nicht auf Verträgen, sondern auf der Satzung der Vereinten Nationen und daraus entwickelten Einrichtungen und Institutionen der Vereinten Nationen basieren. Dazu zählen vor allem die Instrumente und Verfahren der Menschenrechtskommission: die Verfahren nach Resolution 1235, die Verfahren nach Resolution 1503 sowie länderspezifische Mechanismen.

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

Wichtigste Menschenrechtsinstitution der Vereinten Nationen ist der Menschenrechtsrat (*Human Rights Council*), der 2006 die Menschenrechtskommission (*Human Rights Commission*) der Vereinten Nationen ablöste. Letztere war 1946 als eine kleine Institution (Expertenkommission mit neun Mitgliedern) mit beschränktem Mandat (Erarbeitung von menschenrechtlichen Standards und – gemäß der *no power to take action*-Doktrin – ohne konkrete Handlungsmöglichkeiten) geschaffen wurde. Im Laufe der Zeit aber wurde die Menschenrechtskommission auf 53 Mitglieder vergrößert²⁸⁰ und ihre Kompetenzen sukzessive erheblich erweitert: Die Menschenrechtskommission diskutierte bis zu ihrer Ersetzung durch den Menschenrechtsrat in 2006 während ihrer alljährlich im Frühjahr in Genf stattfindenden sechswöchigen Sitzung²⁸¹ nicht nur die Situation der Menschenrechte in der Welt, sondern konnte auch Resolutionen zu neuen menschenrechtlichen Standards sowie zur Überwachung und Umsetzung und allgemeinen Förderung von Menschenrechten verabschieden.²⁸² Ihre wichtigsten Instrumente waren die Verfahren nach Resolution 1235 (Untersuchungen durch Sonderbericht-

280 Die 53 stimmberechtigten Mitglieder wurden vom ECOSOC gewählt. Die Länder, die nicht Mitglieder sind, können dennoch an den Beratungen teilnehmen und Resolutionsentwürfe unterstützen.

281 Seit 1990 war die MRK auch ermächtigt, im Notfall, d.h. bei dringenden und akuten menschenrechtlichen Problemstellungen, auf Beschluss der Mehrheit seiner Mitglieder Sondersitzungen einzuberufen. Solche Sitzungen wurden bislang zur Menschenrechtssituation im ehemaligen Jugoslawien (zweimal in 1992), zu Ruanda (1994), zu Timor-Leste (1999) und zu Palästina (2000) abgehalten.

282 Vgl. insbesondere AIV 1999, Van Genugten 1999:110-112 und 123-128, Steiner/Alston 2000:611-648, Thiis/Emberland/Karlsen 2001:18-27 und Nowak 2002:188-134..

erstatteInnen) und 1503 (sog. "vertrauliche Verfahren") (vgl. dazu weiter unten). Beide waren und sind allerdings strukturell begrenzt und daher letztlich wenig erfolgreich.

Im Laufe der Zeit entwickelte sich die Menschenrechtskommission zu einer jährlichen Großveranstaltung mit Tausenden von TeilnehmerInnen. Neben StaatsvertreterInnen prägten zunehmend MenschenrechtsaktivistInnen und VertreterInnen von NRO das Bild. Sie können wie die StaatsvertreterInnen aktiv an der Menschenrechtskommission teilnehmen, d.h. im Plenum Reden halten, schriftliche Stellungnahmen zirkulieren lassen und auf die Formulierung von Resolutionstexten Einfluss nehmen. Das Engagement der zivilgesellschaftlichen Akteure und die damit verbundene größere öffentliche Aufmerksamkeit stellen wichtige Korrelative zu den Beiträgen der Staatenvertreter dar, die zumeist wenig (selbst-)kritisch auftraten. Von diesen gewichtigen positiven Aspekten der stärkeren Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen abgesehen führte zu steigenden Teilnehmerzahlen aber auch zu einer Überfrachtung der Menschenrechtskonferenz.

Hauptproblem der Menschenrechtskonferenz aber war ihr Glaubwürdigkeitsdefizit: die Menschenrechtskommission konnte selten in angemessener Art und Weise die menschenrechtlichen Probleme und Herausforderungen thematisieren, vielmehr wurde sie von vielen ihrer Mitgliedern genau für das Gegenteil benutzt, nämlich kritische Fragen abzuwenden. So beklagte das Forum Menschenrechte, ein Netzwerk von namhaften Menschenrechts- und anderen Nichtregierungsorganisationen vor allem:²⁸³

- die Unfähigkeit der Menschenrechtskommission, selbst schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern überhaupt zum Thema zu machen,
- doppelte Standards in der Bewertung von Menschenrechtsverletzungen, wenn sie etwa von Ländern und Partnern aus dem eigenen Bündnis oder der eigenen Regionalgruppe begangen werden,
- die Instrumentalisierung von Verfahren (Nichtbefassung von Anträgen, *no-action-motion*), um eine öffentliche Debatte und Bewertung von Menschenrechtsverletzungen zu verhindern,
- die demonstrative Wahl von Staaten in die Menschenrechtskommission, die im dringenden Verdacht stehen, für gravierende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu sein und die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission nutzen wollen, um einer Verurteilung zu entgehen,
- die Ohnmacht und Folgenlosigkeit von Beschlüssen der Menschenrechtskommission zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten.

283 Forum Menschenrechte 2005:1. Vgl. auch Rathgeber 2005 und 2006.

Nachdem diese Missstände zunehmend offensichtlich wurden und die Menschenrechtskonferenz entsprechend kritisch gesehen wurde (so auch von den Vereinten Nationen selber²⁸⁴) wurde lange darum gerungen, ob und wie sie reformiert oder durch eine andere Institution ersetzt werden solle. 2006 schließlich wurde im Rahmen der UN-Resolution 60/251 vom 3.4.2006 die Menschenrechtskonferenz durch den ständigen (d.h. ganzjährig tagenden) Menschenrechtsrat (*Human Rights Council*) abgelöst (UN A/RES/60/251).²⁸⁵ Er soll auf die Erfolge der Menschenrechtskonferenz aufbauen, aber gleichzeitig die Unzulänglichkeiten der Menschenrechtskonferenz überwinden (UN A/RES/60/251:2). Der in Genf angesiedelte Menschenrechtsrat umfasst nunmehr 47 Mitglieder (i.e. Mitgliedsländer)²⁸⁶ und untersteht direkt der UN Generalversammlung.²⁸⁷

Anlässlich der Gründung des Menschenrechtsrates 2006 wurden die bisherigen Verfahren der Menschenrechtskonferenz für ein Jahr übernommen, um sie überprüfen, zu rationalisieren und zu verbessern (vgl. UN A/RES/60/251 Art. 6). Ein Jahr später wurden die *special procedures* als "*crown jewel of the international human rights protection system*" bezeichnet (vgl. Ban 2007:20) und ein *code of conduct* für die Mandatsträger vereinbart. Damit war der Reformeifer dann aber auch schon am Ende: alle anderen Verfahren der Menschenrechtskonferenz wurden weitgehend unverändert übernommen. Bisher konnte auch das Glaubwürdigkeitsproblem der UN-Menschenrechtsorganisation nicht gelöst werden. Unter den 47 Mitgliedern des Menschenrechtsrates²⁸⁸ befinden sich weiterhin viele Regime, die den Menschenrechtsrat weiterhin sehr erfolgreich missbrauchen, um eine Befassung mit der Menschenrechtssituation in ihren Ländern abzuwenden, indem sie die Solidarität islamischer oder afrikanischer Länder beschwören und die Thematisierung der Menschenrechtssituation in einzelnen islamischen oder afrikanischen Ländern en bloc ablehnen. Wie auch schon zu Zeiten der Menschenrechtskonferenz fokussiert der Menschenrechtsrat stattdessen fast ausschließlich auf Israel: Seit dem Bestehen des Menschenrechtsrates wurde kein anderes Land als Israel der Verletzung der Menschenrechte geziehen (gegen das allein 8 Resolutionen verabschiedet wurden).

284 So äußerte sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen beispielsweise wie folgt: „*Yet the Commission's capacity to perform its tasks has been increasingly undermined by its declining credibility and professionalism. In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole*“ (Kofi Annan 2005:45).

285 Die UN-Resolution zur Gründung des Menschenrechtsrates ist auch im Jahrbuch Menschenrechte 2007 (2006:311) abgedruckt.

286 Die 47 Sitze sind per UN-Resolution wie folgt geographisch aufgeteilt: 13 afrikanische, 13 asiatische, 6 osteuropäische, 8 lateinamerikanische und karibische, 7 westeuropäische und andere Länder. Die Mitglieder werden von der UN-Vollversammlung in geheimer Abstimmung mit absoluter Mehrheit gewählt.

287 Die Menschenrechtskonferenz unterstand dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat.

288 Afrika und Asien haben jeweils 13 Sitze, Lateinamerika 8, das westliche Europa und plus Kanada 7 und Osteuropa verfügt über 6 Sitze.

Verfahren nach Resolution 1235 (i.e. Untersuchungen durch SonderberichterstatterInnen)

Die ECOSOC-Resolution 1235 von 1967 erlaubt es der Menschenrechtskonferenz, sich explizit und öffentlich mit schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen in allen Staaten der Welt zu befassen und Situationen, die auf systematische oder schwere Menschenrechtsverletzungen hinweisen, untersuchen zu lassen. Zu diesem Zweck kann die Menschenrechtskonferenz bzw. der Menschenrechtsrat Arbeitsgruppen oder Einzel-ExpertInnen (SonderberichterstatterInnen), Sondergesandte, SondervertreterInnen, Unabhängige ExpertInnen zu länderspezifischen Problemen oder themenspezifischen Fragestellungen einsetzen. Die Menschenrechtskonferenz bzw. der Menschenrechtsrat kann im Rahmen der sog. „länderspezifischen Mechanismen“ schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen durch Untersuchungen zur Menschenrechts-Situation in einzelnen Ländern nachgehen und im Rahmen der sog. „thematischen Mechanismen“ Standards für spezifische Probleme und Herausforderungen (wie z.B. Folter, Verschwinden-lassen, willkürliches Festhalten, Kinder in bewaffneten Konflikten, Kinderhandel, Kinderprostitution, Recht auf Entwicklung etc.) entwickeln. Untersuchungen durch SonderberichterstatterInnen ergeben oft hochinteressante Dokumente und Debatten, sind jedoch darauf angewiesen, von relevanten Akteuren und Foren aufgegriffen zu werden, um die menschenrechtliche Realität tatsächlich verändern zu können. Dies ist leider nur sehr selten der Fall.

Länderspezifische Mechanismen

Die Möglichkeit, auf der Grundlage der Resolution 1235 eingehende Untersuchungen über spezifische Ländersituationen durchzuführen, die auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen hinweisen, hat die Menschenrechtskonferenz zuerst genutzt, um Arbeitsgruppen und dann immer stärker auch Einzelpersonen (SonderberichterstatterInnen, unabhängige ExpertInnen, Sondergesandte, SondervertreterInnen der Menschenrechtskonferenz oder des Generalsekretärs der Vereinten Nationen) mit entsprechenden Untersuchungen zu beauftragen. Gegenwärtig gibt es elf solcher Ländermandate (vgl. nach-stehende Tabelle „Mandate“). Weitere Ländermandate wurden bereits abgeschlossen. Die reine Zahl der Ländermandate ist insofern wenig aussagekräftig, als die Menschenrechtskonferenz bzw. der Menschenrechtsrat sich mit sehr viel mehr Ländersituationen beschäftigt und entsprechende Länderresolutionen verabschiedet, ohne jeweils ein eigenes Ländermandat zu erteilen.

Die Untersuchungen der SonderberichterstatterInnen und Sonderbeauftragten der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrats und des Generalsekretärs werden von den betroffenen Staaten zumeist mit erheblichem politischem und diplomatischem Aufwand zu verhindern versucht. Im Falle einflussreicher Länder hat dies zumeist Erfolg, so dass sie nur selten Gefahr laufen, Gegenstand einer eingehenden menschenrechtlichen Untersuchung zu werden. Dies stellt das Verfahren grundsätzlich in Frage.

Mandate der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrat und des Generalsekretärs zur Untersuchung der Situation der Menschenrechte in einzelnen Ländern (= Ländermandate) in alphabetischer Reihenfolge (Stand Juli 2007)

Land	Titel / Mandat	Eingesetzt	Verlängert / Erweitert
Burundi	Unabhängiger Experte	2004	2005
Haiti	Unabhängiger Experte	1995	
Kambodscha	Sondervertreter des VN-Generalsekretärs	1993	2005
Demokratische Republik Kongo	Unabhängiger Experte	2004	2005
Demokratische Volksrepublik Korea	Sonderberichterstatter	2004	2005
Liberia	Unabhängige Expertin	2003	
Myanmar	Sonderberichterstatter	1992	2005
Palästina	Sonderberichterstatter	1993	Mandat läuft bis zum Ende der Okkupation der von Israel seit 1967 besetzten Gebiete
Somalia	Unabhängiger Experte	1993	2005
Sudan	Sonderberichterstatterin	2005	

Problematisch ist auch die Effektivität des Vorgehens. Während die Länderresolutionen der Menschenrechtskonferenz in vielen Fällen geradezu gebetsmühlenartig Jahr für Jahr die immer gleichen Formulierungen wiederholen, um nur keine der mühsam ausgehandelten Kompromissformeln zu gefährden,²⁸⁹ führen die Untersuchungen und Berichte der SonderberichterstatterInnen, Sonderbeauftragten und ExpertInnen zwar zu einem verbesserten Informationsstand und damit vielleicht zu besseren Resolutionen, davon abgesehen aber haben sie keine unmittelbaren Auswirkungen.

Thematische Mechanismen

Die thematischen Mechanismen befassen sich mit spezifischen (schwerwiegenden oder aus anderen Gründen besonders relevanten) menschenrechtlichen Problematiken. Die ersten themenspezifischen Arbeitsgruppen und Untersuchungen konzentrierten sich auf besonders schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen (Verschwindenlassen, willkürliche Hinrichtung, Folter etc.) sowie auf die Einhaltung der bürgerlichen und politischen Rechte (Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten etc.). Seit Mitte der 90er Jahre setzt sich die Menschenrechtskonferenz bzw. der Menschenrechtsrat aber auch verstärkt mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auseinander (Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit, Menschenrechte und extreme Armut, Recht auf Entwicklung etc.)

289 Vgl. AIV 1999:11-12.

Darüber hinaus befasst sich die Menschenrechtskonferenz bzw. der Menschenrechtsrat zunehmend auch mit (entwicklungs-)politischen Fragen, die nur indirekt mit Menschenrechten zu tun haben. Dazu zählen Resolutionen zu Fragen der Strukturanpassung oder zu Auslandsschulden, zur illegalen Entsorgung von Giftmüll oder zum Einsatz von Söldnern. Viele (vor allem westliche) Staaten kritisieren dies als Mandatsüberschreitung der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates und als unzulässigen Versuch, individuelle Menschenrechte zu politischen Zwecken zu instrumentalisieren.

Gegenwärtig existieren die folgenden thematischen Mechanismen:

Thematische Mechanismen			
(in alphabetischer Reihenfolge der englischen Bezeichnung)			
Thema	Titel / Mandat	Eingesetzt	Verlängert / Erweitert
<i>Adequate housing</i>	Sonderberichterstatter	2000	2003
<i>African descent</i>	Arbeitsgruppe	2002	2003
<i>Arbitrary detention</i>	Arbeitsgruppe	1991	2003
<i>Children, sale of</i>	Sonderberichterstatter	1990	2004
<i>Education</i>	Sonderberichterstatter	1998	2004
<i>Enforced or involuntary disappearances</i>	Arbeitsgruppe	1980	2004
<i>Extrajudicial, summary or arbitrary executions</i>	Sonderberichterstatter	1982	2004
<i>Extreme poverty</i>	Unabhängiger Experte	1998	2004
<i>Food</i>	Sonderberichterstatter	2000	2003
<i>Freedom of opinion and expression</i>	Sonderberichterstatterin	1993	2005
<i>Freedom of religion or belief</i>	Sonderberichterstatter	1986	2004
<i>Health</i>	Sonderberichterstatter	2002	2005
<i>Human rights defenders</i>	Sondervertreterin des Generalsekretärs	2000	2003

<i>Independence of judges and lawyers</i>	Sonderberichterstatter	1994	2003
<i>Indigenous people</i>	Sonderberichterstatter	2001	2004
<i>Internally displaces people</i>	Sondervetreter des Generalsekretärs	2004	
<i>Mercenaries</i>	Arbeitsgruppe	2005	
<i>Migrants</i>	Sonderberichterstatter	1999	2005
<i>Minority issues</i>	Unabhängige Expertin	2005	
<i>Racism</i>	Sonderberichterstatter	1993	2005
<i>Solidarity</i>	Unabhängiger Experte	2005	
<i>The effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of human rights</i>	Unabhängiger Experte	2000	2003
<i>Terrorism</i>	Sonderberichterstatter	2005	
<i>Torture</i>	Sonderberichterstatter	1985	2004
<i>Toxic and dangerous products and wastes</i>	Sonderberichterstatter	1995	2004
<i>Trafficking in persons</i>	Sonderberichterstatterin	2004	
<i>Transnational corporations and other business enterprises</i>	Sondervetreter des Generalsekretärs	2005	
<i>Women</i>	Sonderberichterstatterin	1994	2003
Stand August 2006			

Aufgrund der genannten Beschränkungen lässt sich eine stärkere Verbindung von Menschenrechten und (entwicklungs-)politischen Herausforderungen wohl nicht durch eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Menschenrechtsrates erreichen. Sinnvoller erscheint demgegenüber eine bessere Vernetzung (Informationsbereitstellung, Kooperation etc.) des Menschenrechtsrates mit den entwicklungs-politischen Akteuren (im Bereich der Vereinten Nationen insbesondere mit den Sonderorganisationen und Spezialorganen).

Urgent action procedures

Von den üblichen länderspezifischen und thematischen Mechanismen (Einsetzung von Arbeitsgruppen, SonderberichterstatterInnen, unabhängigen ExpertInnen, Sondergesandten, SondervertreterInnen zur Durchführung eingehender Untersuchungen) abgesehen verfügt der Menschenrechtsrat ferner über das sogenannte „*urgent action procedure*“, das dazu dient, auf akute oder unmittelbar bevorstehende Menschenrechtsverletzungen so schnell wie möglich zu reagieren. In der Regel wird der betreffende Staat durch ein Fax oder Telegramm von dem jeweiligen Sonderberichterstatter (oder auch von mehreren gemeinsam) um Informationen und Klärung des Sachverhalts gebeten. Die Sonderberichterstatter über Folter, Verschwindenlassen, willkürliche Hinrichtungen und willkürliche Haft arbeiten regelmäßig mit diesem Instrument.

Verfahren nach Resolution 1503 (i.e. „vertrauliches Verfahren“)

1970 wurde der Menschenrechtskonferenz (und damit auch dem heutigen Menschenrechtsrat) durch ECOSOC-Resolution 1503 ferner die Möglichkeit gegeben, Beschwerden über grobe und verlässlich belegte Menschenrechtsverletzungen vertraulich zu behandeln. Das damit ermöglichte Beschwerdeverfahren ist das einzige, das auch unabhängig von der Ratifikation eines spezifischen menschenrechtlichen Vertrages gültig ist und daher prinzipiell jeder Einzelperson und/oder jeder einzelnen Gruppe offen steht. Durch die Zunahme der Bedeutung der öffentlichen Verfahren und der Überwachungsmechanismen der menschenrechtlichen Spezialverträge hat das „1503-Verfahren“ im Laufe der Jahre jedoch erheblich an Bedeutung eingebüßt. In der gegenwärtigen Form des Verfahrens spielt die "Arbeitsgruppe über Beschwerden" (*working group on communications*) der Unterkommission für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten²⁹⁰ eine wichtige Rolle. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, die eingegangenen Beschwerden von Individuen und Gruppen zu sichten und die Zulassungsvoraussetzungen zu prüfen.²⁹¹ Die zugelassenen Beschwerden werden dann an die „Arbeitsgruppe über Situationen“ (*working group on situations*) übergeben. Spätestens einen Monat

290 Zur Unterstützung der Arbeit der MRK wurde bereits im Jahr 1947 eine Unterkommission (ursprünglich: Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten; seit 1999: Unterkommission für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten) eingerichtet. Dieses wichtigste Unterorgan der MRK setzt sich aus 26 unabhängigen Experten zusammen, die von der Kommission auf Grundlage einer Nominierung durch die Regierungen gewählt werden. Der Unterkommission, die alljährlich im August für drei Wochen öffentlich und unter Beteiligung von Regierungsvertretern und NRO zusammentritt, kommt im Wesentlichen die Rolle eines *think tanks* für die Kommission zu. Sie erstellt und diskutiert Studien, Länderberichte und Entwürfe für neue menschenrechtliche Standards. Die Unterkommission hat mehrere thematische Arbeitsgruppen (über moderne Formen der Sklaverei, indigene Völker, Minderheiten, Fragen der Justiz, transnationale Konzerne) sowie eine *working group on communications* und eine *working group on situations*.

291 Zulässig sind nur Beschwerden (auch individuelle), die auf strukturelle und schwere MR-Verletzungen hindeuten. Andere Zulassungsvoraussetzungen sind, dass die Beschwerde nicht anonym eingebracht wurde, dass sie gut dokumentiert und belegt ist und dass, soweit möglich, der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde.

vor der alljährlichen Sitzung der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates wird entschieden, auf welche „Situationen“ die Aufmerksamkeit der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates gelenkt werden soll. Diese werden dann von den jeweiligen Mitgliedern der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates unter Hinzuziehung eines Vertreters des betroffenen Staates in ansonsten geheimer Sitzung beraten. Die einzigen Informationen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, sind die „Ländersituationen“, die thematisiert wurden, sowie das vereinbarte weitere Vorgehen (Einstellung der Untersuchung, weitere Prüfung im vertraulichen Verfahren oder Prüfung im Rahmen eines öffentlichen Verfahren, d.h. Einsetzung eines Sonderberichterstatters, eines Sondergesandten oder eines Untersuchungsausschusses). Vor allem durch die Androhung eines öffentlichen Verfahrens kann die Menschenrechtskonferenz bzw. der Menschenrechtsrat einen gewissen Druck auf die betroffenen Staaten ausüben, da diese in der Regel ein Interesse daran haben, nicht in einem öffentlichen Verfahren kritisiert und bloßgestellt zu werden und daher oft zu Zugeständnissen im Rahmen des vertraulichen Verfahrens bereit sind. Insgesamt aber handelt es sich um ein sehr langwieriges und intransparentes Verfahren (nicht einmal die Beschwerdeführer erhalten Informationen über den Fortgang des Verfahrens), das anfällig ist für politische Einflussnahme.

3.2.3 Menschenrechte als Querschnittsaufgabe anderer Organe der Vereinten Nationen

Von den o.g. Instrumenten und Verfahren abgesehen sind Menschenrechte auch Querschnittsaufgabe anderer Organe der Vereinten Nationen. Von besonderer Bedeutung sind insbesondere die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der ECOSOC, die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, die Kommission für die Verbrechensverhütung und die Strafrechtspflege, das Sekretariat, der Generalsekretär, der Hochkommissar für Menschenrechte sowie verschiedene Sonderorganisationen und Spezialorgane der Vereinten Nationen, deren jeweilige Rolle im Folgenden skizziert wird.²⁹²

Die Generalversammlung

Die Generalversammlung ist das wichtigste rechtssetzende Organ der Vereinten Nationen: Durch Art. 13.1 (b) der Satzung ist die Generalversammlung der Vereinten Nationen ermächtigt, „Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben (...), um zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle beizutragen (...)“. Zuständig ist insbesondere der Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Angelegenheiten (i.e. der sogenannte „Dritte Ausschuss“). Alle menschenrechtlichen Verträge und Deklarationen werden im „Dritten Ausschuss“ der Generalversammlung diskutiert und in der Form von Resolutionen verabschiedet. Die Empfehlungen und Resolutionen des „Dritten Ausschusses“ bzw. der Generalversammlung sind allerdings rechtlich nicht bindend.²⁹³ Erst

292 Vgl. zu diesem Abschnitt insbesondere Van Genugten 1999:107-117, Thiis/Emberland/Karlsen 2001:11-18 und Nowak 2002:118-162.

293 Den Resolutionen der GV kann aber eine bedeutende politische Verbindlichkeit zukommen. So ist beispielsweise auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine Resolution der GV.

mit der nachfolgenden Ratifikation durch die Staaten erhalten die Verträge völkerrechtliche Verbindlichkeit.

Der Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen besteht aus fünf ständigen und zehn jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren gewählten Mitgliedern. Seine Hauptaufgabe ist die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art. 24 der Satzung). Entscheidungen des Sicherheitsrates sind für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen rechtlich bindend.

Bei Bedarf hat der Sicherheitsrat die folgenden Möglichkeiten, zum Schutz der Menschenrechte aktiv zu werden: Durchführung von Untersuchungen, Verabschiedung von Empfehlungen, Befassung mit menschenrechtlich relevanten Themen (wie z.B. Waffenhandel, innerstaatliche Konflikte im Zusammenhang mit zwischenstaatlichen Konflikten, Flüchtlingsprobleme, dem Problem intern Vertriebener und der HIV/AIDS-Problematik), Durchführung von „Maßnahmen kollektiver Sicherheit“ im Falle einer Bedrohung oder einer Angriffshandlung (dazu zählen friedliche Sanktionsmaßnahmen wie der Abbruch der diplomatischen Beziehungen, die Verhängung eines Waffenembargos, Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen sowie militärische Maßnahmen), Durchführung von „friedenserhaltenden Maßnahmen“ (*peacekeeping*),²⁹⁴ deren Mandat in immer stärkeren Maße auch menschenrechtliche Aspekte impliziert²⁹⁵ sowie die Einrichtung von internationalen Tribunalen (wie z.B. die internationalen Tribunale für Ex-Jugoslawien und für Ruanda) sowie von Hybrid-Tribunalen (wie z.B. die *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*, ECCC).

Die drei letztgenannten Möglichkeiten stellen im Wesentlichen Errungenschaften der letzten 10 bis 20 Jahre dar, während der das lange Zeit vorherrschende Dogma vom Verbot des Eingreifens in die inneren Angelegenheiten eines Staates²⁹⁶ von einem anderen Verständnis von Verantwortlichkeit ersetzt wurde. Vor allem die Entscheidungen des Sicherheitsrates in den neunziger Jahren zu Somalia, Ruanda, Ex-Jugoslawien, Haiti, Timor-Leste und Sierra Leone markieren den Übergang des Sicherheitsrat zu einer sehr viel weiteren Interpretation, der zufolge schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen als eine Bedrohung des Friedens (i.S. des Art. 39 der Satzung) und damit als Grundlage für die Anwendung von „Maßnahmen kollektiver Sicherheit“ (vgl. dazu oben) angesehen werden können.²⁹⁷ Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Erosion staatlicher Souveränität im Rahmen der Globalisierung wurde 2005 schließlich das sogenannte R2P-Prinzip verabschiedet

294 Dem aktuellen Jahresbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zufolge gibt es derzeit 19 *peace operations* und 13 *other field missions and offices*, an denen 100,000 Personen aus 110 Ländern beteiligt sind. Das Jahresbudget für alle Einsätze liegt bei 5,6 Mrd USD, was ca. 0,5% der weltweit getätigten Militärausgaben entspricht (vgl. Ban 2007:11).

295 So arbeiten mehr als 400 *human rights officers* in UN Missionen weltweit (vgl. Ban 2007:21).

296 Vgl. Art. 2 (7) der Satzung.

297 Vgl. insbesondere Wescke 2001:262ff.

("Responsibility to Protect"), demzufolge Völkermord, ethnische "Säuberung" und andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit mit Waffengewalt verhindert werden dürfen. Kritiker fürchten jedoch, dass damit einen neuen Militarismus Tür und Tor geöffnet wird.²⁹⁸

Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

Der Wirtschafts- und Sozialrat ist eines der Hauptorgane der Vereinten Nationen. Er setzt sich aus 54 Mitgliedern zusammen, die von der Generalversammlung auf drei Jahre gewählt werden. Der ECOSOC hat im Wesentlichen die Aufgabe eine Koordinationsfunktion in den Bereichen Wirtschaft, Sozialwesen, Kultur, Bildung und Gesundheit wahrzunehmen. Darüber hinaus ist er auch ermächtigt, im Bereich der Menschenrechte aktiv zu werden. Dazu stehen ihm die folgenden Instrumente zur Verfügung: Einberufung internationaler Konferenzen, Durchführung von Untersuchungen, Verabschiedung von Empfehlungen, Ausarbeitung von völkerrechtlichen Übereinkommen sowie insbesondere die Einsetzung von sogenannten regionalen oder funktionalen Kommissionen.

In menschenrechtlicher Hinsicht sind neben der Menschenrechtskommission bzw. dem Menschenrechtsrat (vgl. dazu weiter oben) vor allem die folgenden beiden funktionalen Kommissionen von Bedeutung: die Kommission für die Rechtsstellung der Frau und die Kommission für Verbrechenverhütung und Strafrechtspflege.²⁹⁹ Obwohl beide Kommissionen denselben Status wie die Menschenrechtskonferenz haben und ihnen vergleichbare Instrumente zur Verfügung stehen, hat keine der beiden Kommissionen eine vergleichbare Bedeutung erlangt.

Die bereits 1946 gegründete Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat die Aufgabe, die Rechte von Frauen in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht sowie im Bildungsbereich zu fördern. Als wesentliche Leistungen der Kommission sind die Ausarbeitung der zentralen frauenspezifischen Verträge der Vereinten Nationen (wie etwa die Konvention über die politischen Rechte der Frau und CEDAW) sowie die Mitwirkung an der Vorbereitung und Durchführung aller vier Welt-Frauen-Konferenzen und deren *follow-up* zu nennen.

Die 1992 in ihrer jetzigen Form gegründete Kommission für Verbrechenverhütung und Strafrechtspflege ist menschenrechtlich insofern relevant, als sie zur Einhaltung und Weiterentwicklung von menschenrechtlichen Standards im Bereich internationaler Verbrechenbekämpfung und Strafrechtspflege beiträgt. Die Kommission befasst sich auch mit organisierter Kriminalität und Terrorismus und deren Auswirkungen auf die Menschenrechte.

298 "Wir haben es hier (...) mit einem neuen Militarismus zu tun, den die R2P-Diskussion gefördert hat. Sie unterstützt die Idee, Krieg sei für eine gute Sache erlaubt – und mithin auch für andere gute Zwecke" (O'Connell 2008:119).

299 Von diesen Kommissionen abgesehen hat der ECOSOC noch sieben andere funktionale Kommissionen sowie fünf regionale Kommissionen eingesetzt. Entwicklungspolitisch von Interesse sind u.a. die Kommission für soziale Entwicklung und die Kommission für nachhaltige Entwicklung.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Bedeutung des ECOSOC allgemein und auch speziell für die Menschenrechte tendenziell abnimmt: Weder ist es dem ECOSOC gelungen, die ihm übertragene Koordinierungsfunktion in verschiedenen Bereichen auszufüllen, noch hat er es geschafft, die Menschenrechte mit anderen Politikbereichen zu verbinden.³⁰⁰ Wichtig ist der ECOSOC weiterhin in formaler Hinsicht: er muss alle Erklärungen der Menschenrechtskommission bzw. des Menschenrechtsrates absegnen, er muss allen Entscheidungen der Menschenrechtskommission bzw. des Menschenrechtsrates zustimmen die finanzielle Implikationen haben (so v.a. der Einsetzung von SonderberichterstatlerInnen oder Unabhängigen ExpertInnen), er entscheidet darüber, welchen NRO beratender Status (und damit u.a. das Rederecht in der der Menschenrechtskommission bzw. im Menschenrechtsrat) gewährt wird.³⁰¹

Das Sekretariat und der Generalsekretär

Auch das Sekretariat zählt zu den Hauptorganen der Vereinten Nationen. Der dem Sekretariat vorstehende Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrates durch die Generalversammlung für fünf Jahre gewählt. Das Sekretariat besteht aus größeren administrativen Einheiten, die in Abteilungen (*departments*) und Büros (*offices*) gegliedert sind. Die wichtigste organisatorische Einheit des Sekretariats mit einer spezifisch menschenrechtlichen Aufgabenstellung ist das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR*). Weitere Einheiten des Sekretariats, die im Bereich der Menschenrechte eine Rolle spielen, sind: die Abteilung für politische Angelegenheiten (*Department for Political Affairs, DPA*), die Abteilung für Friedensoperationen (*Department for Peace Keeping Operations, DPKO*) und das Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA*).³⁰²

Das Sekretariat und der Generalsekretär stellen die zentrale Managementstruktur im System der Vereinten Nationen dar. Entsprechend liegen ihre Aufgaben in den Bereichen Initiierung, Planung, Verwaltung, Koordinierung, Vermittlung und Monitoring von UN-Aktivitäten. Laut Satzung der Vereinten Nationen steht es dem Sekretariat und seinem Generalsekretär auch zu, Sondergesandte bzw. SondervertreterInnen für die Untersuchung friedensgefährdender Situationen (so z.B. schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen) einzusetzen, den Hauptorganen der Vereinten Nationen Sonderaufgaben (so z.B. im menschenrechtlichen Bereich) zu übertragen sowie den Sicherheits-

300 Vgl. Thiis/Emberland/Karlsen 2001:14.

301 Vgl insbesondere Wescke 2001:314ff.

302 Darüber hinaus sind vielleicht noch die Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (*Department for Economic and Social Affairs, DESA*) sowie deren Unterabteilung, die Abteilung zur Förderung von Frauen (*Department for the Advancement of Women, DAW*), zu nennen. Die DESA unterstützt u.a. den „Dritten Ausschuss“ der Generalversammlung sowie den ECOSOC. Die DAW stellt die Sekretariatsstruktur zur Unterstützung der Arbeit der Kommission für die Rechtsstellung der Frau und des im Rahmen von CEDAW eingerichteten Expertenausschusses dar. Darüber hinaus ist sie für das *gender mainstreaming* im Rahmen des UN-Systems zuständig.

rat auf Sachverhalte (so z.B. schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen) hinzuweisen, die nach seiner Einschätzung eine Bedrohung des Weltfriedens und der Sicherheit darstellen.

Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR)

Das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) wurde als Ergebnis der zweiten Welt-Konferenz für Menschenrechte 1993 von der Generalversammlung einstimmig beschlossen und 1994 in Genf gegründet.³⁰³

Das OHCHR ist direkt dem Generalsekretär unterstellt. Es gliedert sich in drei Abteilungen mit den folgenden Aufgaben:

- Die *Support Services Branch* erbringt Dienstleistungen des Sekretariats für andere VN-Organe sowie für die im Rahmen der zentralen menschenrechtlichen Verträge eingerichteten Überwachungsausschüsse.
- Die *Research and Right to Development Branch* arbeitet im Bereich Forschung und Politikentwicklung.
- Die *Activities and Programs Branch* unterstützt die länderspezifischen und thematischen Sondermechanismen der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates,³⁰⁴ führt weltweit menschenrechtliche Kurse und Seminare sowie insbesondere Feldeinsätze durch und erbringt auf Anfrage von Staaten auch andere menschenrechtliche Beratungs- und Unterstützungsleistungen.

Das Hochkommissariat hat ein sehr komplexes Mandat. Es umfasst den Schutz und die Förderung aller Menschenrechte, die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, die Koordination aller menschenrechtlichen Aktivitäten im System der Vereinten Nationen, die Verbesserung (insbesondere Effizienzsteigerung) der bestehenden menschenrechtlichen Schutzmechanismen, die Bereitstellung von technischen und finanziellen Hilfen zur Förderung der Menschenrechte sowie die Koordination von menschenrechtlichen Informations- und Bildungsprogrammen. Das OHCHR ist befugt, auch ohne

303 Vorläufer des OHCHR war das „Zentrum für Menschenrechte“ in Genf, das im Wesentlichen eine Servicefunktion für das Sekretariat hatte. Erst mit dem Amtsantritt von Kofi Annan als Generalsekretär 1997 wurde die Parallelstruktur aufgehoben und das „Zentrum für Menschenrechte“ in das OHCHR integriert. Gleichzeitig wurden der Schutz und die Förderung der Menschenrechte zur Querschnittsaufgabe aller UN-Aktivitäten erklärt. Erst in diesem Kontext konnte das OHCHR, das von 1994-97 von José Ayala Lasso (aus Ecuador), von 1997-2002 von Mary Robinson (aus Irland), von September 2002 bis Mai 2003 von Sergio Viera de Mello (aus Brasilien) und seit 2003 von Louise Arbour (aus Kanada) geleitet wurde bzw. wird an Bedeutung gewinnen.

304 Um die Zusammenarbeit des OHCHR und der Sondermechanismen der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates zu verbessern wurde eine Koordinationsgruppe geschaffen, der neben dem HCHR die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen der Menschenrechtskonferenz bzw. des Menschenrechtsrates, die SonderberichterstatterInnen sowie der Generalsekretär angehören.

explizite Beauftragung durch die Menschenrechtskommission selbständig zu agieren und eigene Initiativen zu ergreifen.

Obwohl das OHCHR nach wie vor mit organisatorischen und auch finanziellen Problemen zu kämpfen hat, ist es ihm doch gelungen, den Menschenrechten im Rahmen des VN-Systems eine neue Bedeutung zu geben und insbesondere die operativen menschenrechtlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen zu intensivieren. Dazu zählen vor allem die Durchführung mehrerer Feldeinsätze, die Einrichtung von OHCHR-Büros in mehr als 20 Ländern weltweit, die Verbesserung der Zusammenarbeit des OHCHR mit anderen Abteilungen des Sekretariats (insbesondere DPA und DPKO) im Rahmen menschenrechtlicher Aspekte von friedenserhaltenden und friedensstiftenden Maßnahmen sowie die menschenrechtliche Beratungs- und Unterstützungstätigkeit des OHCHR in mehr als 50 Staaten weltweit, die z.T. in Kooperation mit anderen UN-Agenturen und Programmen (insbesondere UNDP) und nationalen Menschenrechtsorganisationen durchgeführt werden.

Die Rolle der Sonderorganisationen und Spezialorgane der Vereinten Nationen

Auch die Spezialagenturen und Sonderprogramme (wie UNICEF und UNDP) sowie die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (ILO, UNESCO, WHO, FAO) haben in einem zunehmenden Ausmaß menschenrechtliche Programme und Aktivitäten entwickelt und menschenrechtliche Forderungen und Perspektiven z.T. sogar als Querschnittsaufgabe in ihrer Arbeit verankert. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang UNICEF, UNDP, ILO und die WHO.

UNICEF, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, hat das Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (ICRC) im Jahr 1990 zum Anlass genommen, sein Mandat neu zu definieren und seine gesamte Tätigkeit – im Sinne eines Menschenrechtsansatzes – explizit auf die ICRC und der Verwirklichung der darin definierten Rechte von Kindern auszurichten. Da die ICRC von nahezu allen Staaten ratifiziert wurde, stellt die ICRC einen universell anwendbaren menschenrechtlichen Bezugsrahmen für die Tätigkeiten von UNICEF dar.

Für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) spielten die Menschenrechte bis zum Beginn der 90er Jahre kaum eine Rolle. In den 90er Jahren entwickelte UNDP das Konzept einer „nachhaltigen, menschlichen Entwicklung“, das den Menschen und die Erweiterung seiner Wahlmöglichkeiten in den Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit stellt.³⁰⁵ Im Zuge der Verabschiedung des Strategiedokumentes *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development* hat UNDP Ende der 90er Jahre dann auch verstärkt Menschenrechte in seine Aktivitäten zu integrieren versucht. Dabei verfolgt UNDP einen kooperativen anstelle eines konfrontativen Ansatzes.

Auch die internationale Arbeitsorganisation (ILO) ist eine wichtige Menschenrechtsorganisation und zwar im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Sie hat seit ihrer Gründung im Jahr 1919 im

305 Darüber hinaus gibt UNDP seit 1990 durch die Publikation seiner jährlichen Berichte über die menschliche Entwicklung (*Human Development Reports*) wesentliche Anstöße für die weltweite entwicklungspolitische Diskussion.

Rahmen von mehr als 200 internationalen Verträgen und Erklärungen wichtige Standards im Bereich des Diskriminierungsschutzes im Arbeitsleben, der Vereinigungsfreiheit, des Verbots der Zwangs- und Kinderarbeit sowie auch hinsichtlich der Rechte von indigenen Völkern geschaffen, die durch kollektive und zum Teil auch individuelle Beschwerdemechanismen geschützt werden.³⁰⁶

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) bezieht sich in ihrer Arbeit auf das Recht auf Gesundheit und auf die damit in engem Zusammenhang stehenden Menschenrechte (insbes. auf einen angemessenen Lebensstandard und auf angemessene Ernährung). Die WHO-Programme zur Bekämpfung von HIV/AIDS beziehen sich u.a. auch auf das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit und das Diskriminierungsverbot.

3.3 Regionale Mechanismen

Auf regionaler Ebene gibt es menschenrechtliche Übereinkommen in Europa, Afrika und Amerika. In Asien gibt es bisher kein allgemein anerkanntes regionales Menschenrechtsabkommen und entsprechend auch keine Überwachungsmechanismen. Soweit asiatische Staaten die globalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben kommen jedoch deren Mechanismen zum Tragen.

Europa

In Europa, präziser: im Rahmen des Europarates³⁰⁷ gibt es vier zentrale menschenrechtliche Verträge: Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950 umfasst im Wesentlichen nur bürgerliche und politische Rechte.³⁰⁸ Verpflichtungen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte wurden hingegen in der Europäischen Sozialcharta (ESC) von 1961 verankert. Weitere wichtige menschenrechtliche Verträge sind das Europäische Übereinkommen zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987 sowie die Rahmenkonvention über den Schutz der nationalen Minderheiten (von 1994).³⁰⁹ Auf die beiden erstgenannten Verträge soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK repräsentiert den bislang wirkungsvollsten internationalen Kontrollmechanismus hinsichtlich der in der Konvention (und in elf Zusatzprotokollen) verankerten Menschenrechte. Die Effektivität der EMRK hängt vor allem mit ihrem Individualbeschwerdeverfahren (Art. 34) zusammen, das Einzelpersonen nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges und einiger weiterer prozeduraler Erfordernisse erlaubt den Europäischen Gerichtshof

306 Vgl. Wescke 2001:324ff.

307 Mitglieder des Europarates sind 47 west-, mittel- und osteuropäische Staaten einschliesslich der Türkei.

308 Das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK verankerte allerdings in seinem Art. 2 ein Recht auf Bildung.

309 Zu den menschenrechtlichen Abkommen und Organisationen in Europa vgl. u.a. Hüfner et al. 2004.

für Menschenrechte anzurufen, der dann mit rechtsverbindlicher Wirkung entscheidet.³¹⁰ Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat große Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte in Europa. Der Interpretation der Konventionsrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wird auch von nationalen Gerichten große Autorität zuerkannt.

Die Europäische Sozialcharta (ESC) regelt Rechte und Prinzipien, die sich vor allem mit bestimmten sozialen Standards (Sozialversicherung, Rechte von Kindern, Familien, Migranten und älteren Menschen, Gesundheitsschutz) und Arbeitsbedingungen (z.B. Nicht-Diskriminierung, Gewerkschaftsrechte, Verbot der Zwangsarbeit, Verbot der Kinderarbeit, gerechte und gleiche Arbeitsbedingungen) befassen. Der Überwachungsmechanismus der ESC besteht aus einem Berichtssystem und einem Beschwerdeverfahren, das kollektiv von Mitgliedern internationaler Organisationen, Gewerkschaften und NRO in Anspruch genommen werden kann. Im Gegensatz zur EMRK ist die bisherige Bedeutung der ESC jedoch als gering einzustufen. Eine revidierte Fassung der Charta, die darauf gerichtet ist, dem Schutz von wirtschaftlichen und sozialen Rechten in Europa mehr Dynamik zu verleihen, ist im Juli 1999 in Kraft getreten.³¹¹

Neben dem Europarat existieren auf der europäischen Ebene noch zwei weitere Institutionen, die sich z.T. mit Menschenrechten befassen: die Europäische Union (Entwurf einer Grundrechtecharta) und die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), auf die hier allerdings nicht weiter eingegangen werden kann.

Amerika

Die Eckpfeiler des regionalen Menschenrechtsschutzsystems der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)³¹² bestehen aus der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen von 1948 und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 (AmMRK, 1978 in Kraft getreten). Die Organe der Amerikanischen Menschenrechtskonvention sind die Interamerikanische Menschenrechtskommission und der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte. Wie bei der Europäischen Menschenrechtskonvention liegt auch der Schwerpunkt der Amerikanischen Menschenrechtskonvention auf den bürgerlichen und politischen Rechten. Durch Art. 26 der Konvention sowie ein im Jahr 1999 in Kraft getretenes Zusatzprotokoll umfasst das interamerikanische System jedoch auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, so dass es auch möglich ist, Verletzungen von Gewerkschaftsrechten oder auch des Rechts auf Bildung durch eine Beschwerde bei der Amerikanischen Menschenrechtskonvention geltend zu machen. Die interamerikanische Menschenrechtskommission hat unabhängig von konkreten Beschwerden auch die Möglichkeit, Untersu-

310 Das Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK brachte durch die Abschaffung der bis dahin bestehenden Europäischen Kommission für Menschenrechte und die Schaffung eines aus hauptberuflich tätigen Richtern bestehenden, ständigen Gerichtshofs für Menschenrechte eine wesentliche Neugestaltung des Überwachungsverfahrens.

311 Vgl. zur ESC u.a. Steiner/Alston 2000:794f und Briggs 2001.

312 Mitglieder der OAS sind neben den USA und Kanada 33 mittel- und südamerikanische Staaten.

chungen durchzuführen, Empfehlungen an Mitgliedstaaten auszusprechen und Berichte über konkrete Ländersituationen zu verfassen.³¹³

Afrika

Das für Afrika südlich der Sahara wichtigste Dokument ist die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker (AfCRMV), die 1981 von der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU)³¹⁴ verabschiedet wurde und 1986 in Kraft getreten ist. Die Charta enthält als Besonderheit sowohl individuelle als auch kollektive Rechte (Recht auf Selbstbestimmung, Recht auf Frieden und Entwicklung, Souveränität über natürliche Ressourcen) und umfasst nicht nur die bürgerlichen und politischen Rechte, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Darüber hinausgehend listet die Charta aber ebenso auch Pflichten des Einzelnen (gegenüber seiner Familie, der Gesellschaft, dem Staat und der internationalen Gemeinschaft) auf. Die Auflistung von Pflichten, die die Wahrnehmung der Rechte beschränken wird als Ausdruck des Vorrangs der Gemeinschaft gegenüber dem Einzelnen interpretiert (Souveränitätsvorbehalt der Staaten gegenüber Individuen). Gleichzeitig wurde mit der Charta aber auch grundsätzlich anerkannt, dass es (zumindest in Menschenrechtsfragen) eine Einschränkung nationaler Souveränität geben kann.³¹⁵ Unabhängige Kontrollstrukturen fehlen jedoch weitgehend. Sie bestehen im Wesentlichen aus einem Berichtssystem an die Afrikanische Menschenrechtskommission. Daneben gibt es noch die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde und ein (stark eingeschränktes) Individualbeschwerdeverfahren.³¹⁶

Wichtige Institutionen der Menschenrechte in Afrika sind die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker mit Sitz in Banjul, Gambia (vgl. www.achpr.org) sowie der 2006 gegründete Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Arusha, Tanzania. Auch wenn es Kritik an der (unzureichenden) Unabhängigkeit und Kompetenzüberschneidungen der Institutionen,

313 Vgl. u.a. Steiner/Alston 2000: 868f und Melish 2002.

314 Die OAU wurde vor kurzem in die Afrikanische Union (AU) umgewandelt. Im Mai 2001 ist die Gründungsakte der AU in Kraft getreten. Mitglieder sind alle Staaten Afrikas ausser Marokko (i.e. 53 Staaten insgesamt).

315 *"This acceptance of a limitation on sovereign national authority (at least on human rights related matters) albeit minimal, was hailed as a significant step by African States"* (www.achpr.org/english_info/history-en.html, 27.3.2008).

316 Das Verfahren selbst ist vertraulich, wird nur auf Mehrheitsbeschluss der Kommission eingeleitet und auch nur dann fortgeführt, wenn im Zusammenhang mit der Beschwerde auch das Vorliegen von massiven und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen festgestellt wird. Weitergehende Untersuchungen sind nur mit Genehmigung durch die Versammlung der Staats- und Regierungschefs möglich. Das Verfahren endet mit einer Empfehlung durch die Kommission, die jedoch nicht verbindlich ist. Mitteilungen über individuelle Verletzungen an die afrikanische Menschenrechtskommission können allerdings ausser von Staaten auch von NRO gemacht werden. Ein noch nicht in Kraft getretenes Zusatzprotokoll zur AfCRMV sieht die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte vor, der auch die Möglichkeit haben soll, über Individualbeschwerden zu entscheiden. Vgl. zur AfCRMV ausführlicher Flinterman/Henderson 1997: 387-399, Oberleitner 1997:218ff, Heintze 1998a:179-183.

so stellen doch beide Einrichtungen Strukturen dar, die es ermöglichen, die Bestimmungen der Afrikanische Charta für Menschenrechte einzufordern und umzusetzen.

Asien

In Asien gibt es bis heute kein allgemein anerkanntes regionales Menschenrechtsinstrument und entsprechend auch keine spezifischen regionalen Überwachungsmechanismen. Die Menschenrechte wurden lange Zeit als westliche Erfindung gesehen, die mit asiatischen Werten unvereinbar seien: Die Wahrung sozialer Stabilität und/oder ökonomischer Entwicklung seien wichtigste Aufgaben des Staates. Angesichts dieser Priorität können andere (nachrangige, individuelle) Menschenrechte, die mit diesem grundlegenden und staatlich zu schützenden Recht wohlmöglich konfliktieren könnten, nicht garantiert werden.³¹⁷ Darüber hinaus werden die folgenden Argumente vorgebracht: Asien sei zu groß und heterogen für einen einzigen Menschenrechtsmechanismus und es werde kein menschenrechtliches Monitoring gewünscht, das einer Menschenrechts-Charta unweigerlich folgen würde. Vielmehr sei ein "non-konfrontativen Ansatzes" vorzuziehen (vgl. Harris 2000:3ff).

Die 1996 von Menschenrechts-Aktivistinnen gegründete unabhängige *Asian Human Rights Commission* (AHRC) aber hat in enger Kooperation mit einer Vielzahl von NRO in einem über drei Jahre dauernden Konsultativ-Prozess die von Yash Ghai entworfene *Asian Human Rights Charter* (AHRC) erarbeitet, die 1998 veröffentlicht wurde³¹⁸ und als "*a strong foundation for a human rights structure*" angesehen wird (Harris 2000: 2), da sie nicht nur die von asiatischen Ländern ohnehin bereits ratifizierten Menschenrechte zusammenstellt, sondern darüber hinaus auch Menschenrechte aufführt, die von vielen asiatischen Ländern nicht anerkannt werden (so v.a. Minderheitenrechte, Rechte von Flüchtlingen und *Internally Displaced Persons*, Rechte älterer Menschen, Rechte behinderter Menschen, Rechte von Gefangenen etc.). Darüber hinaus führt die Charta als einzige Menschenrechts-Charta das Recht auf Demokratie ein ("*right to democracy*"). Damit allein wird deutlich, dass die AHRC als Diskussions-Anstoss, nicht aber als *blueprint* eines asiatischen Menschenrechts-Mechanismus anzusehen ist.

Reale Relevanz bekommen die Menschenrechte in Asien eher in anderen Zusammenhängen, so v.a. im Kontext der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).³¹⁹ Die 10 Mitglieder (Brunei, Burma, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam) umfassende, 1967 gegründete regionale Wirtschaftsgemeinschaft hat zu ihrem 40. Gründungstag am 20.11.2007 eine Charta verabschiedet, in der vor allem wirtschaftliche Zusammenarbeit aber auch die Zielset-

317 Vgl. dazu die Beispiele China, Indonesien und Singapur in Harris 2000:14ff.

318 Vgl. *Asian Human Rights Charter, A Peoples' Charter, declared on the occasion of the 50th anniversary of the Universal Declaration Human Rights in Kwangju, South Korea on 17 May 1998.* (<http://material.ahrckh.net/charter>).

319 So fokussiert die Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines regionalen Menschenrechtsmechanismus (*Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*) ihre Arbeit darauf, ASEAN zur Einführung eines Menschenrechtsmechanismus (i.e. einer *Declaration of Principles*, einer Kommission und eines Gerichts) zu mobilisieren (vgl. www.aseanhrmech.org).

zung "to strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law and to promote and protect human rights and fundamental freedoms" vereinbart wird.

3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Kodifizierung der Menschenrechte und d.h. die Verpflichtung der Staaten auf die Menschenrechte sowie der Auf- und Ausbau von Menschenrechts-Institutionen sind historisch betrachtet ein großer Fortschritt gewesen. Insbesondere in den letzten zwanzig Jahren hat es einige Fortschritte und Reformen gegeben, so z.B. die UN-Menschenrechts-Konferenz 1993 und die Ablösung der Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat. Dennoch weist das formale System des Menschenrechtsschutzes weiterhin erhebliche Defizite auf.

So ist die praktische Bedeutung der zur Verfügung stehenden menschenrechtlichen Instrumente weiterhin relativ gering.³²⁰ Dies liegt daran, dass die Unterzeichnerstaaten ihren Pflichten nicht oder nur unzureichend nachkommen und dass es keine Möglichkeit gibt, sie dazu anzuhalten, dass kritische Fragen von den Mitgliedstaaten oftmals ausgeblendet werden, dass die Ausschüsse nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, sich eine unabhängige Meinung zu bilden und schließlich daran, dass die Ausschüsse hoffnungslos überfordert sind und über keinerlei Sanktionsinstrumente verfügen. Ein funktionierendes Durchsetzungsverfahren aber wäre von größter Bedeutung, denn „nicht die normative Entwicklung neuer oder die Weiterentwicklung bereits international anerkannter Menschenrechte, sondern erst die Schaffung eines wirklichen internationalen Durchsetzungsverfahrens wird den Durchbruch zu einem effektiveren internationalen Menschenrechtsschutz erlauben“.³²¹

Auch im Hinblick auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen (Völkermord in Ruanda 1994, die seit Jahren schwelende Darfur-Krise etc.) hat das formale System des Menschenrechtsschutzes enttäuscht, von der Vereinbarung neuer Menschenrechte (Menschenrecht auf Entwicklung, Menschenrecht auf eine gesunde und menschenwürdige Umwelt, Menschenrecht auf Frieden etc.) ganz zu schweigen.

Es ist also festzustellen, dass das System des internationalen Menschenrechtsschutzes (gelinde gesagt) suboptimal funktioniert. Es hat weitgehend Alibifunktion („es wird etwas getan“) und wenig reale Auswirkungen (im Sinne der effektiven Umsetzung der Menschenrechte). Es trägt auch nur sehr wenig zur Entwicklung und Ausbreitung eines Menschenrechts-Verständnisses und einer Menschenrechts-Kultur bei. Paradoxerweise scheint es in mancher Hinsicht sogar kontraproduktiv zu wirken: es lähmt und erstickt viel Interesse und Engagement und lässt viele Akteure (auch und gerade die direkt Beteiligten) überdrüssig zurück. Das, was getan wird, geschieht in der Abgeschlossenheit und Abgehobenheit von Institutionen und Verfahren, die nur wenige kennen und verstehen und wird in

320 So auch selbstkritisch der Generalsekretär der Vereinten Nationen: „Nirgendwo ist die Kluft zwischen Rhetorik und Realität – zwischen Worten und Taten – so tief und so tödlich wie auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts“ (Generalsekretär der Vereinten Nationen 2005: 40).

321 Wolfrum 1993:689.

der Folge außerhalb des formalen Systems des Menschenrechtsschutzes kaum rezipiert und umgesetzt. Die Rahmenbedingungen für Fortschritte in Sachen Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sind also strukturell alles andere als optimal. Dennoch bietet die bestehende Menschenrechtswelt ein wichtiges (da alternativloses) und (auch für die Entwicklungszusammenarbeit) sinnvollerweise nutzbares Referenzsystem.

Es kommt ergo darauf an, all diejenigen staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteure zu stärken, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Das müssen nicht immer explizit menschenrechtliche Akteure sein. Wie ASEAN zeigt können Menschenrechte auch über andere Strukturen Anerkennung erfahren und an Bedeutung gewinnen.

Darüber hinaus muss aber auch an den Rahmenbedingungen weitergearbeitet werden, um strukturelle Verbesserungen jenseits von (hoffentlich vielen) Einzelerfolgen zu erreichen. Von grundlegender Bedeutung wäre es, die diversen bestehenden Instrumente des formalen Systems des Menschenrechtsschutzes zusammenzuführen oder zumindest miteinander zu verzahnen sowie einen Mechanismus einzuführen, der die menschenrechtliche Beobachtung enger mit dem UN-Sicherheitsrat und dem Internationalen Strafgerichtshof verbindet, damit Menschenrechtsverletzungen automatisch thematisiert und verfolgt werden und nicht erst wenn es einem Staat opportun erscheint, den UN-Sicherheitsrat und den Internationalen Strafgerichtshof zu befassen. Wirklich funktionsfähig wäre das System aber erst dann, wenn es eine supranationale Regierungsstruktur gäbe, die nicht wie der UN-Sicherheitsrat durch Veto-Mächte blockiert werden könnte. Eine "Welt-Regierung" müsste demokratisch legitimiert sein, über eine eigene Exekutive (incl. Sicherheitskräfte) zur Umsetzung getroffener Beschlüsse verfügen und dem Internationalen Gerichtshof rechenschaftspflichtig sein. Eine solche politische Vision liegt in weiter Ferne. Aber immerhin gibt sie eine gewisse Orientierung für anstehende Reformen (der Vereinten Nationen im Allgemeinen und des Sicherheitsrates im Besonderen).

III Empirischer Teil

4 Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in der Praxis II: Klassische Herausforderungen und innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität

4.1 Einleitung

Der abstrakten Definition von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung steht – insbesondere in Entwicklungsländern - eine Realität gegenüber, die erhebliche Defizite in Sachen Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung aufweist. Vor dem Hintergrund der konkreten Realität in verschiedenen Entwicklungsländern (Ruanda, Kambodscha, Südafrika)³²² werden im Folgenden die realen Herausforderungen sowie konkrete Ansätze zur Realisierung von Menschenrechten und zur Förderung von Demokratie und Entwicklung an verschiedenen Beispielen veranschaulicht:

- konkrete Beispiele von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozessen zur Aufarbeitung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen aus verschiedenen Ländern (4.2),
- das Recht auf Leben anhand des Fallbeispiels der ruandischen Versöhnungspolitik (4.3),
- das politische Menschenrecht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten anhand des Fallbeispiels der Dezentralisierungspolitik in Ruanda (4.4),
- die wirtschaftlichen Menschenrechte auf einen angemessenen Lebensstandard und auf angemessene Ernährung anhand des Beispiels Armutsbekämpfungspolitik in Kambodscha (4.5),
- das Menschenrecht auf Bildung anhand des Beispiels der 'Education for all'-Politik der ruandischen Regierung (4.6),
- das Menschenrecht auf Gesundheit anhand des Beispiels einer Komponente der ruandischen Gesundheitspolitik (i.e. des Aufbaus einer Ausbildung für paramedizinisches Personal) (4.7),
- Bemühungen zur Förderung der Rechte von Frauen in Ruanda (4.8),
- Ansätze zur Realisierung von Kinderrechten in Ruanda (4.9),
- die innovative Menschenrechtspolitik Südafrikas (4.10) sowie
- weitere innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität (4.11).

322 Die genannten drei Länder sind der Autorin aufgrund umfassender Forschungstätigkeit im Rahmen z.T. langjähriger Arbeitsaufenthalte vertraut. Die Beispiele und Fallstudien entstammen Feldforschungen, die die Autorin während dieser Aufenthalte durchgeführt hat.

Die Beispiele stammen im Wesentlichen aus drei Ländern: Ruanda, Kambodscha und Süd-Afrika.

Ruanda

Ruanda ist nach allen Indikatoren eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt (Platz 158 von 177 des *Human Development Index* 2006, durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 250 USD laut *World Development Report* 2008, BTI Status-Index³²³ 4,60 und BTI Management-Index³²⁴ 4,44). 60% der Bevölkerung müssen mit weniger als 1 USD pro Tag auskommen, 88% der Bevölkerung mit weniger als 2 USD pro Tag (vgl. *World Development Report* 2008). Das vor allem von Hutu (Ackerbauern) und den im 16. Jahrhundert eingewanderten Tutsi (Viehzüchtern) bewohnte Land wurde sowohl in vorkolonialer wie auch in kolonialer Zeit, d.h. unter der Herrschaft Deutschland und Belgiens von den Tutsi dominiert. Ende der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts jedoch unterstützte Belgien die sich zunehmend politisierende Hutu-Mehrheit und half ihr dabei, 1959 die Tutsi-Monarchie zu stürzen. Die Minderheit der Tutsi wurde in den folgenden Jahren und Jahrzehnten diskriminiert, verfolgt und vertrieben. Viele wurden auch schon vor dem Genozid von 1994 massakriert. Seit dem Sturz des Völkermord-Regimes hat sich Ruanda in den letzten Jahren erfolgreich stabilisiert: Die ruandische Mehrparteien-Regierung (*Government of National Unity*) unter Führung der RPF hat sich einem Reformkurs verschrieben und setzt die Liberalisierung der Wirtschaft, die Dezentralisierung von Politik und Verwaltung sowie weitgehende Demokratisierung (Parlaments- und Präsidenten-Wahlen in 2003, Verabschiedung einer neuen Verfassung ebenfalls in 2003) engagiert um.³²⁵ Der Bürgerkrieg wurde beendet, die Integration von 3 Millionen Flüchtlingen verlief friedlich, das Brutto-Sozial-Produkt ist in der Folge stetig gewachsen und die Aufarbeitung des Genozids (durch die ruandische Versöhnungskommission, die *Gacaca*-Jurisdiktion und den *International Criminal Tribunal on Rwanda* (ICTR) macht große Fortschritte.³²⁶ Was die Menschenrechte angeht, so hat Ruanda 5 der 9 Menschen-

323 Der Status-Index des Bertelsmann Transformation Index (BTI) verortet ein Land auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie im Jahre 2005. Er setzt sich zusammen aus den Bewertungen zum Stand der demokratischen Transformation sowie dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung. Der niedrigste Wert ist 1,36. Der höchste Wert liegt bei 9,45. Vgl. Kapitel 2.2.2 und Bertelsmann 2005.

324 Der Management-Index des Bertelsmann Transformation Index (BTI) misst die politischen Gestaltungsleistungen in Richtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie. Der niedrigste Wert ist 1,55. Der höchste Wert liegt bei 7,57. Vgl. Bertelsmann 2005.

325 Es gibt allerdings auch kritische Einschätzungen: Freedom House konstatiert: "*Ruanda is not an electoral democracy*" (*Freedom House* 2007b:2), da es keine ausreichenden politischen Wahlmöglichkeiten gebe ("*a limited degree of political choice*"). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die ruandische Verfassung als Konsequenz aus den ethnischen Verfolgungen der letzten Jahrzehnte ethnisch oder religiös orientierte Parteien verbietet. *Freedom House* vertritt jedoch die Ansicht, dass dies den politischen Pluralismus begrenze. Die Autoren des BTI sehen Ruanda als Fassadendemokratie, die sie als "formal demokratisch, in der Essenz aber autoritär" definieren (vgl. Bertelsmann Stiftung 2005:187). Was die Wirtschaft angeht, so spricht der BTI im Falle Ruandas von einer "schlecht funktionierenden oder nur rudimentären Marktwirtschaft" (Bertelsmann 2005:64).

326 Vgl. Lingnau 2002b, 2002c, 2003c, 2003d, 2003e und 2005b.

rechtspakete ratifiziert, jedoch bisher keine Anstrengungen unternommen, die Menschenrechtskonventionen bezüglich Folter (CAT), Verschwindenlassen (CED), Rechte von Migranten (CMW) und Behinderten (CPD) zu unterzeichnen. Die Umsetzung der bürgerlichen und politischen Rechte wird trotz vieler positiver Entwicklungen (Frauenförderung, Korruptionsbekämpfung, Pressefreiheit etc.) von *Amnesty International* und vom *Freedom House* weiterhin sehr kritisch gesehen und negativ bewertet. Hauptkritikpunkte sind Angriffe auf unabhängige Journalisten, Selbstzensur der Nationalen Menschenrechtskommission, unzureichende Qualifikation der Gacaca-Richter, unakzeptable Haftbedingungen der des Völkermords Beschuldigten sowie das Fortbestehen der Todesstrafe (vgl. *Amnesty International* 2007 und *Freedom House* 2007a). Auch andere Beobachter sind skeptisch, ob Ruanda Chancen auf nachhaltige wirtschaftliche und politische Entwicklung hat und sprechen von einem „Land ohne Zukunft“³²⁷.

Kambodscha

Kambodscha ist eines der wenigen *least development countries* (Platz 129 von 177 des *Human Development Index* 2006, durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 480 USD laut *World Development Report* 2008, BTI Status-Index³²⁸ 4,34 und BTI Management-Index³²⁹ 3,53) in der wirtschaftlich ansonsten dynamischsten Region der Welt – Asien. Dennoch müssen weiterhin 66% der Bevölkerung mit weniger als 1 USD pro Tag auskommen, 90% der Bevölkerung mit weniger als 2 USD pro Tag (vgl. *World Development Report* 2008).³³⁰ Nach der weitgehenden Zerstörung von Wirtschaft und Gesellschaft durch viele Jahre Krieg (so v.a. durch den sog. "Vietnam"-Krieg 1964-1973, der insbes. das unbeteiligte Kambodscha enorm in Mitleidenschaft gezogen hat), das Horror-Regime der Roten Khmer 1975-79 und den sich anschließenden Bürgerkrieg (der Roten Khmer und der Royalisten gegen die von Vietnam eingesetzte neue Regierung), hat sich Kambodscha seit den Pariser Friedensverträgen von 1991, v.a. aber seit dem Putsch Hun Sens 1997 gegen die aus den Wahlen 1993 als stärkste Partei hervorgegangene royalistische Partei stabilisiert und wirtschaftlich relativ erfolgreich entwickelt: Nachdem die Wachstumsraten seit 2000 fast durchgängig über 8% lagen wurde 2006 und 2007 ein Wirtschaftswachstum von jeweils ca. 10 % erzielt. Damit ist Kambodscha einer der am schnellsten wachsenden Ökonomien der Welt, die gleichwohl erhebliche strukturelle Defizite aufweist.³³¹ So gibt

327 So der Titel einer Ruanda-Tagung der Akademie Bad Boll 1998.

328 Der Status-Index des Bertelsmann Transformation Index (BTI) verortet ein Land auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie im Jahre 2005. Er setzt sich zusammen aus den Bewertungen zum Stand der demokratischen Transformation sowie dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung. Der niedrigste Wert ist 1,36. Der höchste Wert liegt bei 9,45. Vgl. Kapitel 2.2.2 und Bertelsmann 2005.

329 Der Management-Index des Bertelsmann Transformation Index (BTI) misst die politischen Gestaltungsleistungen in Richtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie. Der niedrigste Wert ist 1,55. Der höchste Wert liegt bei 7,57. Vgl. Bertelsmann 2005.

330 Vgl. Lingnau 2007.

331 Der BTI konstatiert eine "schlecht funktionierende oder nur rudimentäre Marktwirtschaft" (vgl. Bertelsmann 2005:64).

es keine funktionierende Gewaltenteilung: Parlament und Judikative sind nicht unabhängig, sondern agieren im Interesse der Regierung bzw. der die Regierung stellenden Partei (*Cambodian People's Party, CPP*).³³² Wichtige Reformen werden nicht umgesetzt (Reformstau).³³³ Korruption ist weitverbreitet (Platz 151 von 163 des *TI Corruption Perception Index*). Die Reichen und Mächtigen bereichern sie auf Kosten anderer (so v.a. durch "*land-grabbing*"), viele Polizisten, Soldaten und Regierungsvertreter stehen im Ruf, am illegalen Handel mit Tropenholz, Drogen, Waffen und sogar Menschen beteiligt zu sein (vgl. *Freedom House* 2007a) ohne dass sie dafür zur Rechenschaft gezogen werden (*impunity*). Jegliche kritische Äußerung wird als Diffamierung verfolgt (vgl. *Freedom House* 2007a). Eine Aufarbeitung der Vergangenheit findet nach wie vor nur sehr begrenzt statt.³³⁴ Kambodscha hat bisher 6 der 9 Menschenrechtspakte ratifiziert, jedoch bisher keine Anstrengungen unternommen, die Menschenrechtskonventionen bezüglich Verschwindenlassen (CED), Rechte von Migranten (CMW) und Behinderten (CPD) zu unterzeichnen. Menschenrechte stellen für die Regierung offensichtlich keine ernstzunehmende Kategorie dar. Es wird von einflussreichen Kreisen (u.a. Mitgliedern des *Constitutional Council*) sogar in Frage gestellt, ob sie für Kambodscha überhaupt gelten (da sie in der Verfassung nur erwähnt sind, nicht aber selber als Gesetze verabschiedet wurden).³³⁵ Entsprechend schlecht wird der Sonderbeauftragte des UN Generalsekretärs für Menschenrechte in Kambodscha Ghai von der Regierung behandelt.³³⁶ Es ist daher nicht verwunderlich, dass Kambodscha von *Freedom House* schlechte Noten in Sachen bürgerliche und politische Rechte erhält und als unfreies Land eingestuft wird.³³⁷ Die Einschätzungen des UN Sonderbeauftragten für Menschenrechte in Kambodscha Ghai³³⁸, des BTI³³⁹ und von *Amnesty International*³⁴⁰ stehen der kritischen Einschätzung in nichts nach.

332 "Prime Minister Hun Sen and the CPP dominate national and local politics with the control of the security forces, officials at all levels of government, and the state-owned media. In addition to using the military and police to harass the opposition and suppress the media, the government uses defamation suits to imprison opposition politicians" (*Freedom House* 2007a).

333 So vor allem in den Bereichen Reform der öffentlichen Finanzen, Reform der öffentlichen Verwaltung, Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung.

334 Auch die *Extraordinary Chambers of the Courts of Cambodian* (ECCC), das 2004 gegründete Hybrid-Gericht zur Aufarbeitung des Khmer-Rouge-Regimes hat (nachdem die Finanzierung gesichert und das Gericht 2006 etabliert wurde) bis heute (Stand Februar 2008) noch kein einziges Verfahren begonnen und wird sich ohnehin nur mit den wenigen Haupttätern befassen.

335 Vgl. Ghai 2007:7. Der UN Sonderbeauftragte für Menschenrechte in Kambodscha Ghai spricht von "*deliberate and systemic violations of human rights that have become central to the Government's hold over power*" (Ghai 2007:22).

336 Ghai spricht darüber hinaus von "*evasion, accusation, scapegoating and intimidation*" (Ghai 2007:21).

337 Vgl. *Freedom House* 2007a.

338 "*The absence of effective institutions of government, basic laws and an impartial judiciary, accompanied by continuing impunity and threats against those who criticize the status quo, increasing landlessness and growing numbers of displaced persons all leave Cambodia's citizens insecure, vulnerable to systemic denial and violations of human rights, and exposed to well-established methods for maintaining the existing economic and political order. (...) problems that Cambodia faces today (...): entrenched corruption at the high-*

Süd-Afrika

Süd-Afrika ist ungeachtet weiterbestehender Armut³⁴¹ seit der Abschaffung der Apartheid und der Durchführung der ersten allgemeinen und freien Wahlen von 1994 und der Verabschiedung einer neuen Verfassung 1996 der afrikanische *shooting-star* per se (Platz 121 von 177 des *Human Development Index* 2006, durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 5.390 USD laut *World Development Report* 2008, BTI Status-Index³⁴² 7,98 und BTI Management-Index³⁴³ 6,93). Dafür gibt es verschiedene Gründe: politische Leistungsfähigkeit ist dabei nur ein Grund unter vielen. Süd-Afrika ist vor allem aufgrund seiner Lage und seiner Größe wirtschaftlicher und politischer Hoffnungsträger für viele afrikanische Entwicklungsländer. Ungeachtet vieler Probleme (Arbeitslosigkeit, Korruption, Gewaltkriminalität, HIV/Aids-Problematik etc.) gilt Süd-Afrika als Modell gelungener Integration, beispielhafter politischer Transition und modellhafter Menschenrechtspolitik (vgl. Lingnau 2004a und Bertelsmann 2005:182). Südafrika ist gleichwohl bisher nur 5 der 9 Menschenrechtspakte beigetreten. Die Konventionen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (CESCR) und die Rechte Behinderter (CPD) wurden nur unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Hinsichtlich der Konventionen bezüglich Verschwindenlassen (CED) und Rechte von Migranten (CMW) wurden über keine Anstrengungen unternommen. *Freedom House* hat Südafrika in 2007 aufgrund der zunehmenden Dominanz des ANC ("*ANC's growing monopoly on policy making*", *Freedom House* 2007c:1) in Sachen Wahrung politischer Rechte abgewertet. *Amnesty International* kritisiert darüber hinaus v.a. Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei, Übergriffe gegen Gefangene und die schlechte Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden (vgl. *Amnesty International* 2007). Dennoch bleibt Südafrika auch für *Freedom House* ein freies Land.

est level; a system based on patronage; pillaging of natural resources; divide-and-rule-tactics; use of the State structure to undermine the political opposition; and enrichment of the few to the neglect of the many" (Ghai 2007:20).

339 "In Kambodscha liegen die Schwächen vor allem im Bereich der Nutzung vorhandener Ressourcen und der Gestaltungsfähigkeit. (...) Staatliche Mittel werden oftmals nach Patronagegesichtspunkten verteilt. Budgetprozesse sind wenig transparent. (...) Korruption ist ein Wesensmerkmal der Verwaltungskultur und der politischen Kultur (...)." (Bertelsmann 2005: 212ff).

340 Vgl. Amnesty International 2007.

341 11% der Bevölkerung müssen mit weniger als 1 USD pro Tag auskommen, 34% der Bevölkerung mit weniger als 2 USD pro Tag (vgl. *World Development Report* 2008).

342 Der Status-Index des Bertelsmann Transformation Index (BTI) verortet ein Land auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie im Jahre 2005. Er setzt sich zusammen aus den Bewertungen zum Stand der demokratischen Transformation sowie dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung. Der niedrigste Wert ist 1,36. Der höchste Wert liegt bei 9,45. Vgl. Kapitel 2.2.2 und Bertelsmann 2005.

343 Der Management-Index des Bertelsmann Transformation Index (BTI) misst die politischen Gestaltungsleistungen in Richtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie. Der niedrigste Wert ist 1,55. Der höchste Wert liegt bei 7,57. Vgl. Bertelsmann 2005.

4.2 Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozesse

Zu den wichtigsten Strukturen und Institutionen der Aufklärung und Konfliktbearbeitung nach schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen (Diktaturen, Bürgerkriege, Genozide etc.) zählen Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie nationale Konsultativprozesse, die der Frage nachgehen, wie ein friedliches Zusammenleben in Zukunft gewährleistet werden kann.³⁴⁴ Die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen umfasst in aller Regel die breitangelegte Untersuchung und Beschreibung von Ereignissen unter besonderer Berücksichtigung von Politiken und Rahmenbedingungen, die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen ermöglicht haben. Die konkrete Arbeit hängt von dem jeweiligen Mandat und der gewählten Vorgehensweise ab. Als wesentliche Elemente der Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sind zu nennen: die Durchführung von Anhörungen und nationalen Konsultativprozessen, die Aufzeichnung aller Äußerungen sowie Erhebung von sonstigen sachdienlichen Informationen und Daten, die Dokumentation, Publikation (in der Landessprache und mindestens einer internationalen Sprache) und breitenwirksamen Präsentation der aufgezeichneten Äußerungen, der erhobenen Informationen und Daten sowie eventuell durchgeführter sonstiger Anhörungen und Untersuchungen, die Rückkopplung der gewonnenen Erkenntnisse in den politischen Prozess (Erarbeitung von Politikempfehlungen, Lobbying der Regierung und anderer relevanter Akteure), die Überwachung (Monitoring) der Umsetzung der Politikempfehlungen etc. sowie die Ausarbeitung von Informations-Materialien und Materialien politischer Bildung.

Konkrete Beispiele aus verschiedenen Ländern

Als besonders bedeutsame Kommissionen in Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihren internationalen Bekanntheitsgrad können genannt werden:³⁴⁵ die Nationale Kommission über das Verschwinden von Menschen in Argentinien 1983/84, die Nationale Kommission für Wahrheit und Versöhnung in Chile 1990/91, die Wahrheitskommission in El Salvador 1992/93, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Südafrika 1995-2000 und die Kommission zur historischen Klärung in Guatemala 1997-99.

344 Vgl. Lingnau 2002b und Lingnau / Grossmann 2002c. Hayner (2001:14) definiert Wahrheitskommissionen als Institutionen, die die folgenden Charakteristika aufweisen: „1) *truth commissions focus on the past*, 2) *they investigate a pattern of abuses over a period of time, rather than a specific event*, 3) *a truth commission is a temporary body, typically in operation for six months to two years, and completing its work with the submission of a report*, and 4) *these commissions are officially sanctioned, authorized, or empowered by the state*“. Als die fünf wesentlichen Zielsetzungen von Wahrheitskommissionen können genannt werden: „*to discover, clarify, and formally acknowledge past abuses; to respond to specific needs of victims; to contribute to justice and accountability; to outline institutional responsibility and recommend reforms; and to promote reconciliation and reduce conflict over the past*“ (Hayner 2001: 25). Vgl. dazu auch <http://www.truthcommission.org>.

345 Vgl. Hayner 2001: 32, Lingnau / Grossmann 2002 c und Hutter 2006:317ff.

Weniger prominente Kommissionen sind die folgenden:³⁴⁶ die Untersuchungskommission über das Verschwinden von Menschen in Uganda in Uganda 1974, die Nationale Untersuchungskommission über verschwundene Menschen in Bolivien 1982-84, die Untersuchungskommission über die Lage verschwundener Menschen in Uruguay 1985, die Untersuchungskommission zu Menschenrechtsverletzungen in Uganda 1986-95, die Kommission des Präsidenten über Menschenrechte in den Philippinen 1986, die Untersuchungskommission zur Auffindung von Personen die während der Panchayat-Zeit verschwunden sind in Nepal 1990/91, die Untersuchungskommission über die Verbrechen und Unterschlagungen von Ex-Präsident Habré, seinen Komplizen und/oder Mitschuldigen im Tschad 1991/92, die Kommission zur Untersuchung von Beschwerden ehemaliger Gefangener des African National Congress in Südafrika 1992, die Enquête-Kommission zur Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland (1992-94), die Kommission zur Untersuchung von Beschuldigungen über Grausamkeiten und Menschenrechtsverletzungen an ANC-Gefangenen durch ANC-Mitglieder in Südafrika 1993, die Untersuchungskommission zu unfreiwilligem Verschwinden von Menschen in Sri Lanka 1994-97, die 2. Enquête-Kommission zur Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der Deutschen Einheit in Deutschland 1995-98, die Nationale Wahrheits- und Gerechtigkeitskommission in Haiti 1995/96, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Burundi 1995/96, die Wahrheits- und Gerechtigkeitskommission in Ecuador 1996, die Untersuchungskommission zu Menschenrechtsverletzungen in Nigeria 1999, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Peru 2000, die Wahrheitskommission in Panama 2001, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Serbien / Montenegro 2002, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Sierra Leone 2002, die Kommission zu Ermittlungen, Wahrheit und Versöhnung in Timor-Leste 2002, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in der DR Kongo 2003, die Wahrheits- und Gerechtigkeitskommission in Paraguay 2003, die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Indonesien 2004, die Gerechtigkeits- und Versöhnungskommission in Marokko 2004 sowie ferner die Zentrale des/der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (sog. Gauck-Behörde) in Deutschland und die *National Unity and Reconciliation Commission* in Ruanda (siehe dazu weiter unten).

Wahrheitskommissionen stellen zwar kein Patentrezept für alle Übergangssituationen dar und gehen mit gewissen Risiken einher, so z.B. dass die Aufarbeitung der Vergangenheit unter Umständen eher zu erneuter Polarisierung als zu Heilung und Versöhnung führt. Dennoch können sie einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Transition von Gesellschaften leisten, indem sie das Verständnis der jüngeren, konfliktiven Geschichte eines Landes grundlegend verändern: „*Yet despite the inherent limitations, both the process and the product of a truth commission can make a critical contribution in the midst of a difficult transition, fundamentally changing how a country understands and accepts some of the most contentious aspects of its recent history.*“³⁴⁷ Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, die vergangenes Unrecht aufklären und aufarbeiten ohne dabei über Verfolgungs- und Strafgewalt zu verfügen, eine besondere

346 Vgl. Hayner 2001: 50ff und Hutter 2006:317ff.

347 Vgl. Hayner 2001: 23.

Würdigung erfahren haben. So werden sie in den Empfehlungen zur Bekämpfung der Straflosigkeit des Unterausschusses der UN-Menschenrechtskommission explizit an erster Stelle genannt.³⁴⁸

Erfolgsfaktoren

Die Erfahrungen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass es Erfolgsfaktoren für die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen gibt.³⁴⁹ Die wichtigsten sind die folgenden: Die Kommission sollte unabhängig und unparteiisch sein. Die Arbeit sollte Ereignisse über Jahre hinweg untersuchen sowie auf die Politiken und Rahmenbedingungen fokussieren, die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen ermöglicht haben - im deutlichen Unterschied zur rechtlichen Aufarbeitung, die sich allein für die individuelle rechtliche Verantwortung für spezifische Straftaten interessiert. Die Verfahren sollten an akzeptierte kulturelle Praktiken anknüpfen ohne einseitig die Traditionen einer Konfliktpartei aufzugreifen oder patriarchalische Strukturen zu zementieren, die rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht gerecht werden. Es muss ferner sichergestellt werden, dass nicht Rachedenken Vorschub geleistet wird, sondern dem Bemühen um Stabilisierung und Integration von Individuen und Gruppen in die Gesellschaft („*helping to integrate individuals and groups into society*“, „*focus on nurturing the appropriate social or institutional network and organisations that can act as stabilising points in society*“).³⁵⁰ Ein späteres strafrechtliches Vorgehen gegen Täter von schweren Menschenrechtsverletzungen darf nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.³⁵¹ Die Ergebnisse der Anhörungen und Untersuchungen sollten dokumentiert, in der Landes- und mindestens einer internationalen Sprache veröffentlicht und weiten Teilen der Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft zugänglich gemacht werden. Schließlich sollte die Arbeit in möglichst konkrete Empfehlungen für die Regierungspolitik münden. Dieser Aspekt stellt nach den bisher gemachten Erfahrungen den größten Schwachpunkt in der Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen dar.³⁵²

Die Frage, ob es Aufgabe von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sein sollte, Ermittlungen der Justiz vorzubereiten und/oder laufende strafrechtrechtliche Bemühungen zu unterstützen (wie

348 Vgl. UN Commission on Human Rights 1997b, Principles 5-12.

349 Vgl. Lingau / Grossmann 2002c.

350 Vgl. DAC 1997: 17.

351 In der Praxis wird dies jedoch unterschiedlich gehandhabt. Prominentestes Beispiel ist sicherlich Südafrika, wo Aussagewilligen im Austausch gegen „die volle Wahrheit“ die Verschonung von Strafverfolgung explizit angeboten wurde. Insgesamt lässt sich aber wohl feststellen, dass Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen direkt oder indirekt dazu beitragen, dass Täter - im Rahmen der aktuellen Justiz oder darüber hinaus - zur Verantwortung gezogen werden.

352 „*It is clear, however, that the record of implementation of truth commission recommendations has been among the weakest aspects of these commissions today*“ (Hayner 2001: 169). Ein umfassender Überblick über die Empfehlungen von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen findet sich bei Hayner. Vgl. Hayner 2001: 306ff.

z.B. in Argentinien, Uganda 1974 und Haiti geschehen) oder, ganz im Gegenteil, den Verzicht auf Strafverfolgung im Austausch gegen „die volle Wahrheit“ explizit anzubieten (wie in Südafrika geschehen), wird nicht nur in der Praxis unterschiedlich gehandhabt, sondern sie ist auch in der einschlägigen Debatte umstritten.³⁵³ Insgesamt lässt sich feststellen, dass Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Konsultativprozesse eine wichtige Dimension der Rechenschaftspflicht darstellen, die die rechtliche Aufarbeitung ergänzen.³⁵⁴

4.3 Das Recht auf Leben: Versöhnungspolitik in Ruanda

Ruanda hat nach jahrhundertelanger Geschichte als Monarchie, in der die Tutsis (ursprünglich eine Bezeichnung für Viehzüchter, die aber zunehmend synonym für Angehörige der Gruppe der Herrschenden verwendet wurde) den Adel und die Hutus (eigentlich eine Bezeichnung für Ackerbauern, die aber zunehmend synonym für Angehörige der Gruppe der Beherrschten verwendet wurde) den Großteil der Bevölkerung stellte, ein gewalttätiges Jahrhundert hinter sich. Maßgeblich für die im Völkermord von 1994 gipfelnden Auseinandersetzungen war allerdings weniger die deutsche Kolonialherrschaft von Ende des 19. Jahrhunderts bis 1916, die sich auf eine indirekte Herrschaft (Residentur) beschränkte. Wesentlich größere Bedeutung hatte die Unterstellung unter belgische Herrschaft (1916 bzw. offiziell von 1919 bis 1962), vor allem die fatale Entscheidung Belgiens, nach jahrzehntelanger Unterstützung der fast unumschränkten Herrschaft der Tutsis kurz vor Entlassung in die Unabhängigkeit die sog. Hutu-Revolution zuzulassen und zu unterstützen, die zur Etablierung eines Hutu-Regimes unter den Präsidenten Kayibanda (1962 bis 1973) und Habyarimana (1973-1994) führte. Damit wurde den jahrzehntelang aufgestauten Ressentiments einer bis dato unterdrückten Mehrheit gegen eine privilegierte Minderheit Raum gegeben, was in Verfolgungen, Massakern und schließlich im Bürgerkrieg von 1990 bis 1994 und im Genozid von 1994 gipfelte.³⁵⁵

Die Geschichte Ruandas von 1962 bis 1994 steht insofern in krassem Gegensatz nicht nur *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (CPPCG)³⁵⁶ sondern auch zu den folgenden Menschenrechten: Recht auf Leben (vgl. ICCPR Art. 6), Recht auf Freiheit von Folter sowie von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (UDHR Art. 5, ICCPR Art. 7 sowie ICAT) sowie dem Recht auf Schutz vor willkürlicher Festnahme, Inhaftierung und Ausweisung (UDHR Art. 9, ICCPR Art. 9).

353 Vgl. Hayner 2001:88ff.

354 *Truth and reconciliation commissions „have often been able to directly contribute to other measures of accountability – and to future prospects for justice – in ways that are out of reach of the courts“* (Hayner 2001: 87).

355 Zur Geschichte Ruandas vgl. ausführlich Braeckman 1994, Prunier 1995, Lugan 1997, Gourevitch 1999, Kimonyo 2001 und Lingnau 2003d.

356 Die CPPCG konnte den Völkermord in Ruanda nicht verhindern, da die internationale Gemeinschaft sich erst dann darauf verständigen konnte, dass es sich um einen Völkermord handelt als dieser weitgehend geschehen war. 1998 jedoch wurde die CPPCG im Zusammenhang mit dem ruandischen Völkermord zum ersten Mal angewendet (Verurteilung Jean Paul Akayesu durch den ICTR).

Bemühungen um die Aufarbeitung des Genozids in Ruanda

Seit dem Ende von Krieg und Völkermord (1994) bemüht sich die Übergangsregierung („*Gouvernement d'Unité Nationale*“) um Versöhnung, Wiederaufbau und Entwicklung des Landes.³⁵⁷ Es handelt sich dabei um eine Herausforderung sondergleichen. Das zentrale Problem Ruandas ist das Zerwürfnis der ruandischen Bevölkerung in der Folge des Bürgerkriegs und des Genozids, die das soziale Gefüge der ruandischen Gesellschaft nachhaltig zerstört haben. Mehr als eine Million Menschen wurden getötet,³⁵⁸ Familien- und Freundschaftsbeziehungen wurden zerstört; viele Überlebende sind entwurzelt, vereinzelt und traumatisiert, während viele Anhänger der alten Regierung nach dem Sieg der FPR (Patriotische Front Ruandas) geflohen sind und erst langsam wieder nach Ruanda zurückkehren. Die Aufarbeitung des Genozids und Fortschritte im Bereich Versöhnung und friedliches Zusammenleben sind unabdingbare Voraussetzungen zur Überwindung der Politisierung von Ethnizität und der gewaltsamen Austragung von Konflikten und damit auch Voraussetzung für wirtschaftliche und politische Entwicklung.

In der Folge des Genozids sitzen über 100.000 Menschen in den Gefängnissen, die der Beteiligung am Völkermord verdächtigt werden. Wenn allein die klassische Strafjustiz über Schuld oder Unschuld der Verdächtigen befinden müsste, so würde es 100 bis 200 Jahre dauern, bis alle Fälle vor Gericht ordentlich behandelt werden könnten. Die des Völkermord Verdächtigten können aber nicht auf unbestimmte Zeit inhaftiert bleiben, ohne dass ihnen der Prozess gemacht wird. Dies würde berechnete internationale Kritik hervorrufen und darüber hinaus den Staatshaushalt auf unangemessene Weise belasten.³⁵⁹ Darüber hinaus bindet der Strafvollzug auch weitere Kapazitäten, die anderweitig gebraucht werden: dies betrifft insbesondere die Frauen, die nicht nur alleine ihre Familien, sondern zusätzlich ihre (v.a. männlichen) Familienmitglieder in den Gefängnissen versorgen müssen. Die Verdächtigten können aber auch nicht (auf Kautions) freigelassen werden. Ein solches Vorgehen wäre wegen Gefahr von Lynchjustiz nicht nur für die Freigelassenen riskant, sondern würde auch den Versöhnungsprozess gefährden. Auch eine Generalamnestie kommt in Ruanda nicht in Frage, da sie die jahrzehntelange Praxis der Straflosigkeit fortführen würde, die in erheblichem Maße mitverantwortlich war für den Genozid von 1994.

Sowohl den Ruandern, als auch der internationalen Gemeinschaft war der dringende Handlungsbedarf bewusst und so wurden neben dem Wiederaufbau der klassischen Justiz und der Ausbildung von sogenannten „*para-juristes*“, i.e. in Schnell-Kursen ausgebildete Juristen, weitere Mechanismen eingeführt, die der Aufarbeitung des Genozids dienen sollten. Von besonderer Bedeutung im Rahmen der rechtlichen Aufarbeitung ist die Einsetzung des weltweit ersten internationalen Strafgerichtshofes (*International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR*) sowie die Einführung einer alternativen Justiz

357 Vgl. Lingnau 1999d, Lingnau 2002c sowie Lingnau / Grossmann 2003d.

358 2001 wurde die Opferzählung beendet: insgesamt wurden 1.074.017 Menschen getötet, die meisten auf unvorstellbar brutale Art und Weise. 97,3% der Opfer waren Tutsi; 56% Männer, 50,1.% Kinder.

359 Derzeit verschlingt der Unterhalt der Gefängnisse vier Prozent der Staatsausgaben.

(Gacaca-Jurisdiktion) in Ruanda selbst. Jenseits der rechtlichen Aufarbeitung ist vor allem die Arbeit der ruandischen Versöhnungskommission (*National Unity and Reconciliation Commission*, NURC) von Interesse.

Rechtliche Grundlagen für die Aufarbeitung des Genozids

Die rechtlichen Grundlagen für diese Maßnahmen waren insbesondere:

- die Verpflichtung zur Aufklärung, Bestrafung und Entschädigung von schweren Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen, die sich aus menschenrechtlichen Kernkonventionen (vgl. Kapitel 2.3.1) sowie aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords³⁶⁰ ergibt;
- die Empfehlungen der Kommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten des UN-Menschenrechtsausschusses über die Bekämpfung der Straflosigkeit und das Recht auf Entschädigung für Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen;³⁶¹
- die aus dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes hervorgehende Verpflichtung, Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bestrafen.³⁶²

Darüber hinaus sind die Strafverfolgung und die strafrechtliche Aufarbeitung eines Genozids und anderer schwerer Menschenrechtsverletzungen aber auch wichtige Elemente von Vergangenheitsbewältigung, Versöhnungsarbeit und Krisenprävention, indem sie dazu beitragen, dass einzelne Täter identifiziert und sanktioniert werden können und nicht mehr ganze Bevölkerungsgruppen pauschal auf der Anklagebank sitzen.³⁶³

Strafrechtliche Aufarbeitung des Genozids durch die klassische Justiz

Die Institutionen (Zivil- und Strafgerichte etc.) und Verfahren strafrechtlicher Aufarbeitung sind in den meisten Ländern in den jeweiligen Verfassungen bzw. Gesetzen präzise festgelegt. Wichtige Anforderungen an die strafrechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen sind insbesondere die folgenden:

- Es ist darauf zu achten, dass rechtsstaatliche Mindeststandards gewährt sind. Dazu gehört in Ruanda u.a., dass für jeden einzelnen der 100.000 Angeklagten in einer vorgegebenen Zeit gut

360 *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (CPPCG) vom 9.12.1948. Die Konvention trat am 12.1.1951 in Kraft.

361 Vgl. UN Commission on Human Rights 1997a und 1997b sowie Theissen 2000.

362 Vgl. Theissen 2000.

363 Vgl. Weilenmann 1997.

recherchierte Anklageschriften verfasst werden müssen, was aufgrund der Tatsache, dass kaum Beweismaterial vorliegt und nur wenige aussagewillige Zeugen überlebt haben, kaum möglich ist. Die ruandischen Staatsanwaltschaften sind damit völlig überfordert.³⁶⁴

- Es ist sicher zu stellen, dass die Opfer sich vor Gericht Gehör verschaffen können. Dem Recht auf Verteidigung lässt sich unter den ruandischen Bedingungen jedoch nur schwer Geltung verschaffen: Nach dem Völkermord von 1994 verfügte Ruanda nur noch über 90 Richter und 55 Rechtsanwälte. Von den überlebenden Rechtsanwälten waren nur acht bereit, Angeklagte in Genozid-Prozessen zu verteidigen. Allein durch die Ausbildung von sog. *para-juristes*, einer Art Notbehelfsverteidigern, die in *crash*-Kursen ausgebildet werden sowie durch die Hinzuziehung ausländischer Rechtsanwälte (insbesondere durch die NRO *Avocats sans frontières*, ASF) war es möglich, die Quote der Angeklagten, die von Rechtsanwälten verteidigt werden, anzuheben.
- Die Verurteilung von vielen Tätern zu langjährigen Haftstrafen stellt große Herausforderungen an den Strafvollzug und verursacht erhebliche Kosten.³⁶⁵

Zur Entlastung der klassischen Justiz wurde die Gacaca-Jurisdiktion eingeführt, die die des Genozids Verdächtigen in vier Gruppen einteilte, von denen die drei zahlenmäßig größten durch die neue Gacaca-Jurisdiktion bearbeitet werden, während sich die klassische Justiz Ruandas "nur" mit Kategorie-1-Tätern (i.e. den "*masterminds of genocide*") befassen muß, die sich in Ruanda aufhalten. Der ruandische Justizminister schätzt, dass es sich dabei um ca. 2.000 Personen handelt. Aber allein diese Zahl stellt für die klassische Justiz Ruandas eine enorme Herausforderung dar.

Das Internationale Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)

Die Strafverfolgung der ca. 8.000 Kategorie-1-Täter, die ins Ausland geflohen ist Aufgabe des weltweit ersten, 1994 gegründeten Internationalen Strafgerichtshofs (*International Criminal Tribunal for Rwanda*, ICTR). Die Probleme der strafrechtlichen Aufarbeitung eines Genozids werden aber auch hier deutlich, obwohl der ICTR über unendlich bessere Kapazitäten und Möglichkeiten verfügt als die ruandische Justiz: Ausgestattet mit 800 Mitarbeitern und 135 Mio. USD pro Jahr konnte der ICTR lediglich 33 Fälle abschließen.³⁶⁶ Der ICTR wurde für seine geringe Leistungsfähigkeit kritisiert, aber auch dafür, dass in den Genozid verwickelte Personen vom ICTR eingestellt wurden, dass Zeugenaussagen publik gemacht wurden und die Zeugen daher um ihre Sicherheit fürchten müssen sowie dafür, dass Zeugen diskreditiert, wie Täter behandelt und schwer erträglichen Situationen ausgesetzt wurden (so vor allem Frauen, die coram publico über ihre Vergewaltigungen aussagen sollten), wäh-

364 Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass den Haupttätern die Todesstrafe droht, was von Menschenrechtsorganisationen zu Recht kritisiert wird. Es wird in Ruanda jedoch alles unterhalb einer Gesetzesänderung Mögliche versucht, um die Verhängung und Ausführung der Todesstrafe zu vermeiden.

365 Auch wenn die Haftbedingungen in Ruanda gemessen an internationalen Standards zu wünschen übrig lassen, so ist doch zu berücksichtigen, dass viele Gefangenen dennoch besser ernährt, medizinisch versorgt und von Sozialarbeitern etc. betreut werden als viele ihrer unbescholtenen MitbürgerInnen, die jeden Tag ums Überleben kämpfen.

rend es gleichzeitig den Mitarbeitern des in Arusha (Tanzania) ansässigen ICTR verboten ist, Ruanda zu bereisen, da die Konfrontation mit der Situation sie so beeindruckern könnte, dass sie Gefahr laufen könnten, nicht mehr unvoreingenommen ihre Arbeit zu tun. Die Organisationen der Überlebenden des Genozids (IBUKA, AVEGA u.a.) haben aus diesen Gründen ihre Zusammenarbeit mit dem ICTR aufgekündigt. Auch die *International Crisis Group* (ICG) konstatiert: *“The performance of the ICTR is lamentable”*.³⁶⁷ *“Every day, the mission of the ICTR becomes more of an historical exercise, with less and less chance of having an impact on events in the present. To tolerate such a situation, and support it for too long, would be a second betrayal of the people of Rwanda”*.³⁶⁸

Strafverfolgung in Drittländern

Von der klassischen Justiz in Ruanda und dem ICTR abgesehen gibt es schließlich auch die Möglichkeit, Genozid-Verbrechen und andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Drittländern zu verfolgen. So hat beispielsweise Belgien in 2001 vier Ruander der Beteiligung am Genozid angeklagt, vor Gericht gestellt und verurteilt. Bedauerlicherweise aber handelt es sich dabei bisher um einen Einzelfall.

Gacaca-Jurisdiktion

Vor dem Hintergrund der unzureichenden Leistungsfähigkeit der klassischen nationalen und internationalen Justiz wurde im Zuge langjähriger Diskussionen in 2000 ein Konsens - auch mit der internationalen Gemeinschaft - erreicht, dass der Großteil der des Genozid Verdächtigen (alle Verfahren der Kategorie 2, 3 und 4) im Rahmen einer alternativen (dezentralen und partizipativen) Justiz genannt „Gacaca Jurisdiktion“³⁶⁹ verhandelt werden sollen.³⁷⁰ Das entsprechende Gesetz (*“Organic Law Setting up Gacaca Jurisdictions”*)³⁷¹ wurde in 2001 verabschiedet und die Gacaca-Verfahren haben nach

366 Vgl. McDermid 2007.

367 ICG 2000:ii.

368 ICG 2001:iii.

369 „Gacaca“ ist die Bezeichnung eines traditionellen Systems von aus gewählten Laien bestehenden Gerichte, die „auf den Hügeln“ Recht sprechen - üblicherweise in Fragen von Familienstreitigkeiten oder Kleinkriminalität. Vgl. ausführlich Lingnau 2003c.

370 Die zweite Kategorie umfasst alle übrigen Straftäter, die Straftaten mit Todesfolge oder Sexualverbrechen begangen haben. Zur dritten Gruppe zählen alle Straftäter, die ein Körperverletzungsdelikt begangen haben. Die vierte Kategorie schließlich umfasst Täter, die Eigentumsdelikte begangen haben. Für die Hauptverantwortlichen, i.e. Täter der Kategorie 1, d.h. alle diejenigen, die den Genozid oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit geplant, dazu aufgehetzt oder diese überwacht haben sind weiterhin Verfahren im Rahmen der klassischen Justiz vorgesehen.

371 Vgl. *Loi organique no. 40/2000 du 26.1.2001 portant création des juridictions Gacaca et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l’humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994.*

Wahl der 260.000 Laienrichter ("*Inyangamugayo*") (i.e. jeweils 19 Laienrichter plus Vertreter für die 11.000 Gacaca-Gerichte landesweit) in 2001 und nach einer Pilotphase in 2002 seit 2003 landesweit begonnen.

Gacaca verfolgt die folgenden Ziele:³⁷² "*to find the truth about what happened and to make it public, to accelerate the administration of justice, to put an end to the culture of impunity, to reconcile and unite Rwandans on the basis of justice, to make it clear that the Rwandan family can solve its own problems.*"

Diese dezentrale Form der Rechtsprechung wird nun dafür genutzt, die des Genozid Verdächtigen in öffentlichen, in allen Distrikten des Landes stattfindenden Verfahren zur Verantwortung zu ziehen. Das hat den Vorteil, dass die klassische Justiz massiv entlastet wird und dass die Verdächtigen am Ort der Tat der Prozess gemacht wird, also dort, wo die Zeugen sind, die die Tatverdächtigen be- oder entlasten können und wo letztlich auch Reintegration und Versöhnung werden stattfinden müssen.

Die rechtliche Aufarbeitung des Genozids durch Gacaca wird ferner dadurch vereinfacht, dass das Gacaca-Gesetz vorsieht, denjenigen Angeklagten, die durch ein Geständnis die Strafverfolgung vereinfachen, das Strafmaß und damit die Haftzeit erheblich reduziert werden. Während Angeklagten der Kategorie 1 normalerweise die Todesstrafe oder lebenslange Haft droht, kann bei Eingeständnis der Schuld das Strafmaß auf 25 Jahre Haft verkürzt werden. Täter der Kategorie 2 können wiederum eine Strafreduzierung von lebenslänglicher Haft auf mindestens zwölf Jahre erhalten, von denen sie die Hälfte zu verbüßen haben und die andere Hälfte in *community services* abarbeiten können. Straftäter der Kategorie 3 werden entsprechend zu ein bis drei Jahren Haft statt fünf bis sieben Jahren Haft verurteilt. Auch hier gilt, dass eine Hälfte der Haftzeit abzusitzen ist und die andere Hälfte in *community services* abgearbeitet werden kann. Straftäter der Kategorie 4 schließlich werden zu gar keiner Haftstrafe, sondern zur Wiedergutmachung des verursachten materiellen Schadens verurteilt. Da die Höchststrafe in Gacaca-Verfahren 15 Jahre Haft beträgt, von denen die Hälfte im Gefängnis abzusitzen und die andere Hälfte in Form von gemeinnütziger Arbeit in Freiheit abzuleisten ist und die meisten Angeklagten bereits seit 1994 inhaftiert sind, kann ein Großteil der Gefängnis-Insassen direkt nach ihrem Prozess entlassen werden.

Nach wie vor gibt es berechtigte Fragen und Befürchtungen in Bezug auf die Gacaca-Gerichtsbarkeit: Wie kann z.B. die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren, wie das Recht auf Verteidigung gewährleistet werden? Wie kann sichergestellt werden, dass Urteile nach rechtsstaatlichen Kriterien und nicht nach populistischen Stimmungen gefällt werden? Wie lassen sich Fehl- und Unrechtsurteile verhindern? Wie kann eine professionelle Aufsicht über die vielen Gacaca-Gerichte sichergestellt werden? Wie kann die erforderliche Trauma-Arbeit insbes. für Opfer und Zeugen geleitet werden? Wie können Opfer entschädigt werden? Dennoch wäre es falsch, Gacaca grundsätzlich abzulehnen. Da sowohl das formale Justizsystem Ruandas als auch der Internationale Gerichtshof für Ruanda (ICTR) mit der rechtlichen Aufarbeitung des Genozids - wie oben dargestellt - völlig überfordert sind, gibt es

372 Vgl. Kagame 18 June 2002.

keine vernünftige Alternative. Auch über die Situation Ruandas hinaus ist zu hoffen, dass die Durchführung von Gacaca deutlich machen kann, dass alternative Streitschlichtungsverfahren die Rechtsprechung der klassischen Justiz sinnvoll ergänzen können.³⁷³

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit

Von der rechtlichen Aufarbeitung abgesehen besteht nach schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen die Herausforderung der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit.³⁷⁴ Vor allem aus zwei Gründen ist die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen nach massiven gewaltsamen Konflikten notwendig, wenn nicht sogar unerlässlich: Erstens ist die klassische Justiz – wie am Beispiel Ruandas dargestellt – oft von den Kapazitäten her nicht oder nur sehr bedingt in der Lage, umfassende, d.h. jahrelang andauernde und unzählige Menschen betreffende Menschenrechtsverbrechen aufzuarbeiten. Das gilt nicht nur für nationale Institutionen, sondern auch für die internationale Strafverfolgung und Justiz, die dem internationalen Recht zufolge zur Aufklärung und zur Bestrafung schwerer Menschenrechtsverbrechen verpflichtet ist. Zweitens ist die rechtliche Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten und Menschenrechtsverbrechen vom Ansatz her extrem begrenzt: sie kommt, wenn überhaupt, zu spät, und muss einzelnen Tätern in mühevoller Kleinarbeit einzelne Taten nachweisen. Nach der Beendigung von Kriegen, Bürgerkriegen und/oder Menschenrechtsverbrechen aber kommt es darauf an, unter Berücksichtigung, d.h. Aufarbeitung vergangenen Unrechts relativ rasch eine tragfähige Grundlage zu entwickeln, auf der Neues aufgebaut werden kann.

Die Situation nach gewaltsamen Konflikten stellt sich oft – und so auch in Ruanda - wie folgt dar: Kriegsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen haben nicht nur viele Personen traumatisiert, sondern auch das friedliche Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen tief erschüttert. In Extremfällen haben Massaker oder sogar ein Genozid stattgefunden. Verbreitetes Misstrauen verhindert den Wiederaufbau des Landes, blockiert Entscheidungsprozesse und untergräbt die wirtschaftliche Entwicklung. Insbesondere die Konfliktparteien begegnen sich mit tiefem Misstrauen. Die Opfer fordern Gerechtigkeit und eine Bestrafung der Verantwortlichen. Polizei- und Justizwesen sind geschwächt, waren für das Unrecht mitverantwortlich oder sind schlicht überfordert, vergangene Verbrechen aufzuarbeiten. Selbstjustiz ersetzt Konfliktlösung in rechtsstaatlichen Bahnen. Belastete Mitglieder der Konfliktparteien drohen mit bewaffnetem Widerstand, sollten sie für ihre Taten zur Verantwortung gezogen werden. Es besteht die latente Gefahr, dass vergangenes, nicht aufgearbeitetes Unrecht sich in erneuter Gewalttätigkeit entlädt. Kriegsgefangene, politische Häftlinge und willkürlich Inhaftierte befinden sich noch in Haft. Verwaltungsstrukturen sind nicht oder nur bedingt funktionsfähig oder werden zum Teil durch internationale Organisationen ersetzt oder ergänzt. Internationale Friedenstruppen und Polizeikräfte dienen – sofern überhaupt vor Ort -

373 Vgl. zu Gacaca auch Centre de Gestion des Conflits 2001, Gasibirege/Babalola 2001 und Cour Suprême 2001.

374 Vgl. dazu ausführlich Lingnau 1999d und Lingnau / Grossmann 2002c.

der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Einseitige Feind- und Geschichtsbilder haben sich durch die Gewalterfahrung verfestigt. Politisierte Ethnizität verhindert eine Aussöhnung und Konfliktregelung.

Angesichts dieser Herausforderungen kommt Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie anderweitig durchgeführten nationalen Konsultativprozessen große Bedeutung zu, die der Frage nachgehen, wie ein friedliches Zusammenleben in Zukunft gewährleistet werden kann. Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit können in diesen Situationen dazu beitragen, Konflikte zu entschärfen und grundlegende Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben zu schaffen.

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit beschränkt sich dabei nicht allein auf die Förderung von Dialogmaßnahmen, sondern umfasst auch die Unterstützung strukturbildender Maßnahmen wie Aufbau oder Reform zentraler staatlicher Institutionen, die Vergangenheit aufarbeiten, Versöhnung befördern und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten können. Konkret können im Rahmen von Versöhnungsarbeit die Legislative und Exekutive bezüglich des Umgangs mit vergangenem Unrecht beraten werden, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen unterstützt werden, die strafrechtliche Aufarbeitung vergangenen Unrechts sowie alternative Streitschlichtungsinstitutionen und die Arbeit von Ombudspersonen unterstützt werden sowie indirekt, d.h. über NRO oder in Zusammenarbeit mit staatlichen Partnerorganisationen auch lokale zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen unterstützt werden.³⁷⁵ Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit dient somit nicht allein der Konfliktnachsorge, sie ist gleichzeitig ein Element der Konfliktprävention, insofern sie darauf zielt, ein erneutes Ausbrechen von Konflikten zu verhindern. Zwar gibt es Beispiele für Gesellschaften die über Jahre hinweg vergangene Konflikte und Menschenrechtsverletzungen ausgeblendet haben, doch besteht gerade in multikulturellen und von einer langen Konfliktgeschichte geprägten Gesellschaften wie Ruanda die Gefahr, dass Verbrechen, die nicht oder nicht ausreichend aufgearbeitet werden, Jahre oder Jahrzehnte später erneut zum Sprengsatz werden.

Gegenüber der strafrechtlichen Aufarbeitung von Unrecht haben Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie nationale Konsultativprozesse die folgenden Vorteile: Sie können wesentlich schneller und umfassender agieren und damit stärker zu einer Stabilisierung, wenn nicht Befriedung beitragen. Sie verfügen über (psychologische, soziale und politische) Konfliktbearbeitungspotentiale, die dem Strafrecht völlig fehlen. Sie arbeiten in der Regel zeitlich befristet und produzieren zu einem bestimmten Zeitpunkt konkrete Ergebnisse, während Gerichtsverfahren sich oft unendlich lange hinziehen und wegen Formfragen und Revisionen zu keinem relevanten Abschluss kommen.

Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sind insofern weder als Ersatz für eine strafrechtliche Aufarbeitung vergangenen Unrechts noch als zweitbeste Option anzusehen, wenn die Justiz versagt. Vielmehr stellen sie eine Ergänzung dar, die die strafrechtliche Aufarbeitung und die Justiz in vieler

375 Vgl. ausführlich Lingnau / Grossmann 2002c.

Hinsicht voranbringen können - selbst wenn eine Verwertung der gesammelten Daten und Materialien und Strafverfolgung eigentlich ausgeschlossen wird.³⁷⁶ Gleichwohl ist vor zu großen Erwartungen, insbesondere einem überzogenen Versöhnungsanspruch zu warnen:

- Versöhnung ist ein Prozess - und nicht ein eindeutig definierbares Ereignis, das vorbereitet und durchgeführt werden kann.
- Es gibt keine allgemeingültige Definition von Wahrheit und Versöhnung und es kann auch keine geben.³⁷⁷ Vielmehr sind immer viele unterschiedliche Erwartungen und Interessen im Spiel. Der Zielsetzung, dem Zweck und dem zugrundeliegenden Ansatz von Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit kommt daher große Bedeutung zu, damit Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit überhaupt stattfinden kann und nicht (erneut) für andere Zwecke instrumentalisiert wird.
- Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit ist auch eine Machtfrage: „Wer die Vergangenheit definiert, kontrolliert die Zukunft.“ Diesem Kontext ist Rechnung zu tragen.
- Versöhnung muss auf verschiedenen Ebenen erfolgen: individuell, zwischen Tätern und Opfern, auf Ebene von Gemeinschaften und auf nationalstaatlicher Ebene. Die verschiedenen Versöhnungsprozesse haben sehr unterschiedliche Bedeutung. Idealerweise ergänzen und befördern sie einander.
- Versöhnung wird von den Opfern und deren Angehörigen oft als verfrüht oder gar unmöglich abgelehnt. Dies ist insbesondere dann festzustellen, wenn vergangenes Unrecht nicht anerkannt und/oder aufgeklärt wird.
- Versöhnung ist auch dann unmöglich, wenn das vergangene Unrecht aus der Sicht der Betroffenen fortwirkt.
- Der Einfluss nationaler Institutionen sowie von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich begrenzt: Sie können verfeindete Menschen nicht versöhnen oder gar Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen zu einer Versöhnung mit ihren Peinigern zwingen. Ihr Beitrag kann lediglich darin bestehen, zur Schaffung von Rahmenbedingungen beizutragen, die einen gesellschaftlichen Aussöhnungsprozess ermöglichen und befördern.³⁷⁸

376 Wie dies beispielsweise in Südafrika der Fall ist.

377 Der Bericht der südafrikanischen Wahrheitskommission unterscheidet vier Wahrheiten: *factual or forensic truth* (Offenlegung der Fakten auf individueller Ebene und im weiteren Kontext), *personal narrative truth* (Heilung durch Erzählen), *social dialogue truth* (Heilung durch Interaktion und Transparenz), *healing restorative truth* (Heilung durch öffentliche Anerkennung der Menschenrechtsverletzungen).

378 So betont auch Hayner: „*There should be a distinction made between individual reconciliation and national or political reconciliation. The strength of a truth commission process is in advancing reconciliation*“

Die ruandische Versöhnungskommission

Die ruandische Versöhnungskommission (*National Unity and Reconciliation Commission*, NURC) wurde vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges und des Genozids 1999 per Gesetz gegründet. Ihre Aufgabe ist es, die ruandische Bevölkerung zu versöhnen und zu einen.³⁷⁹ Als erste und grundlegende Maßnahme im Bereich Versöhnung wurde eine Befragung der Bevölkerung ("*grassroot consultations*") durchgeführt. Auf diese Weise ließ sich feststellen, wie sich das Zusammenleben der gegeneinander aufgebrachten Bevölkerungsgruppen darstellt, wo zentrale Probleme und Blockaden bestehen und ob und mit welchen Mitteln Fortschritte im Hinblick auf Versöhnung möglich sind. Die im Rahmen dieser in 2001 in allen 154 Distrikten des Landes durchgeführten Konsultationen geäußerten Eindrücke, Vorstellungen und Vorschläge wurden dokumentiert und boten somit eine Grundlage, um sowohl auf der makropolitischen Ebene die notwendigen Politikkorrekturen und –reformen einzuleiten als auch direkt auf die an der Basis geäußerten Bedarfe zu reagieren. Von besonderer Bedeutung war die Aufarbeitung und Aggregierung der im Rahmen der „*grassroot consultations*“ geäußerten Meinungen, Forderungen und Vorschläge (Ausarbeitung von Politikempfehlungen) und Weiterleitung derselben in die Politik (Präsentation der Politikempfehlungen und Einholung von Stellungnahmen und Politikverpflichtungen). Diese Rückkopplung in die Politik ist von grundlegender Bedeutung, da sie darüber entscheidet, ob ethnische Zugehörigkeit instrumentalisiert wird oder nicht, ob und wie Opfer entschädigt und reintegriert werden, ob und wie Täter verfolgt, bestraft und später resozialisiert werden, ob und wie politische und wirtschaftliche Macht geteilt wird, ob Frauen etwas zu sagen haben oder nicht - um nur einige relevante Aspekte zu nennen.

Den oben genannten Erfolgsfaktoren entspricht die Versöhnungskommission in Ruanda wie folgt:

- Unabhängigkeit und Unparteilichkeit: Die NURC wurde per Gesetz gegründet. Sie arbeitet eigenständig mit einem eigenen „*Secrétariat Permanent*“ (etwa: Geschäftsstelle). Ihre 12 Mitglieder werden vom Präsidenten des Landes in Absprache mit der Regierung ernannt. Die Kommission ist pluralistisch zusammengesetzt: vertreten sind Regierungsvertreter und Vertreter der Zivilgesellschaft (NRO, Kirchen), Hutus und Tutsis, Exilierte (verschiedener „Epochen“) und in-Ruanda-Gebliedene („*rescapés*“ und andere), verschiedene politische Parteien, Männer und Frauen, ältere Personen und Vertreter von Jugendverbänden. Auch in der Geschäftsstelle der Kommission arbeiten Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen.
- Die Arbeit der NURC ist breitangelegt. Sie beschränkt sich weder auf den Genozid, sondern bemüht sich, auch die vorher geschehenen Verbrechen „beider“ Seiten zu berücksichtigen. Die Untersuchung und Beschreibung fokussiert nicht auf die Identifizierung von Straftatbeständen (wo-

on a national or political level. [...] On an individual level, however, reconciliation is much more complex, and much more difficult to achieve by means of a national commission“ (Hayner 2001:155).

379 Vgl. dazu ausführlich Lingnau 1999d und Lingnau 2003e.

bei das ein Nebenprodukt sein kann), sondern auf diejenigen Politiken und Strukturen, die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen ermöglicht haben und die es zu ändern gilt.

- Die gewählten Verfahren knüpfen an akzeptierte kulturelle Praktiken an ohne einseitig die Traditionen einer Konfliktpartei aufzugreifen oder patriarchalische Strukturen zu zementieren, die rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht gerecht werden.
- Es wird nicht Rachedenken Vorschub geleistet, sondern dem Bemühen um Stabilisierung und Integration von Individuen und Gruppen in die Gesellschaft.
- Ein späteres strafrechtliches Vorgehen gegen Täter von schweren Menschenrechtsverletzungen ist nicht ausgeschlossen.
- Die Ergebnisse der Anhörungen und Untersuchungen wurden dokumentiert, in der Landes- und mindestens einer internationalen Sprache veröffentlicht und weiten Teilen der Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft zugänglich gemacht.
- Die Arbeit hat zu konkreten Empfehlungen für die Regierungspolitik geführt.

Angesichts ihrer beeindruckenden Aktivitäten ist zwischenzeitlich auch Skeptikern klar geworden, dass die Gründung der ruandischen Versöhnungskommission weder der schlichte Vollzug einer Vorgabe des Friedensabkommens von Arusha (von 1993), noch eine Alibi-Veranstaltung ist, sondern ein wichtiges Element der Reformpolitik der Übergangsregierung und ein Meilenstein auf dem Weg zu Einigung und Versöhnung der ruandischen Bevölkerung.

Auch über Ruanda hinaus lässt sich schlussfolgern, dass Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen zwar kein Patentrezept, aber doch einen wichtigen komplementären Ansatz zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung darstellen.

4.4 Das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten: Dezentralisierungspolitik in Ruanda

Welch große Herausforderung die konkrete Umsetzung politischer Menschenrechte darstellt, illustriert das folgende Fallbeispiel. Dabei geht es um die politischen Rechte, insbes. das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten (vgl. UDHR Art. 21 und 27, ICCPR Art. 25 und ICESCR Art. 15), konkret um die ruandischen Bemühungen um Dezentralisierung und Devolution zur Umsetzung dieses Rechts.³⁸⁰

380 Die Fallstudie entstammt Feldforschungen die die Autorin während eines mehrjährigen Aufenthaltes in Ruanda durchgeführt hat. Vgl. dazu ausführlich Lingnau 2000c.

Ruanda war seit der Kolonialzeit ein relativ zentralistisch regiertes und verwaltetes Land.³⁸¹ Dezentrale Entscheidungsbefugnisse hat es in nennenswertem Umfang weder unter deutscher (1884-1916) oder belgischer (1916-1962) Tutelle, noch in der Zeit seit Erlangung der Unabhängigkeit (1962) gegeben.³⁸² Zwar hat es immer wieder vereinzelte Initiativen zur stärkeren politischen und administrativen Beteiligung der Bevölkerung gegeben - so hat beispielsweise der belgische Gouverneur Harroy 1956 versucht, der Bevölkerung gewisse Mitbestimmungsrechte zu gewähren und auch nach Erlangung der Unabhängigkeit sah ein Gesetz vom 23.11.1963 die Wahl von kommunalen Vertretern (Bürgermeistern und „*conseillers communaux*“) vor³⁸³ - doch kamen diese Reformen nie wirklich zum Tragen. Seit 1974 verfügt der Präsident über das Recht, nach Konsultation des Innenministers die Bürgermeister und Präfekten zu ernennen. Bürgermeister und Präfekten stellen daher Vertreter des Zentralstaates in den Präfekturen und Kommunen dar, nicht Vertreter der Kommunen und Präfekturen gegenüber dem Zentralstaat. Die Bevölkerung Ruandas wurde also kaum jemals an Entscheidungsprozessen beteiligt.³⁸⁴ Dies hat u.a. zur Ausbildung eines geradezu blinden Gehorsams gegenüber (zentral)staatlichen Instanzen geführt – mit zum Teil fatalen Folgen (so vor allem dem Genozid von 1994).³⁸⁵

Die Regierung der nationalen Einheit, die nach Bürgerkrieg und Genozid 1994 die Regierung stellte, hat in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Friedensabkommens von Arusha bereits im September 1994 die Restrukturierung der Verwaltung auf zentralstaatlicher, präfektoraler, kommunaler, Sektoren- und Zellen-Ebene zu einem vorrangigen Ziel erklärt.³⁸⁶ Nachdem insbesondere in den Jahren 1998 und 1999 verschiedene Veranstaltungen und Debatten zu den Themen Demokratisierung und Dezentralisierung stattgefunden hatten beschloss die Regierung die Durchführung einer umfas-

381 So auch das von der ruandischen Regierung, den Vereinten Nationen und anderen Gebervvertretern verfaßte Common Country Assessment: „*The overall system was and still is highly centralized and authoritarian*“ (UN 2000a:4). In dem „*policy paper*“ der Ruandischen Regierung heißt es sogar: „*The inappropriate highly centralized dictatorial governance of the colonial as well as post independence administration of the country excluded the Rwandese population from participating in the determination of their political, economic and social wellbeing*“ (Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:1).

382 Vgl. Molt 1993, MINALOC/PNUD 1999:1 und MINALOC 2000a:4ff.

383 Vgl. MINALOC 2000a:6.

384 „*La participation de la population dans la prise de décision et dans la recherche des solutions de ses problèmes a toujours fait défaut dans la gouvernance de ce pays*“ (MINALOC/PNUD 1999:1).

385 Das MINALOC stellt eine „*centralisation psychologique*“ fest, *qui „est si profonde que ce que les représentants de l’Etat disent est considéré comme la vérité et ce qu’ils demandent doit être exécuté“* (MINALOC/PNUD 1999:1).

386 Die Restrukturierung der Verwaltung wird als zweites Ziel nach „Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit“ genannt. Es folgen 6 weitere Ziele: „Beförderung der Einheit des ruandischen Volkes“; „Repatriierung und Integration von Flüchtlingen“, „Beförderung des Wohlstandes der Bevölkerung generell sowie der Kriegsoffer wie beispielsweise der Waisen, der Behinderten und der Witwen im Besonderen“, „Wiederanschub der nationalen Wirtschaft“, „Einführung einer Außenpolitik“, „Stärkung der Demokratie in Ruanda“.

senden Demokratisierung und Dezentralisierung („*la politique de décentralisation se propose à donner le pouvoir au peuple*“)³⁸⁷ sowie die Anwendung partizipativer Methoden („*la décentralisation à partir d'en haut et la capacity-building à partir d'en bas*“)³⁸⁸ beschlossen. Während mit der Umsetzung wichtiger Maßnahmen (vgl. dazu weiter unten) bereits 1998 und 1999 begonnen wurde, wurde in 2000 das entsprechende Politikpapier („*policy paper*“)³⁸⁹ sowie eine Umsetzungsstrategie³⁹⁰ von dem zuständigen Ministerium (Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales, MINALOC) erarbeitet und von der Regierung am 26.5.2000 beschlossen. Unmittelbar notwendige Gesetzesänderungen – Änderung der Verfassung, Verabschiedung eines Wahlgesetzes, Verabschiedung eines Gesetzes zur Einsetzung der Nationalen Wahlkommission, Verabschiedung von Gesetzen über die Präfekturen, über die Restrukturierung der Territorialverwaltung, über die Städte und über die Kommunen – wurden ebenfalls beschlossen. Weitere, grundlegende Gesetze wie das Dezentralisierungsgesetz als solches folgten.

Das erklärte Ziel der ruandischen Dezentralisierungspolitik ist es, die politische, wirtschaftliche, soziale, administrative und technische Teilhabe der Bevölkerung an der Macht und am Entwicklungsprozess zu stärken³⁹¹ um die Armut zu bekämpfen.³⁹² Diese Zielsetzung entspricht dem politischen Menschenrecht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und geht sogar darüber hinaus.

387 Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:8 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:8. Vgl. auch: Presidency 1998, MINALOC 1999a, Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a und 2000b, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c und 2000d, Kabinettsbeschlüsse vom 30.9.1999 und 26.5.2000.

388 MININTER 1997:7. „*L'ancien gouvernement, qui a mené ce pays au génocide de 1994, a utilisé une approche dirigée du centre, appelé communément „top-down“. Le gouvernement a alors utilisé ce pouvoir centralisé pour diviser les gens, ce qui nous a conduit entre autre au génocide. Par contre, pour réaliser un Rwanda nouveau, il faudrait une stratégie qui répond aux intérêts de tout un chacun comme Rwandais et non comme appartenant à tel groupe ou telle ethnité. Cette approche participative est vraiment une stratégie appropriée. C'est ainsi que dans l'ancien système la population avait la mentalité d'attendre tout de l'Etat que ce soit pour construire les écoles ou pour faire n'importe quel autre sorte de projet. Cette mentalité a été due à l'échec du pouvoir trop centralisé qui ne consultait pas le peuple, pour les projets de développement qui étaient sensés les aider. Ceci n'a pas été mauvais que pour la politique de développement seulement, mais en plus a permis que l'Etat pouvait facilement manipulé la population à faire n'importe quoi*“ (MININTER 1997:3).

389 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c.

390 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d.

391 „*The decentralization policy is intended to give the power to the people*“ (Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:8 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:6).

392 Vgl. MINALOC 2000a:1, Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:7 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:7.

Die wesentlichen strategischen Ziele der ruandischen Dezentralisierungspolitik sind die folgenden.³⁹³

- Anregung der lokalen Bevölkerung zur aktiven Beteiligung an der Ausarbeitung, Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Entscheidungen und Plänen die sie betreffen unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse, Prioritäten, Fähigkeiten und Ressourcen durch die Übertragung von Macht, Autorität und Ressourcen von der zentralstaatlichen zu den dezentralen Ebenen.
- Stärkung von Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz in Ruanda durch Schaffung einer direkten Rechenschaftspflicht der lokalen Führer gegenüber der „community“, der sie dienen sowie durch Schaffung einer direkten Verbindung zwischen den Steuern, die die Bevölkerung bezahlt und den Dienstleistungen, die damit finanziert werden.
- Erhöhung der Sensibilität und „responsiveness“ der öffentlichen Verwaltung gegenüber der lokalen Umwelt durch die Verlagerung der Verantwortung für Planung, Finanzierung, Management und Kontrolle von Dienstleistungen dorthin, wo die Dienstleistungen erbracht werden und durch die Befähigung der lokalen Akteure, Organisationsstrukturen und -fähigkeiten zu entwickeln, die das lokale Umfeld und die lokalen Bedürfnisse berücksichtigen.
- Entwicklung von nachhaltigen ökonomischen Planungs- und Managementfähigkeiten die die Akteure auf lokaler Ebene in die Lage versetzen, die soziale, politische und ökonomische Entwicklung sowie die Armutsbekämpfung voranzutreiben.
- Verbesserung von Effektivität und Effizienz in der Planung, Überwachung und Erbringung von Dienstleistungen.

Bei der Umsetzung der Dezentralisierungspolitik sollten durchgängig die folgenden vier grundlegenden Prinzipien zu beachtet werden:³⁹⁴ Sicherstellung der nationalen Einheit, der Unteilbarkeit und der ausgewogenen Entwicklung, Sicherstellung des Prinzips der lokalen Autonomie, Identität, Interessen und Diversität, Trennung von politischer, administrativer sowie technischer Zuständigkeit sowie Bereitstellung der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen zur Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben.

Die ruandische Regierung hofft mittels dieser Zielsetzung das Land in politischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht auf nachhaltige Art und Weise voranzubringen: *„With the above objectives the government of Rwanda is taking decentralization as an instrument for people’s political empowerment, a platform for sustainable democratization, a structural arrangement for mobilization of economic development energies, initiatives and resources and as a weapon for people’s reconciliation, social integration and well being“*.³⁹⁵

393 Vgl. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:7f und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c7f.

394 Vgl. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:7, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c: 6.

395 Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:8.

Erreicht werden sollen die Ziele durch neun strategische Aktionen:³⁹⁶ 1. Beschließung und Bekanntmachung der Dezentralisierungspolitik, 2. Ausarbeitung der erforderlichen Gesetze, 3. Einsetzung des „Nationalen Komitees für die Steuerung der Reformen“, 4. Einsetzung der „Management-Einheit für die Dezentralisierung“, 5. Planung und Durchführung von Sensibilisierungs- und bewußtseinschaffenden Maßnahmen, 6. Planung und Durchführung von Maßnahmen im Bereich „*capacity building*“, 7. Organisation und Durchführung von Lokalwahlen auf der Ebene der Kommunen, 8. Dekonzentration und Devolution der Finanzen und 9. Mobilisierung von finanzieller und sonstiger Unterstützung. Für alle Aktionen sollen Aktionspläne („*plans d’action*“) erarbeitet werden, denen jeweils eigene Budgets zur Verfügung stehen sollen.³⁹⁷ Mit der Konzipierung und Umsetzung beauftragt wurde das im Februar 1998 gegründete *Ministère de l’Administration Locale* (MINALOC) beauftragt.

Im Kontext dieser Arbeit ist es von besonderem Interesse, dass die ruandische Regierung Dezentralisierung explizit als politische Dezentralisierung im Sinne der Demokratisierung versteht. So wird nicht nur von „demokratischer Dezentralisierung“ und von Teilhabe (entsprechend dem Menschenrecht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten) gesprochen³⁹⁸ und der Bevölkerung explizit das Recht zugesprochen, seine Vertreter frei zu wählen,³⁹⁹ sondern im Rahmen der auf den verschiedenen politischen Ebenen sukzessive durchgeführten politischen Wahlen auch tatsächlich realisiert.

Elemente der ruandischen Dezentralisierungspolitik

Im Folgenden werden die wesentlichen Elemente der ruandischen Dezentralisierungspolitik analysiert, als da sind: die Schaffung politischer und rechtlicher Grundlagen und Rahmenbedingungen, die Einrichtung bzw. Stärkung dezentraler Verwaltungsstrukturen, die politische Dezentralisierung und Demokratisierung, die Dezentralisierung bzw. Devolution von Aufgaben und Zuständigkeiten, die fiskalische Dezentralisierung sowie die Dezentralisierung des Personals.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Dezentralisierung in Ruanda sind das Präsidientielle Dekret Nr. 37/01 vom 23.12.1998 (Presidency 1998) sowie die Ministerial-Direktive Nr. 02/0704/1 vom

396 Vgl.. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b:19-23, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:18-22.

397 Vgl. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b:23 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:22.

398 Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:5.

399 „*La politique de décentralisation ne pourra être effective que si la population a le droit d’élire librement ses dirigeants*“ (MINALOC 2000a:1).

31.3.1999 „referring to the presidential decree of december, 23, 1998“.⁴⁰⁰ Darüber hinaus gibt es die Kabinettsbeschlüsse vom 30.9.1999 und 26.5.2000 mit denen das „policy paper“⁴⁰¹ und die Umsetzungsstrategie⁴⁰² verabschiedet wurden. Grundsätzlich basiert die ruandische Dezentralisierungspolitik auf dem Arusha-Abkommen („principle of power sharing“) (vgl. *Accord de Paix d’Arusha* 1993), der Verfassung von 1991, die festlegt, dass alle Macht vom Volk ausgeht (vgl. *Constitution de la République Rwandaise* 1991, Art.6) sowie dem Gründungsauftrag des *Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales*, die Dezentralisierungspolitik auszuarbeiten und umzusetzen. Die unmittelbar erforderlichen Gesetzesänderungen – Änderung der Verfassung, Verabschiedung eines Wahlgesetzes, Verabschiedung eines Gesetzes zur Einsetzung der Nationalen Wahlkommission, Verabschiedung von Gesetzen über die Präfekturen, über die Restrukturierung der Territorialverwaltung, über die Städte und über die Kommunen⁴⁰³ – wurden von der Regierung in der Folge beschlossen und vom Parlament verabschiedet.⁴⁰⁴

Mit der Umsetzung wichtiger Maßnahmen wurde parallel zum Gesetzgebungsprozess bereits begonnen (vgl. dazu weiter unten). Dem zuständigen Generalsekretär des MINALOC zufolge wird dies in der Absicht getan, die Dezentralisierungsmaßnahmen zu „testen“, bevor man sie per Gesetz festschreibt. Entwicklungspolitisch ist dieses Vorgehen beeindruckend, da andere Länder den Planungs- und Gesetzgebungsprozeß dazu missbrauchen, die faktische Durchführung von Dezentralisierungsmaßnahmen zu verzögern oder gar zu verhindern.⁴⁰⁵

400 MINALOC 1999a.

401 Vgl. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c.

402 Vgl. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d.

403 Eventuelle Restrukturierungen auf der Ebene der Zellen und Sektoren hingegen bedürfen keiner Gesetzesänderung, sie obliegen vielmehr dem Kommunalrat („*Conseil de l’Akarere*“, „*Akarere Council*“). Dabei sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: Bevölkerungszahl, wirtschaftliche Lebensfähigkeit, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sowie Umweltaspekte (vgl. Ministère de l’Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:9 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:8f).

404 Die wichtigsten bestehende Gesetze sind für die Kommunen das „*Loi du 23 novembre 1963 portant organisation communale*“ und das „*Décret-loi du 26 septembre 1974 modifiant le titre premier de la loi du 23 novembre portant organisation communale*“ sowie für die Präfekturen das „*Décret-loi du 11 mars 1975 déterminant l’organisation et le fonctionnement de la Préfecture*“. Mittlerweile liegt auch ein „*avant-projet de loi sur la commune*“ vor und das MINALOC ist dabei, alle bestehenden Gesetze auf Überarbeitungsbedarf im Zuge der Dezentralisierung zu sichten (vgl. MINALOC 2000 b:1). Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der Dezentralisierung vgl. MINALOC 2000b.

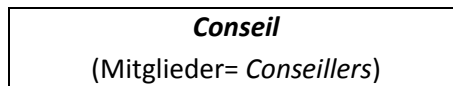
405 Vgl. Lingnau 1996 und 1997.

Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen

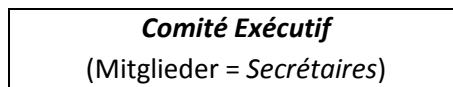
Die Dezentralisierung in Ruanda sieht im Wesentlichen eine Stärkung bestehender dezentraler Verwaltungsstrukturen vor: sowohl der Kommunen als auch insbesondere der Präfekturen, die bisher keine Autonomie und kein eigenes Budget hatten. Darüber hinaus werden aber auch neue Institutionen geschaffen, so vor allem die Räte (als jeweils höchste politische Instanz) und Komitees (als Durchführungsorgan) sowie das Kommunale Entwicklungs-Komitee (CDC) als wichtigste Einrichtung der dezentralen Ebenen Zellen, Sektoren und Kommunen.

Schema der politischen Strukturen auf den dezentralen Ebenen nach Abschluss der Dezentralisierung

Legislative:



Exekutive:



Darüber hinaus sind auf allen Verwaltungsebenen eigene Strukturen für Frauen und Jugendliche geschaffen worden und es werden alle Sektorministerien - sowie einige andere zentralstaatlichen Einrichtungen - dezentriert.

Der Prozess der Dezentralisierung soll in drei Phasen verlaufen:⁴⁰⁶ 1. Dekonzentration der Präfekturen und Devolution von Aufgaben an die Kommunen, 2. Dezentralisierung von Funktionen und Verantwortlichkeiten incl. der entsprechenden Ressourcen von den Präfekturen zu den Kommunen sowie Dekonzentration gewisser Funktionen von der Kommunen zu den Sektoren und 3. selbstständige Wahrnehmung aller bisher präfektoralen Aufgaben durch die Kommunen und die Sektoren.

Im Folgenden wird die Verwaltungsstruktur Ruandas dargestellt, wie sie nach Durchführung der Dezentralisierung aussehen soll – zuerst im Überblick, dann im Detail.⁴⁰⁷ Neu sind nicht nur die Struktu-

406 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:9 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:9. Im Strategiepapier hingegen ist von vier Phasen die Rede. Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b:16 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:136.

407 Vgl. Presidency 1998, MINALOC 1999a, MINALOC 1999b und MINALOC 2000a, Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c.

ren, sondern auch die kinyaruandischen Bezeichnungen, die die frankophonen ersetzen. Während die Bezeichnungen für die beiden untersten Ebenen „Akagari“ (= Zelle) und „Umurenge“ (= Sektor) ganz unpolitisch mit „kleiner Ort“ und „Ort“ zu übersetzen sind, greifen die kinyaruandischen Bezeichnungen „Akarere“ (= Kommune) und „Intara“ (= Präfektur) offensichtlich vorkoloniale Strukturen der „sous-chefferie“ und „chefferie“ auf.

Die Basis des Systems stellt die erwachsene Bevölkerung dar, die Mitglieder ihres jeweiligen Zellen-Rates sind. In indirekter Wahl werden die Mitglieder der anderen Räte bestimmt: Jeder Zellenrat schickt Vertreter in den Sektor-Rat, der wiederum Vertreter in den Kommunal-Rat entsendet. Alle Räte wählen ihre jeweiligen Exekutiv-Organen.

Dezentrale Strukturen in Ruanda nach Abschluss der Dezentralisierung im Überblick

Verwaltungsebene	Legislative		Exekutive	
12 Präfekturen (Intara)		Präfektorales Koordinations-Komitee (<i>Intara Coordination Committee</i>)	Präsident (<i>Umuyobozi</i>)	Exekutiv-Sekretär der Präfektur (<i>Intara Executive Secretary</i>)
103-154 Kommunen (Uturere, Singular: Akarere)	Kommunal-Rat (<i>Akarere Council</i>)	Kommunales Exekutiv-Komitee (<i>Akarere Executive Committee</i>)	Kommunales Entwicklungs-Komitee (<i>Community Development Committee</i>)	Exekutiv-Sekretär der Kommune (<i>Akarere Executive Secretary</i>)
1.534 Sektoren (Imirenge, Singular: Umurenge)	Sektor-Rat (<i>Umurenge Council</i>)	Sektor-Exekutiv-Komitee (<i>Umurenge Executive Committee</i>)		
9112 Zellen (Utugari, Singular: Akagari)	Zellen-Rat (<i>Akagari Council</i>)	Zellen-Exekutiv-Komitee (<i>Akagari Executive Committee</i>)		

Zellen (Utugari)

Die unterste politisch-administrativ relevante Ebene⁴⁰⁸ stellen die Zellen (*Utugari*, Singular: *Akagari*) dar, von denen es in Ruanda 9112 gibt. Die Vollversammlung der gesamten volljährigen Bevölkerung

408 Unterhalb der Zellen gibt es auch noch die Ebene der „nyumba kumi“, die Ebene der „10 Häuser“. Diese spielt im Rahmen der Dezentralisierung aber keine Rolle.

einer Zelle (ca. einige Hundert Personen) stellt den Zellen-Rat („*Conseil de l'Akagari*“ (CA), „*Akagari Council*“ (AC)) dar, der ein Zellen-Exekutiv-Komitee wählt und u.a. für die Leitung des Tagesgeschäfts der Zelle sowie für Konfliktlösung und *Gacaca*-Rechtsprechung zuständig ist.

Sektoren (*Imirenge*)

Auf der nächsthöheren Ebene, der Ebene der Sektoren (*Imirenge*, Singular: *Umurenge*) (von denen es in Ruanda 1543 gibt), gibt es wiederum einen Rat und ein Exekutiv-Komitee.⁴⁰⁹ Der Sektor-Rat („*Conseil de l'Umurenge*“ (CU), „*Umurenge Council*“ (UC)) setzt sich aus Vertretern der Zellen zusammen. Er wählt das Sektor-Exekutiv-Komitee. Der Sektor-Rat tritt mindestens einmal monatlich zusammen und hat folgende Aufgaben: Tagesgeschäft des Sektors (wirtschaftliche Entwicklung, Sicherheit, Bildung und Kultur, Gesundheit, Frauen- und Jugendförderung).

Kommunen (*Uturere*)

Oberhalb der Verwaltungsebene der Sektoren befindet sich die Verwaltungsebene der Kommunen (*Uturere*, Singular: *Akarere*), von denen es in Ruanda 154 gibt. Im Unterschied zu den Zellen und Sektoren haben die Kommunen auch schon in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt (eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Kompetenzen etc.).⁴¹⁰ Im Rahmen der Dezentralisierung sollen sie nun als „Basiseinheiten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“⁴¹¹ mit eigener Regierung („*gouvernement local*“, „*local government*“) zur wichtigsten dezentralen Verwaltungsebene werden. Sie werden als einzige dezentrale Verwaltungsebene über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und damit unterhalb der zentralstaatlichen Ebene Schlüsselfunktionen für die Kommunen, Sektoren (durchschnittlich 10 pro Kommune) und Zellen (durchschnittlich 60 pro Kommune) übernehmen, so v.a. in den folgenden Bereichen: Infrastruktur, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, soziale Dienstleistungen etc. Wie auf der Sektor- und Zellen-Ebene gibt es auch auf der kommunalen Ebene einen Kommunal-Rat und ein kommunales Exekutiv-Komitee. Der Kommunal-Rat („*Conseil de l'Akarere*“, „*Akarere Council*“) stellt das kommunale Parlament dar, d.h. er beschließt Gesetze und kontrolliert die Umsetzung. Er setzt sich aus je einem direkt gewählten Vertreter der zur Kommune gehörenden Sektoren zusammen. Das kommunale Exekutiv-Komitee („*Comité Exécutif de l'Akarere*“ (CEA), „*Akarere Executive Committee*“ (AEC)) managt das Tagesgeschäft der Kommune, erarbeitet den kommunalen Entwicklungsplan sowie den kommunalen Haushalt und überwacht deren Umsetzung. Die Mitglieder des kommunalen Entwicklungs-Komitees wählen aus ihrer Mitte den Exekutiv-

409 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:13ff und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:13ff.

410 Vgl. Banque Mondiale 1988, Kübler 1988, Remesha/Sévumba 1988, Wunsch 1992, Dix 1993/94.

411 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:33 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:34.

Sekretär („*Secrétaire Exécutif de l'Akarere*“ (SEA), „*Akarere Executive Secretary*“ (AES)), dem die Kommunalverwaltung (incl. Personal) untersteht. Der Exekutiv-Sekretär stellt den wichtigsten administrativen Akteur auf kommunaler Ebene dar, während der Präsident des Kommunal-Rates und des kommunalen Exekutiv-Rates der politisch wichtigste Akteur ist.

Unterpräfekturen

Zwischen den Kommunen und den Präfekturen gibt es in Ruanda die Ebene der Unter-Präfekturen (Sous-Préfectures), von denen es landesweit 22 gibt. Die Unterpräfekturen stellen jedoch keine eigenständige Verwaltungsebene dar und werden auch im Rahmen der Dezentralisierung nicht ausgebaut. Vielmehr zielt die Dezentralisierungspolitik darauf ab, diese Ebene, wie auch die Ebene der Präfekturen sukzessive abzubauen.

Präfekturen (*Intara*)

Im Zuge der Dezentralisierung soll die Ebene der Präfekturen (*Intara*) langfristig zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung aufgelöst werden. Zwischenzeitlich soll sie jedoch weiterhin der Planung, Durchführung, Überwachung und Koordinierung zentralstaatlicher Aufgaben. Ferner soll sie zur Umsetzung der Dezentralisierungspolitik in den 12 derzeit in Ruanda existierenden Präfekturen beitragen.⁴¹² Bis zu ihrer Auflösung bleibt die Präfektur also eine dekonzentrierte, zentralstaatliche Struktur ohne eigene Zuständigkeiten und politische Legitimation. Sie wird daher im Unterschied zu den anderen dezentralen Ebenen auch nicht über einen Rat und ein Exekutiv-Komitee verfügen, sondern lediglich über die folgenden Organe:⁴¹³ einen „*Umuyobozi*“ (entspricht in etwa dem Präfekten), ein Koordinations-Komitee („*Intara Coordination Committee*“, ICC) sowie einen Exekutiv-Sekretär der Präfektur („*Intara Executive Secretary*“, IES). Der „*Umuyobozi*“ ist der Statthalter des Zentralstaates auf der Ebene der Präfektur.

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben wird der Umuyobozi unterstützt durch ein Koordinations-Komitee („*Comité de Coordination de l'Intara*“ (CCI), „*Intara Coordination Committee*“, (ICC)), dem neben dem Umuyobozi als Präsident des CCI und dem Exekutiv-Sekretär der Präfektur als Sekretär des CCI die Präsidenten der Kommunal-Räte aller Kommunen der Präfektur, die Abteilungsleiter der Präfektur („*Directors of Departments*“) sowie die Verantwortlichen der dekonzentrierten Dienste („*Heads of deconcentrated services*“) angehören.

412 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:20ff+33 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:12ff+34.

413 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:20f, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:21f.

Verwaltungsstrukturen in städtischen Gegenden

Parallel zu der bisher thematisierten Verwaltungsstruktur (Zellen, Sektoren, Kommunen, Präfekturen) sieht die Dezentralisierungspolitik vor, spezifische Strukturen für Städte zu schaffen, um deren besonderen Anforderungen (Stadtplanung, Straßenbeleuchtung, Müllabfuhr, Organisation der Märkte, Verkehrsinfrastruktur, Trinkwasserversorgung und Kanalisation etc.) gerecht werden zu können.

Die Dezentralisierungspolitik sieht – abhängig von der Einwohnerzahl - vier verschiedene Typen von urbanen Zentren vor:⁴¹⁴ Großstädte („*cités*“) = mehr als 200.000 Einwohner, Mittelstädte („*municipalités*“) = 30.000 bis 200.000 Einwohner, Kleinstädte („*villes*“) = 10.000 - 30.000 Einwohner und Handelszentren („*centres de négoce*“) = unter 10.000 Einwohner. Die Hauptstädte der Präfekturen („*chefs-lieux de l'Intara*“) werden per se als Kleinstädte („*villes*“) eingestuft – unabhängig von ihrer Einwohnerzahl.

Dezentrale Strukturen in ländlichen und städtischen Gegenden nach Abschluss der Dezentralisierung

Ländliche Gegenden	Städtische Gegenden
Präfekturen = <i>Intara</i> (Singular: <i>Intara</i>)	Großstädte (<i>Cities</i>) > 200.000 Einwohner
Kommunen = <i>Uturere</i> (Singular: <i>Akagari</i>)	Mittelstädte (<i>Municipalities</i>) > 30.000 Einwohner
Sektoren = <i>Imirenge</i> (Singular: <i>Umurenge</i>)	Kleinstädte (<i>Towns</i>) > 10.000 Einwohner
Zellen = <i>Utugari</i> (Singular: <i>Akagari</i>)	Handelszentren (<i>Trading Centers</i>) < 10.000 Einwohner

Mit Ausnahme der Handelszentren haben alle anderen Städte eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten. Sie untergliedern sich analog zu den o.g. Verwaltungsstrukturen wie folgt in Kommunen, Sektoren und Zellen: Großstädte („*cités*“) umfassen Kommunen („*Uturere*“), Sektoren („*Imirenge*“) und

414 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:23f, Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:24f.

Zellen („*Utugari*“). Mittelstädte („*municipalités*“) und Kleinstädte („*villes*“) umfassen Sektoren („*Imirenge*“) und Zellen („*Utugari*“).

Analog zu den o.g. dezentralen Strukturen verfügen auch die Städte („*cités*“, „*municipalités*“ und „*villes*“) über einen Rat und ein Exekutiv-Komitee sowie über einen „*Administrateur*“.

Zentralstaat

Auch nach der Dezentralisierung sind wesentliche Aufgaben (auch) auf zentralstaatlicher Ebene wahrzunehmen. Dazu zählen⁴¹⁵ die Formulierung nationaler Politiken, die Einsetzung eines „Normalisierungs- und Harmonisierungsbüros“ zur Definition nationaler Standards, nationale Sicherheit, Außenpolitik, internationaler Handel, Geld-, Finanz- und Bankpolitik, Bildungs- und Kulturpolitik sowie Gesundheitspolitik. Diese Zuständigkeiten dürfen weder delegiert noch dezentriert werden. Sie bleiben allein dem Zentralstaat vorbehalten. Darüber hinaus gibt es weitere zentralstaatliche Zuständigkeiten, die aus Kompetenz- und/oder Effizienzgründen auch dezentral wahrgenommen werden können. Dazu zählen die Gewährung von industriellen Patenten, Siedlungspolitik und Landnutzungsplanung, die Organisation des Rechtswesens, die Verhinderung und Bekämpfung natürlicher Katastrophen, Bau und Unterhalt nationaler Infrastrukturen, Umweltpolitik und Umweltschutz sowie die Politik zur Nutzung natürlicher Ressourcen.

Politische Dezentralisierung und Demokratisierung

Die ruandische Regierung versteht die Dezentralisierung explizit als politische Dezentralisierung im Sinne der Demokratisierung: So wird nicht nur von „demokratischer Dezentralisierung“ gesprochen⁴¹⁶ und der Bevölkerung explizit das Recht zugesprochen, seine Vertreter frei zu wählen,⁴¹⁷ sondern der gesamte Prozess wurde im März 1999 mit Wahlen auf den unteren Verwaltungsebenen (Zellen = Ebene der *Utugari* und Sektoren = Ebene der *Imirenge*) eingeleitet. Die Wahlbeteiligung lag bei 95%. Gewählt wurden insgesamt ca. 160.000 Volksvertreter, von denen einige die bisherigen Funktionsträger waren, ein großer Teil aber auch „Leute des Volkes“ sind („*des gens accessibles et abordables*“), die bisher keinerlei Funktionen innehatten und oft nur über eine minimale Ausbildung verfügen.

Es folgten Kommunalwahlen: in einem ersten Schritt wurden Sektor für Sektor die Mitglieder des Kommunal-Rates („*Conseillers communaux*“), in einem zweiten Schritt dann die Mitglieder des kommunalen Exekutiv-Komitees („*Secrétaires communaux*“) gewählt.

415 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:9f und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:9f.

416 Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:5.

417 „*La politique de décentralisation ne pourra être effective que si la population a le droit d'élire librement ses dirigeants*“. Vgl. MINALOC 2000A:1.

Von den bisher in Ruanda durchgeführten Wahlen unterscheiden sich die Kommunalwahlen dadurch dass Wahlkampf gemacht werden darf (wenngleich weiterhin keine Parteien, sondern nur Personen⁴¹⁸ zugelassen sind)⁴¹⁹, dass die Wahlen geheim und nicht mehr nach dem „afrikanischen Wahlverfahren“ (öffentliches Aufreihen hinter den Kandidaten) durchgeführt werden, dass die Teilnahme an der Wahl freiwillig ist⁴²⁰ und dadurch dass die Vertretung von Frauen und Jugendlichen (die traditionell wenig zu sagen haben, heute aber die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung darstellen) sichergestellt ist.

Problematisch bleiben vor allem die hohen (Bildungs-)Anforderungen an die Kandidaten, die dem Demokratiedanken widersprechen und konkret bedeuten, dass der Mehrheit der Bevölkerung das passive Wahlrecht abgesprochen wird. Eine zentrale Herausforderung ist die Vorbereitung und Unterstützung der Gewählten, die im Fall der Zellen- und Sektorwahlen 1999 trotz verschiedener Bemühungen⁴²¹ doch unzureichend war.

Mit der Durchführung der Wahlen auf Zellen-, Sektor und kommunaler Ebene sind wichtige Schritte im Bereich der politischen Dezentralisierung und Demokratisierung getan.⁴²² Weitere Wahlen sind zwischenzeitlich erfolgt (so u.a. zur Nationalversammlung und Präsidentschaftswahlen). Die Durchführung der Wahlen stellen die Realisierung eines wichtigen Menschenrechtes dar, nämlich des politischen Menschenrechtes, zu wählen und gewählt zu werden. Darüber hinaus setzt die Dezentralisierung das Menschenrecht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten um.

Dezentralisierung bzw. Devolution von Zuständigkeiten und Aufgaben

Die verschiedenen Verwaltungsebenen erhalten im Zuge der Dezentralisierung bzw. Devolution weitgehende Zuständigkeiten.⁴²³ Wichtigste Aufgabe der Zellen, Sektoren, Kommunen und Präfekturen ist

418 Dies wird vom MINALOC wie folgt begründet: „*Du fait du génocide et des massacres de 1994, la population va élire ses dirigeants (...) en fonction de leur capacité; l'appartenance politique mise à part*“. Vgl. MINALOC 2000a:7.

419 „*La population pourra se prévaloir de cette considération au fur et à mesure que les conséquences du génocide seront atténuées et que la population est imprégnée des principes de la démocratie*“ Vgl. MINALOC 2000a:7.

420 Die Einführung einer Wahlpflicht ist schon deshalb nicht möglich, weil in Ruanda kein Melderegister existiert.

421 So wurde im Juli 1999 eine „*session d'orientation*“ durchgeführt und ferner im November 1999 (mit Unterstützung verschiedener Geber, u.a. des Auswärtigen Amtes) eine Broschüre mit grundlegenden Informationen (Geschichte Ruandas, Politik in Ruanda, der Staat in Ruanda, gute Regierungsführung, dezentrale Verwaltungsstrukturen, die Menschenrechte, der Genozid, Prävention von Krankheiten, Siedlungsformen in Ruanda, Umwelt und natürliche Ressourcen, Rolle der Jugend) für die Neu-Gewählten erstellt und verteilt. Vgl. MINALOC 1999b.

422 Vgl. ausführlich MINALOC 2000g.

423 Vgl. MINALOC 2000a:16.

die Ausarbeitung, Verabschiedung und Durchführung ihrer eigenen Entwicklungspläne. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, sollen die verschiedenen Ebenen mit ausreichend materiellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.⁴²⁴ Von dieser (begrenzten) Selbstverwaltung abgesehen sollen auf den verschiedenen dezentralen Ebenen auch Aufgaben wahrgenommen werden, die bisher den Ministerien oblagen.

Die effektive Wahrnehmung der neuen Aufgaben und Zuständigkeiten auf den verschiedenen dezentralen Verwaltungsebenen erfordert den Auf- bzw. Ausbau einer angemessenen Infrastruktur (Gebäude, Büro-Grundausstattung, Kommunikationsmittel, Haushaltsmittel etc.). Diesem Aspekt kommt in Ländern mit prekärer Wirtschafts- und Budgetsituation – so auch Ruanda – besondere Bedeutung zu. Es ist insofern besonders wichtig, dass eine echte Devolution stattfindet, d.h. eine umfassende Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und Finanzmitteln.⁴²⁵

Fiskalische Dezentralisierung

Die „Gretchenfrage“ von Dezentralisierungspolitiken stellt sich zumeist im Bereich der fiskalischen Dezentralisierung, d.h.: ob und inwiefern der Zentralstaat bereit ist Einnahmequellen und Budgetmittel an dezentrale Verwaltungsebenen abzutreten und die Budgethoheit der dezentralen Verwaltungsebenen zu respektieren.⁴²⁶

Während in Ruanda ursprünglich vorgesehen war, den dezentralen Ebenen wirkliche Budgethoheit und weitgehende Finanzautonomie zu gewähren⁴²⁷ war in späteren Dokumenten davon nicht mehr die Rede.⁴²⁸ Zwar sind alle Ebenen angehalten, eigene Budgets zu erstellen, doch müssen diese von der jeweils höheren Ebene akzeptiert und bis zur Präfektur weitergeleitet werden, die die Budgets abschließend in Zusammenarbeit mit dem MINALOC und dem MINECOFIN billigt. Dieser Prozess ist extrem aufwendig und zeitraubend. Immerhin aber ist grundsätzlich vorgesehen, dass die dezentralen Strukturen über die notwendigen Finanzressourcen verfügen sollen⁴²⁹ und es wurden in der Folge

424 *„Les instances de cellules, secteurs, communes et préfectures (...) doivent être dotés de moyens matériels et financiers suffisants afin de pouvoir répondre le plus rapidement possible à ses multiples besoins“* (MINALOC 2000a:8).

425 *„In a step-by-step-process, devolution would be the ultimate objective“* (MINALOC 2000d:5). Darüber hinaus betont das MINALOC: *„In any case, measures to be taken by State Supervisory Authority should not be imposed, but taken in concertation with local authorities“*. Vgl. MINALOC 2000d:7.

426 *„La question de partage des fonds entre le gouvernement central et les administrations locales reste cruciale et litigieuse“*. Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b:22 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:21.

427 Vgl. Kabinettsbeschluss vom 30.9.1999 und Visathan 2000.

428 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a und 2000b sowie Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c und 2000d.

429 *„Le principe directeur pour le financement de la gouvernance décentralisée est que les fonctions, les responsabilités et les services transférés aux niveaux locaux doivent être accompagnés des fonds néces-*

auch schon konkrete Maßnahmen der fiskalischen Dezentralisierung eingeleitet: der Staatshaushalt sieht eigene Haushaltsmittel für die Präfekturen (Haushaltstitel D122305ff) und Kommunen (Haushaltstitel D122301.31191) vor und alle Ministerien sind angehalten, einen Teil ihrer Budgets zu dezentralisieren, d.h. ihren Dienststellen auf der Ebene der Präfekturen zur Verfügung zu stellen. In einer zweiten Phase der Dezentralisierung sollen sowohl die Präfekturen als auch die Kommunen zentralstaatliche Subventionen direkt, d.h. ohne Umweg über die Sektorministerien, vom Finanzministerium erhalten.⁴³⁰ Dabei soll zwischen konditionierten und nicht-konditionierten Subventionen unterschieden werden. Während erstere den vom Zentralstaat als prioritär erachteten Aufgaben dienen, können die nicht-konditionierten Subventionen für Prioritäten der Präfektur bzw. der Kommune verausgabt werden. Von den dekonzentrierten Budgets und Subventionen abgesehen sollen den dezentralen Ebenen weitere Einnahmequellen eröffnet werden, so v.a. im Zuge der Umverteilung der auf der Ebene der Kommunen bzw. Sektoren eingenommenen Steuern, durch die Aufnahme von Krediten (von Privatbanken, vom Zentralstaat oder von sonstigen Kreditgebern), durch noch nicht weiter spezifizierte Lastenausgleichszahlungen⁴³¹ sowie durch Zahlungen aus dem „*Fonds Commun de Développement*“ (FCD) / „*Common Development Fund*“ (CDF): Dabei handelt es sich um einen nationalen Fonds, dem jährlich 10% der Staatseinnahmen zufließen sollen. Der Fonds soll von einer vom Präsidenten berufenen Kommission verwaltet werden und dazu dienen, auf Vorschlag des Parlaments kommunale Entwicklungspläne zu finanzieren.⁴³²

In der Praxis allerdings werden vor allem die dezentralen Ebenen unterhalb der Präfektur den größten Teil der Finanzmittel selbst aufbringen müssen („*autofinancement*“). Dafür stehen folgende Einnahmequellen zur Verfügung: Grund-/Bodensteuer, Immobiliensteuern, Einkommenssteuern, Unternehmens- bzw. Umsatzsteuern, Marktsteuern, Handelslizenzen, Gebühren für öffentliche Dienstleistungen, Werbeeinahmen, Parkgebühren sowie sonstige Steuern, die nicht vom Zentralstaat erhoben werden.⁴³³ Es wird auch auf die Möglichkeit hingewiesen, gemeindeeigene oder gemeindeübergreifende Betriebe zu gründen.⁴³⁴ In der Vergangenheit waren die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen die „*contributions personnelles minimum*“ (400 FRW p.P.) sowie die Vieh- und die Marktsteuern.⁴³⁵

saires“. Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000a:34 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:35.

430 Vgl. Safari (2000) und MINALOC 2000a:18.

431 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales (2000a:36) und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:37.

432 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales (2000a:36) und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:37.

433 Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales (2000a:34f) und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000c:35f.

434 Vgl. u.a. MINALOC 2000a:21.

435 Vgl. Dix o.J.:5.

Um in Zukunft nennenswerte Steuereinnahmen erzielen zu können, werden massive Anstrengungen in den folgenden Bereichen erforderlich sein: Erfassung von Steuerzahlern, Schätzung zu vereinnahmender Steuern, Einzug der Steuern, Steuerprüfung, Ausarbeitung und Anwendung von Sanktionen bei Steuervergehen etc.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Dezentralisierung zu einer insgesamt verbesserten Mittelmobilisierung und stärkeren Beteiligung der Bevölkerung (nicht nur politisch und administrativ, sondern auch und vor allem über Steuern und sonstige Finanzierungsbeiträge sowie andere Eigenleistungen) führen wird,⁴³⁶ was vielleicht nicht unmittelbar begrüßt werden aber doch zu einer größeren *ownership* und Übernahme von Verantwortung führen wird. Dies stellt einen wichtigen Schritt zur Überwindung bestehender Abhängigkeiten und zur Verhinderung der Reproduktion von Abhängigkeit dar (Schaffung von Selbstvertrauen anstelle von Nehmermentalität).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die erforderliche Reorientierung der Entwicklungszusammenarbeit: in dem Maße, wie die Wahrnehmung von Aufgaben dezentralisiert wird, müssen die Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt den dezentralen Strukturen zugutekommen oder als Budgethilfe dem Staatshaushalt zugutekommen. Interessante Beispiele für eine direkte Unterstützung kommunaler Aktivitäten stellen die kommunalen Entwicklungsfonds dar, die mithilfe der Unterstützung einiger Geber (Weltbank, USAID, Niederlande u.a.) in fast der Hälfte aller Kommunen des Landes eingerichtet wurden.

Das Strategiepapier konstatiert, dass die Durchführung der Dezentralisierung finanzielle, materielle und technische Ressourcen erfordere, die die Kapazitäten des Landes bei Weitem übersteigen. Es müssten daher die Geber mobilisiert werden um die für die Durchführung der Dezentralisierungspolitik notwendigen technischen und finanziellen Ressourcen beizusteuern.⁴³⁷

Dezentralisierung des Personals

Die Dezentralisierung in Ruanda geht einher mit einer Reform des Öffentlichen Dienstes, die nicht nur auf eine Reduzierung des öffentlichen Dienstes und eine Verlagerung des Öffentlichen Dienstes vom Zentralstaat zu den Präfekturen und Kommunen zielt,⁴³⁸ sondern auch qualitative Reformen

436 Vgl. MINALOC 2000e:10 und MINALOC 2000f.

437 „Au Ruanda, l'exécution de la politique de décentralisation et le caractère durable de la gouvernance locale nécessiteront des ressources financières, matérielles et techniques qui sont de loin supérieures aux capacités actuelles du pays. (...) Les partenaires au développement (...) seront mobilisés afin de fournir une contribution en ressources techniques et financières nécessaires à l'exécution de la politique de décentralisation“. Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b:23 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:22.

438 Vgl. Visathan 2000.

umfasst, wie beispielsweise die Reorganisation der Ministerien, die Entlassung nicht-qualifizierter MitarbeiterInnen des öffentlichen Dienstes sowie einer Restrukturierung des Gehaltssystems.⁴³⁹

Stärken und Schwächen

Die seit 1998 verfolgte ruandische Dezentralisierungspolitik ist in verschiedener Hinsicht beeindruckend: sie ist nicht nur umfassend konzipiert (d.h. sie umfasst nicht allein die administrative, sondern auch die personelle und fiskalische Dezentralisierung sowie die Devolution von Zuständigkeiten und Aufgaben und politische Demokratisierung), sondern wird auch mit erstaunlichem Enthusiasmus und Elan umgesetzt. Im Unterschied zu Dezentralisierungsbemühungen in anderen afrikanischen Ländern⁴⁴⁰ ist es der ruandischen Regierung offensichtlich wirklich ernst mit der umfassenden Dezentralisierung bzw. Devolution, was – so die Meinung vieler Beobachter - einer kleinen Revolution gleichkommt. Die Ernsthaftigkeit des Vorhabens lässt sich u.a. daran erkennen, dass mit der Umsetzung begonnen wurde, obwohl politische und rechtliche Grundlagen („*policy-paper*“, Umsetzungstrategie, Dezentralisierungsgesetz) noch nicht vorlagen. Viele andere Länder schaffen es mit Verweis auf konzeptionelle und rechtliche Unklarheiten die Umsetzung einer angeblich beabsichtigten Dezentralisierung erheblich zu verzögern oder sogar zu verhindern und dass mit der Dezentralisierung politischer Entscheidungsbefugnisse begonnen wird. In den meisten anderen Ländern wird Dezentralisierung so lange wie möglich als rein administrativer Akt gehandhabt um keine politische Macht abtreten zu müssen.

Von den besonderen Stärken abgesehen, sind aber auch einige Schwächen und Defizite festzustellen, die den Erfolg der Dezentralisierung u.U. in Frage stellen können (vgl. dazu weiter unten).

Stärken

Besondere Stärken der ruandischen Dezentralisierungspolitik sind vor allem in den folgenden Aspekten zu sehen: Vorhandensein des politischen Willens zur Dezentralisierung, zur Schaffung demokratischer Verhältnisse auf nationaler und kommunaler Ebene und zur Umsetzung des politischen Menschenrechts auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, Verbindung der Dezentralisierungspolitik mit der Reform des Öffentlichen Dienstes und anderen Reformvorhaben, Berücksichtigung wichtiger ruandischer Besonderheiten: so ist die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen (die traditionell wenig zu sagen haben, heute aber die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung darstellen) sichergestellt und wo es sinnvoll erscheint (wie z.B. im Bereich der Konfliktlösung und Rechtsprechung) wurden traditionelle Verfahren („*gacaca*“) integriert.

Die Umsetzung der Dezentralisierung lässt ferner auf verschiedene positive Veränderungen hoffen: größere Eigenverantwortlichkeit, verbesserte Prioritätensetzung und Mittelverwendung und damit

439 Vgl. dazu ausführlich UN 2000b:6.

440 Vgl. Lingnau 1996 und Lingnau 1997.

verbesserte Armutsbekämpfung, eine veränderte politische Kultur (mehr Aushandlungs- als hierarchische Prozesse, Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung), verbesserte Transparenz politischer Entscheidungen sowie im Umgang mit öffentlichen Angelegenheiten und Gütern und damit Verringerung von Korruption sowie ferner Entwicklung eines nationalen Zusammengehörigkeitsgefühl („*one nation feeling*“), das im Zuge der Dezentralisierung durch Entstehung eines neuen „Wir-Gefühls“ auf den verschiedenen politischen und administrativen Ebenen wachsen und zu Interessenausgleich, Versöhnung und Einigung zwischen verschiedenen ethnischen und sonstigen Gruppen der ruandischen Bevölkerung beitragen kann.

Verschiedene günstige Rahmenbedingungen in Ruanda dürften die Umsetzung der Dezentralisierungspolitik befördern: die Erfahrung des Genozids, die zentralistische Kommandostrukturen diskreditiert hat und das Bewusstsein für Eigenverantwortlichkeit gestärkt haben sollte, die Existenz einer von allen gesprochenen Sprache (Kinyarwanda), die Verknüpfung der Dezentralisierungspolitik mit anderen Reformen (Demokratisierung, Reform des Öffentlichen Dienstes, Liberalisierung der Wirtschaft), die gleichzeitige Durchführung von *good-governance*-Projekten in verschiedenen Ministerien, die Herausbildung einer kritischen Presse/Öffentlichkeit sowie einer unabhängigen Justiz.

Schwächen

Schwächen der Dezentralisierungspolitik lassen sich hinsichtlich verschiedener Elemente der Dezentralisierung (rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen, Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen, politische Dezentralisierung / Demokratisierung, Dezentralisierung bzw. Devolution von Zuständigkeiten und Aufgaben, fiskalische Dezentralisierung, Dezentralisierung des Personals) feststellen, auf die hier aber nicht im Einzelnen eingegangen werden soll (vgl. dazu ausführlich Lingnau 2000c). Jenseits diverser Defizite und Probleme im Detail sind einige Schwächen grundsätzlicher Art zu konstatieren, die auf alle Elemente und Bereiche der Dezentralisierung Auswirkungen haben.

Was die Demokratisierungskomponente der Dezentralisierung anbetrifft, so ist an erster Stelle zu kritisieren, dass der Mehrheit der Bevölkerung unter Verweis auf notwendige Qualifikationen das passive Wahlrecht vorenthalten wird. Diese Regelung steht in deutlichem Widerspruch zum Demokratiedanken, der jedem erwachsenen Menschen, der im Besitz seiner bürgerlichen Ehrrechte ist, unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe, Bildungsstand und anderen Kriterien das aktive und passive Wahlrecht zugesteht. Dies wird auch von der Afrikanischen Charta der Menschenrechte nicht anders gesehen.⁴⁴¹

441 So heißt es in Art.13, Absatz 1 explizit: „Jeder Staatsbürger hat das Recht, sich frei an der Regierung seines Staates zu beteiligen, entweder unmittelbar oder durch Vertreter, die unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften frei gewählt worden sind.“ Artikel 2 unterstreicht: „Jedermann hat ein Recht darauf, die in dieser Charta anerkannten und gewährleisteten Rechte und Freiheiten zu genießen ohne Unterschied der Rasse, ethnischen Gruppe, Hautfarbe, des Geschlechts, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauung, nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“. Vgl. Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker 1982.

Als ganz konkrete Schwäche ist ferner die ungeklärte Frage anzusehen, ob und wie die Gewählten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben entschädigt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gewählten ihre Funktionen nicht ohne Entschädigung wahrnehmen können (sonst bliebe die Übernahme von Funktionen im Wesentlichen auf wohlhabendere Männer beschränkt), gleichwohl auch nicht vorstellbar ist, wie Entschädigungen für Tausende von Funktionsträgern auf kommunaler Ebene bzw. Hunderttausende von Funktionsträgern auf allen dezentralen Ebenen finanziert werden können.

Die zentrale politikimmanente Schwäche ist das Fortbestehen von Koordinations- und Kontrollansprüchen zentralstaatlicher und präfektoraler Strukturen gegenüber den dezentralen Strukturen, denen die Selbstverwaltung immer wieder streitig gemacht wird oder anders ausgedrückt die unzureichende Durchhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Zwar wird deutlich deklariert, dass die dezentralen Strukturen sich selbst verwalten sollen, aber letztlich soll doch immer noch und immer wieder von oben „koordiniert“ und kontrolliert werden. So besteht weiterhin die Gefahr, dass durch die Involvierung zu vieler Ebenen und Institutionen Entscheidungsfindung und Aufgabenwahrnehmung unnötig erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht werden. Dies gilt auch und vor allem für die limitierte Budgethoheit der dezentralen Strukturen: Die Budgets müssen nach wie vor von den Präfekturen in Zusammenarbeit mit dem Zentralstaat gebilligt werden. Dezentralisierung kann aber nur erfolgreich sein, wenn die Eigenverantwortlichkeit dezentraler Akteure gestärkt wird und Entscheidungen da getroffen werden können, wo sie anstehen.

Einen weiteren Schwachpunkt stellen die Umfeldbedingungen dar: die Bevölkerung Ruandas wurde seit eh und je zu Passivität und Gehorsam angehalten⁴⁴² und ist ergo nicht mit demokratischen Verfahren und Selbstverwaltung vertraut. Gleichzeitig ist die Zivilgesellschaft noch relativ schwach und die politische Auseinandersetzung leidet unter der geringen Akzeptanz von Pluralismus und Meinungsvielfalt. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass die bisher gemachten Erfahrungen im Bereich Dezentralisierung und Demokratisierung durchaus positiv sind: die Beteiligung an den 1999er Wahlen auf der Ebene der Zellen und Sektoren betrug 95%, den Aussagen von Präfekten und Bürgermeisterinnen zufolge nimmt die Bevölkerung die Verwaltungsstrukturen seitdem sehr viel stärker in Anspruch als früher und im Rahmen der Dezentralisierung der Wasserversorgung („*régies d'eau*“), der Einführung von Krankenversicherungen („*mutuelles*“), der Wartung von Infrastrukturen, der Gründung von neuen Siedlungen („*imidugudu*“) und Genossenschaften zeigt sich die Bevölkerung aufgeschlossen und bereit, sich aktiv zu beteiligen.⁴⁴³

Ein Großteil der genannten Schwächen kann im Laufe der Zeit sicherlich durch weitere Anstrengungen behoben werden. Zur Veränderung einiger anderer Aspekte braucht es einfach auch Zeit, und

442 Das Strategiepapier konstatiert ein „*syndrome de passivité et de dépendance dans la population*“: „*Il a été observé que suite à la politique de centralisation appliquée dans le pays, la majorité de la population est passive et dépendante, croyant que tout problème nécessite l'intervention du Gouvernement Central ou une assistance extérieure*“. Vgl. Ministère de l'Administration Locale et des Affaires Sociales 2000b:16 und Ministry of Local Government and Social Affairs 2000d:14.

443 „*La population est réceptive et montre sa volonté de participation*“ (MINALOC/PNUD 1999:4).

d.h.: langen Atem sowohl von den ruandischen Akteuren als auch von den Unterstützern dieser Reformpolitik. Einige Aspekte aber sind grundsätzlich problematisch (da im Widerspruch zu den Menschenrechten) und entsprechend klärungs- und korrekturbedürftig, so v.a. die Beschränkung des passiven Wahlrechts.

Abschließende Einschätzung: Dezentralisierung als Umsetzung politischer Menschenrechte

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass in Ruanda wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Weiterführung der Dezentralisierung erfüllt sind und damit die Grundlage für Fortschritte in der Realisierung des Menschenrechts auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Aufgaben gelegt ist. Die genannten Problempunkte sollten nicht unterbewertet werden, aber auch nicht die Umsetzung und Unterstützung der Dezentralisierungspolitik in Frage stellen, da es sich dabei um einen (entwicklungs-)politisch und menschenrechtlich grundsätzlich richtigen Weg handelt. Bezüglich der genannten Defizite sollte vielmehr versucht werden, im Rahmen einer konstruktiver Kooperation und Kritik auf notwendige Veränderungen hinzuwirken und Alternativen zu entwickeln.

Das Fallbeispiel hat die Bedeutung, aber auch die Schwierigkeiten von Dezentralisierung für die Realisierung der Menschenrechte, insbesondere der politischen Menschenrechte deutlich gemacht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Dezentralisierung die Menschenrechte direkt befördert indem die Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern ermöglicht werden.

Darüber hinaus fördert Dezentralisierung die Menschenrechte auch indirekt:⁴⁴⁴ Dezentralisierung weitet das Recht zu wählen und gewählt zu werden aus. Dezentralisierung führt aufgrund der Nähe zu den Regierten zu effektiverer Politik – generell aber auch insbesondere im Bereich der Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Dezentralisierung führt aufgrund der Nähe zu den Regierten zu effizienterer Politik – auch hier generell und insbesondere im Hinblick auf die WSK-Rechte. Dezentralisierung befördert die Rechenschaftspflichtigkeit (*accountability*) der lokal bzw. regional gewählten Amts- und Würdenträger gegenüber ihren Wählern. Dezentralisierung befördert lokale Autonomie (für lokale sprachliche, religiöse oder ethnische Gruppen) und stärkt dadurch benachteiligte Gruppen.

Gleichzeitig gibt es natürlich auch Risiken (Zurückdrängung eines modernen Staatswesens und seiner Segnungen, Stärkung traditioneller Kräfte, Vertiefung ökonomischer und sozialer Ungleichheiten etc....). Insofern ist Dezentralisierung keine absolute Garantie für eine Verbesserung der Menschenrechte. Damit Dezentralisierung in positiven Sinne wirken kann kommt es darauf an, dass sie angemessen ausgestaltet (Stärkung von Partizipation, Kontrolle von Machtmissbrauch, Vermeidung von

444 Vgl. Petrusek 2002.

Diskriminierung, Ermöglichung gleicher ökonomischer und sozialer Entwicklungschancen) und rechtlich verbindlich kodifiziert ist.⁴⁴⁵

4.5 Wirtschaftliche Menschenrechte: Zur Herausforderung der Armutsbekämpfung in Kambodscha

Die wirtschaftlichen Menschenrechte sind als Menschenrechte wenig bekannt. Selbst in der Entwicklungszusammenarbeit, die ja vor allem auf die Reduzierung der Armut (gemessen in Pro-Kopf-Einkommen) zielt (vgl. *Millennium Development Goal No. 1*) wird auf die wirtschaftlichen Menschenrechte nur selten Bezug genommen. Am Beispiel Kambodschas,⁴⁴⁶ einem der wenigen *least developed countries* in Süd-Ost-Asien lässt sich die Problematik illustrieren. Kambodscha hat sich nach der weitgehenden Zerstörung von Wirtschaft und Gesellschaft durch viele Jahre Krieg, Bürgerkrieg und das Horror-Regime der Roten Khmer in den vergangenen Jahren nicht nur stabilisiert, sondern wirtschaftlich erfolgreich entwickelt: Nachdem die Wachstumsraten seit 2000 fast durchgängig über 8% lagen wurde 2006 ein Wirtschaftswachstum von 10,4% erzielt. Damit ist Kambodscha einer der am schnellsten wachsenden Ökonomien der Welt. Die Wirtschaftsleistung wird vor allem in drei Wirtschaftssektoren erbracht: der Textilindustrie, dem Baugewerbe und dem Tourismus. Alle drei gelten allerdings als fragil.

Die kambodschanische Textilindustrie (398 Textilfabriken, die gut 300.000 Menschen - v.a. jungen Frauen - Arbeit bieten⁴⁴⁷ und 70-80% des kambodschanischen Exports herstellen) muss nach dem gerade erfolgten Beitritt Vietnams zur WTO direkt mit diesem großen und wirtschaftlich erfolgreichen Nachbarn⁴⁴⁸ konkurrieren und die Situation wird noch heikler werden, wenn die USA und die EU in 2008 die Marktzugangsbeschränkungen (sog. *safeguards*) für chinesische Exporte aufheben.

Der Boom im Baugewerbe ist v.a. dem zunehmenden Tourismus zu verdanken und damit weitgehend auf zwei Städte (Siem Reap und Phnom Penh) konzentriert. Darüber hinaus werden zwei neue Brücken über den Tonle Sap-Fluss und *Special Economic Zones* gebaut.

Tourismus: Nachdem in den 90er und Anfang der 2000er Jahre jeweils nur wenige Hunderttausend Touristen pro Jahr Kambodscha besuchten ist die Zahl in jüngster Zeit stark angestiegen: 1,7 Millionen Touristen kamen 2006 nach Kambodscha - allerdings blieben sie meistens nur wenige Tage. Ob die Touristenzahlen wie beabsichtigt auf das Doppelte zu steigern sind ist nicht sicher, zumal Touris-

445 Vgl. Petrusek 2002.

446 Vgl. ausführlich Lingnau 2007.

447 Die Textilarbeiterinnen kommen zu 90% vom Land und verdienen ca. 50 USD im Monat. Fast alle sparen monatlich 10-15 USD, um damit ihre Familien auf dem Land zu unterstützen. Im Durchschnitt unterstützt eine Textilarbeiterin 4 bis 9 Familienmitglieder (vgl. CDRI 2007:53 und 78).

448 Kambodscha hat 14 Millionen Einwohner und ein durchschnittliches jährliches Pro-Kopf-Einkommen von ca. 380 USD. Vietnam hingegen hat 84 Millionen Einwohner und ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen iHv 720 USD p.a..

mus ein sehr volatiles Geschäft ist. Außerdem weist der Tourismus bisher nur geringe *backward linkages* auf und trägt damit kaum zur Armutsminderung bei.⁴⁴⁹

Die Landwirtschaft erwirtschaftet lediglich 30% des BSP, beschäftigt aber 90% der Bevölkerung. Die Erträge sind (im regionalen Vergleich) unterdurchschnittlich (so werden nur 2 statt 3-5 t Reis pro Hektar geerntet) und z.T. massiv gefährdet (so z.B. Fisch). Andererseits gibt es große – bisher weitgehend ungenutzte – Potentiale der Importsubstitution: 70% des kambodschanischen Obst- und Gemüsebedarfs werden zur Zeit importiert.

Wirtschaftswachstum allein aber reicht nicht aus, um Armut zu mindern. Der Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, ist zwar mit ca. 1% pro Jahr von 47% 1993 auf 35% 2004 gefallen, doch hätte es größerer Fortschritte bedurft, um das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen über das niedrige Niveau von derzeit ca. 380 USD zu heben. Kambodscha stellt daher nicht nur im asiatischen Vergleich ein Schlusslicht dar, sondern zählt auch nach wie vor zu den am wenigsten entwickelten Ländern der ganzen Welt (LDC = *least developed country*).

Viele Hoffnungen ruhen nun auf dem vor der Küste Kambodschas ausgemachten Erdöl. Mit den vermuteten Öleinnahmen in Höhe von ca. 1 – 2 Milliarden USD pro Jahr (i.e. dem Doppelten bis Dreifachen der derzeitigen jährlichen Haushaltseinnahmen) könnten in Zukunft ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Ob der Ressourcenreichtum aber wirklich ein Segen sein wird, muss bezweifelt werden. Liberia, Nigeria und Sudan haben auf erschreckende Art und Weise vor Augen geführt, dass Ressourcenreichtum zu äußerst negativen Entwicklungen führen kann: Preisanstieg, Aufwertung nationaler Währungen und dadurch Unterminierung nationaler Produktionen incl. Verlust von Arbeitsplätzen, Zunahme von *rent-seeking* und Korruption, Zunahme der Ungleichheit, Brutalisierung der Gesellschaft, Verlust jeglicher *governance*, Instabilität. Die Herausforderung armutsmindernder Entwicklung und guter Regierungsführung wird mit der Verfügbarkeit neuer Ressourcen also eher zuzunehmen abnehmen. Es kommt darauf an, sicher zu stellen, dass erzielte Entwicklungserfolge den Armen zugutekommen.⁴⁵⁰ Das wird von Entwicklungs-Ökonomen *pro-poor growth* genannt.

449 Die Provinz Siem Reap, in der die grösste Touristen-Attraktion (i.e. Angkor Wat) liegt, hat es nicht geschafft, von dem Tourismus-Boom zu profitieren: sie ist nach wie vor einer der ärmsten Provinzen des Landes (vgl. The Atlas of Cambodia 2006:13). Arbeitskräfte und Lebensmittel werden v.a. aus Thailand und Vietnam rekrutiert bzw. importiert.

450 "*Growth does not automatically translate into poverty reduction*" (CDRI 2007:69). So auch der frühere Chefökonom der Weltbank Stiglitz: "*There may be growth, but most of the people may be worse off. Tickle-down economics, which holds that so long as the economy as a whole grows everyone benefits, has been repeatedly shown to be wrong*" (Stiglitz 2006:23). Das kambodschanische NGO-Forum weist zurecht daraufhin, dass die blinde Fokussierung auf Wirtschaftswachstum sogar zur Verschärfung der Armut beiträgt: "*some kinds of investment may destroy the livelihoods of poor communities and redirect resources away from the poor towards the rich and better off*".

Zwar hat sich die kambodschanische Regierung verpflichtet, das Notwendige zu tun,⁴⁵¹ doch sind die bisherigen Ergebnisse enttäuschend. Andere Länder haben Wachstum in sehr viel stärkerem Masse in Armutsminderung umsetzen können (so z.B. Uganda mit einer 2,6%igen und Vietnam mit einer 3,2%igen jährlichen Armutsreduzierungsrate). In Kambodscha hat sich die Ungleichheit nicht verringert, sondern überdurchschnittlich verstärkt (so liegt der Gini-Koeffizient höher als in vielen anderen Ländern der Region und ist während der vergangenen 10 Jahre weiter angestiegen). Wachstum kam in den letzten Jahren vor allem den besser Gestellten zugute und weniger den Armen oder anders gesagt: *growth is not pro poor*.⁴⁵²

Um dieser Entwicklung entgegen steuern zu können bedarf es veränderter Rahmenbedingungen und sektorpolitischer Reformen, d.h. *pro poor policies* oder anders ausgedrückt: der Realisierung der wirtschaftlichen Menschenrechte. In Kambodscha dient dazu der vom *Ministry of Planning* erstellte strategische Entwicklungsplan 2006-2010 (*National Strategic Development Plan, NSDP*), der gleichzeitig das kambodschanische *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* darstellt: "*NSDP will focus attention on achieving (...) some high priority, strategic macro-goals (...) with poverty alleviation at the top*". Der NSDP benennt Sektor für Sektor die zentralen Probleme und Reformbedarfe, die angegangen werden müssen, um Armut und wachsende Ungleichheit erfolgreich bekämpfen und auch die anderen Millenniums-Entwicklungsziele erreichen zu können. Dazu zählen vor allem die Reduktion des Anteils der Bevölkerung der unterhalb der Armutsgrenze lebt von derzeit 35% auf 25% (in 2010) bzw. 19,5% (in 2015), die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens von derzeit ca. 380 USD pro Jahr auf 550 USD pro Jahr (in 2010), die Umsetzung von Politik-Reformen (*Public Financial Management Reform, Public Administration Reform, Dezentralisierung* etc.), die Vergabe von Landtiteln an landlose Haushalte, die Reduzierung der Kinder- und Müttersterblichkeit, die Erreichung universeller Primarschulbildung sowie die Verbesserung des Zugangs zu sauberem Wasser (für zumindest 50% der auf dem Land lebenden Bevölkerung bis 2015).

Armut ...

Den bisher vorliegenden Erkenntnissen zufolge ist Armut in Kambodscha v.a. wie folgt charakterisiert:

Armut ist ländlich: 90% der Bevölkerung lebt auf dem Land, arbeitet zum Großteil (60-70%) in der Landwirtschaft und leidet unter deren geringen Produktivität sowie unter unzureichendem Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (Wasser, Bildung, Gesundheit etc.). 40% der ländlichen Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze und die Hoffnung auf Besserung wird ungeachtet der national beeindruckenden Wachstumsraten weiterhin nicht erfüllt. So nimmt die Armutsinzidenz auf dem Lande sehr viel langsamer ab als in den Städten. 20% der ländlichen Haushalte verfügen über kein eigenes

451 "These revenues will be directed to productive investment and poverty reduction. (...) We will make sure that oil is a blessing and not a curse" (Hun Sen 2007:6).

452 Vgl. dazu ausführlich World Bank 2007a.

Land und die Zahl ist trotz der Politik sozialer Land-Konzessionen im Steigen begriffen. Diese Ärmsten der Armen sind auf die Nutzung von *common property resources* (insbes. Fisch und Wald) angewiesen, die jedoch zunehmend von ortsfremden Reichen ausgebeutet werden (vgl. CDRI 2007:147ff).

Armut ist weiblich: Mädchen und Frauen sind von allen Armutsfaktoren überdurchschnittlich betroffen: Sie sind wirtschaftlich benachteiligt (haben kein oder ein geringes monetäres Einkommen, werden schlechter bezahlt und können über ihr Einkommen nur selten allein verfügen). Sie werden schlechter ernährt und gesundheitlich unzureichend versorgt. Sie werden nicht nur gesellschaftlich diskriminiert und in mehr als der Hälfte aller Fälle nicht einmal an der Entscheidung, wen sie heiraten beteiligt, sondern sie sind darüber hinaus oft auch häuslicher Gewalt ausgesetzt (was gesellschaftlich weitgehend gebilligt wird). Mädchen und Frauen haben geringere Bildungschancen und sind auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung massiv unterrepräsentiert: Keine der 24 Provinzen wird von einer Gouvernerin geleitet, es gibt lediglich eine Ministerin (für Frauenangelegenheiten) und nur wenige weibliche Abgeordnete. Frauen stellen hingegen eine wesentliche wirtschaftliche Größe dar (so stellen sie den Großteil der in der Landwirtschaft und in der Textilindustrie Tätigen), doch wird v.a. Landbesitz weiterhin weitgehend von Männern kontrolliert. Diese Disparität ist nicht nur ökonomisch unsinnig, sondern auch menschenrechtlich und entwicklungspolitisch inakzeptabel.

Armut wird durch Krankheit verursacht (sog. *health shocks*): Die Erkrankung eines Familienmitglieds und die dadurch verursachten Kosten ist in fast der Hälfte aller Fälle der Grund, warum Haushalte ihr Land verkaufen müssen (*distress sales*) und damit ihre Existenzgrundlage verlieren.

Der Erfolg von Bemühungen um Armutsbekämpfung wird daher maßgeblich davon abhängen, dass es gelingt, Armutsbekämpfung strukturell (d.h. durch *pro poor policies*) anzugehen, einen Großteil der staatlichen Ausgaben (der NSDP nennt 60%) den ländlichen Gebieten zugutekommen zu lassen, Frauen gleich zu stellen und an der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung gestaltend teilhaben zu lassen sowie ein Krankenversicherungssystem einzuführen und gleichzeitig Arme von Arzt- und Medikamentenkosten im Rahmen von *equity funds* zu befreien, kurzum: die wirtschaftlichen Menschenrechte umzusetzen!

... und Armutsbekämpfung in Kambodscha

In Kambodscha gibt es entsprechende Ansätze und auch schon einige Fortschritte:

- Die gesammelten Absichtserklärungen (gegenüber der Weltgemeinschaft in Form der *Millennium Development Declaration and Goals*, gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen in Form der *Poverty Reduction Strategy Papers*, und gegenüber der kambodschanischen Öffentlichkeit in Form von Fünf-Jahres-Plänen) wurden zu einem Dokument zusammengefasst: dem *National Strategic Development Plan (NSDP) 2006-2010*.
- Die Absichtserklärungen wurden in Form von sektorpolitischen Herausforderungen qualifiziert und zu 43 Indikatoren quantifiziert.
- Die Regierung hat sich nicht nur verpflichtet, die zur Verfügung stehenden Ressourcen entsprechend den Vorgaben des NSDP einzusetzen, es gibt auch schon erste konkrete Fortschritte: die

Sozialausgaben sollen dem Haushaltsentwurf 2007 zufolge gegenüber 2006 um 16,54% (auf 38,96% der gesamten laufenden Ausgaben) steigen, während die Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit zumindest nicht ansteigen, sondern auf einem Niveau von 17,88% der gesamten laufenden Ausgaben verbleiben sollen. Für sieben prioritäre Sektoren (Bildung, Gesundheit, Frauenangelegenheiten, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, *land management* und Justiz) wurden Programm-Budgets eingeführt, die eine stärkere Wirkungsorientierung ermöglichen sollen. Premierminister Hun Sen hat mehrfach erklärt, dass weitere Ressourcen bereitgestellt werden.⁴⁵³ Es bedarf darüber hinaus aber auch dringend weiterer Fortschritte bei der Umsetzung der *Harmonization, Alignment and Results*-Agenda der Paris-Deklaration um die stark fragmentierte Entwicklungszusammenarbeit mit geringeren Transaktionskosten entsprechend den Vorgaben des NSDP zu allozieren.

- Politikumsetzung und Zielerreichung werden überprüft. Einmal im Jahr erstattet die Regierung (konkret: das *Ministry of Planning*) mit seinem *Annual Progress Report* (APR) Bericht. Der erste NSDP APR wurde im Juni 2007 nicht nur den Vereinten Nationen, den Bretton-Woods-Institutionen und den anderen Entwicklungspartnern vorgelegt sondern auch der kambodschanischen Öffentlichkeit.
- Es gibt auch ganz konkrete Erfolge: Die Kindersterblichkeitsrate und der Anteil der mangel- und fehlernährten Kinder haben deutlich abgenommen.

Diese Bemühungen werden jedoch von begrenztem Erfolg bleiben, solange Armut nur als materielle Armut gesehen wird, der mit der Bereitstellung von Ressourcen beizukommen ist.

Eine neue Definition von Armut und Armutsbekämpfungspolitik

Aber Armut ist nicht nur als materielle Armut zu verstehen, sondern auch und vor allem als beschränkter Zugang zu Gesundheit und Bildung und beschränkte Möglichkeit wirtschaftlicher, beruflicher und nicht zuletzt persönlicher Entwicklung und politischer Teilhabe, d.h. als nicht-realisierte wirtschaftliche und soziale Menschenrechte. Entsprechend geht es darum, die Menschen in die Lage zu versetzen ihre Rechte zu realisieren. Der Exekutiv-Direktor des kambodschanischen NGO-Forums drückt es wie folgt aus: Es geht darum dass "*ordinary people, especially the poor and vulnerable experience (...) control over their own future*" (Chhith Sam Ath 2007:2) und steht damit im Einklang mit der international akzeptierten Armuts-Definition: "*Poverty is multidimensional. Besides the lack of necessary resources for basic well-being – especially food, but also shelter, clothes, and other basic necessities – poverty means lack of physical, social, and environmental assets, which leaves poor people at risk, vulnerable to natural and man-made disasters; limited or no access to basic infrastructures – particularly roads (in rural areas), transport, and water and sanitation; inadequate access to services such as health care and education; lack of voice, power, and independence, which subjects poor people to exploitation; inability to maintain cultural identity and fully participate in community life*" (World Bank 2000). In diesem Sinne definiert auch der NSDP Armut und Armutsbekämpfung (ansatzweise) als Folge unzureichenden Zugangs zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen sowie

453 "*We must increase our efforts to redistribute the fruits of economic growth to all strata of the population (...) by increasing public expenditure ...*" (Hun Sen 2007:3).

zu anderen Produktionsfaktoren (wie Land, Kapital etc.) und fordert konsequenterweise den Zugang zu Bildung und Gesundheitsdienstleistungen zu verbessern (wobei Bildung sogar explizit als Menschenrecht genannt wird), nachhaltig funktionierende Strukturen wie z.B. Krankenversicherungen und *equity funds* einzuführen bzw. auszubauen, die gezielt den Armen zugutekommen sowie Erwerbsmöglichkeiten zu verbessern.

Konkrete Herausforderungen und Ansatzpunkte für *Pro Poor Policies* in Kambodscha

Die Herausforderungen der Armutsbekämpfung in Kambodscha sind Groß und werden eher noch grösser angesichts der zunehmenden Ungleichheit und des bevorstehenden Öl-Booms. Es kommt daher umso mehr darauf an, dass Armutsminderung erklärtes und faktisch verfolgtes Ob erziel sowohl nationaler Politik als auch der EZ bleibt, dass *pro poor policies* entwickelt und vereinbart werden, die breitenwirksam armutsmindernd wirken - und zwar nicht nur im Sinne des Pro-Kopf-Einkommens, sondern auch und vor allem im Sinne eines verbesserten Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen und der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten ("*enlarging people's choices*"), dass Finanzmittel für die Politiken zur Verfügung gestellt werden, die die erklärten Entwicklungsziele umsetzen, dass diese Mittel transparent und effizient bereitgestellt und verausgabt werden, dass mittels Controlling, Monitoring und Evaluierung Probleme, Fortschritte und Herausforderungen systematisch erkannt werden können.

Von der offenkundigen Notwendigkeit abgesehen, die genannten Strukturveränderungen anzugehen sowie die in Aussicht stehenden neuen Ressourcen (insbes. Öleinnahmen) armutsmindernd einzusetzen, gibt es konkrete, weniger spektakuläre aber unmittelbar erfolgversprechende Ansätze: den Armen (so z.B. durch *social land concessions*) Zugang zu Land und zu finanzierbaren Klein-Krediten verschaffen und die Sicherheit von Landtiteln garantieren; nachhaltige und *pro-poor* Nutzung von *common property resources* (CPR) sicherstellen, so v.a. durch Weiterverbreitung von Nutzergruppen; die Landwirtschaft in Richtung Gummi, Meeresfrüchte, Tapioca, Palmöl und Strohteppiche (*woven sedge mats*)⁴⁵⁴ diversifizieren; Obst- und Gemüse-Importe substituieren sowie Reiserträge durch Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft verbessern; höhere *value-addition* erreichen und *backward-linkages* in allen Wirtschaftsbereichen stärken; neue Jobs bzw. Einkommensmöglichkeiten schaffen,⁴⁵⁵ so z.B. durch die Förderung von Klein- und Mittel-Unternehmen und arbeitsintensiver Produktion (in Landwirtschaft und Industrie); *food-for-work*-Programmen oder andere arbeitsintensive öffentliche Arbeiten durchführen; mehr Menschen Zugang zu sauberem Wasser verschaffen; soziale Dienstleistungen (wie Bildung und Gesundheit) gezielt für Arme und Marginalisierte bereitstellen (so z.B. Befreiung von Arzt- und Medikamentenkosten im Rahmen von *equity funds* und Vergabe von Stipendien für den Schulbesuch von Kindern aus armen Familien); Frauen wo immer möglich wirtschaftlich und

454 Vgl. Grossmann et al. 2007.

455 Jedes Jahr strömen ca. 200.000 junge Menschen auf den Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenrate lässt sich nicht beziffern, da den kambodschanischen Erhebungen zufolge jeder als erwerbstätig gilt, der über 10 Jahre alt ist und zumindest 1 Stunde pro Woche arbeitet (vgl. CDRI 2007:50).

politisch stärken und Gleichstellungspolitik vorantreiben sowie die Rechenschaftspflicht im Sinne einer "pro-poor public sector accountability" verbessern.

Es bleibt viel zu tun um die wirtschaftlichen Menschenrechte in Kambodscha zu realisieren: das Bewusstsein für Armut und die Einsicht in die Notwendigkeit von Armutsbekämpfung entwickeln, entsprechende Debatten anstoßen und Überzeugungsarbeit leisten, Armut und Armutsbekämpfung auf der nationalen und internationalen Agenda halten, makro-ökonomische Strukturen (so z.B. das Haushaltsverfahren) ändern, Armutsbekämpfung Sektor für Sektor durchdeklinieren, d.h. *pro poor policies* entwickeln und im Rahmen von Reform-Partnerschaften umsetzen, Monitoring-Systeme erarbeiten und nutzen, kurzum: Armutsbekämpfung jenseits von mildtätigen Einzelaktivitäten strukturell voranbringen.

4.6 Das Recht auf Bildung unter Entwicklungsländer-Bedingungen am Beispiel Ruandas

Ruanda hat sich im Rahmen der UNESCO-Initiative „*Education for all*“ verpflichtet, allen Kindern eine Grundbildung zugutekommen zu lassen und die Qualität der Schulbildung zu verbessern.⁴⁵⁶ Im Einzelnen stellen sich die Zielsetzungen wie folgt dar: Mindestens 85% der Kinder sollen die Grundschule besuchen. Mindestens 75% aller eingeschulten Kinder sollen die Grundschule beenden. Mindestens 25% der Jugendlichen, die nicht lesen und schreiben können sollen eine Grundbildung erhalten die Lesen, Rechnen und *life skills* umfasst. Die (Dorf-)Gemeinschaften sollen stärker in die Bildung involviert werden.⁴⁵⁷

Menschenrechtlich betrachtet gibt es zwei zentrale Herausforderungen: verpflichtende und unentgeltliche Grundschulbildung sowie Zugang zu Bildung für alle zu ermöglichen.

Grundschulbildung

Die Grundschulbildung in Ruanda weist erhebliche Defizite auf:⁴⁵⁸ Die Einschulungsrate ist niedrig. Sie liegt bei 88,3% brutto und bei 67,4% netto. Nur 19,1% der eingeschulten Kinder gehen 6 Jahre lang zur Schule. Es gibt zu wenig LehrerInnen: Auf eine(n) LehrerIn kommen in Ruanda durchschnittlich 56,6 Schülerinnen und Schüler.⁴⁵⁹ Die LehrerInnen sind unzureichend ausgebildet: Nur 46,6% der LehrerInnen verfügen über die eigentlich erforderliche Qualifikation. Es gibt viel zu wenig Schulbücher und anderes Material: 50% aller Schulen verfügen über keine Lehrmittel⁴⁶⁰ und in den anderen

456 Vgl. ausführlich Lingnau 2000b.

457 GoR/UNICEF 1998:43.

458 Vgl. MINEDUC 2000.

459 Vgl. Abagi/Owino 1998:51.

460 Vgl. Abagi/Owino 1998:50.

Schulen müssen die SchülerInnen sie sich zu dritt oder viert, manchmal sogar zu noch mehr Kindern ein Schulbuch teilen.⁴⁶¹ Mädchen sind unterprivilegiert: Vor allem Mädchen wird die Einschulung oder ein längerer Schulbesuch verwehrt. Zu den Gründen zählen vor allem Armut, traditionelle Vorstellungen zur Rolle von Mädchen und Frauen in der Gesellschaft, die Folgen des Bürgerkriegs und des Genozids (die Mädchen und Frauen noch mehr Aufgaben aufbürden als sie ohnehin schon haben), frühe Schwangerschaften, fehlende Vorbilder, fehlende Ermutigung und Unterstützung, unzureichende Infrastrukturen sowie das Fehlen von expliziten Mädchen-Förder-Politiken und – Programmen.⁴⁶² Die Schulen müssen sich weitgehend selbst finanzieren und erheben daher Schulgebühren. Die Kosten pro Kind pro Jahr belaufen sich auf durchschnittlich FRW 50.531 (entspricht ca. 125 €). Diese Summe umfasst sowohl die direkten Kosten (Schulgebühren, Kauf von Büchern, Kosten sonstiger Aktivitäten) wie auch die indirekten Kosten (Schuluniform, Verpflegung, Transport).⁴⁶³ Nur wenige RuanderInnen können diese Summe für ihre Kinder aufbringen. Problematisch ist ferner, dass ein Großteil der zur Verfügung stehenden Mittel Infrastrukturmaßnahmen und nicht der Behebung der o.g. Defizite zugutekommt.⁴⁶⁴

Bildung für alle

Da in Ruanda nicht alle Kinder eingeschult werden und viele den Schulbesuch nach nur wenigen Jahren abbrechen gibt es viele Kinder, die nicht lesen, nicht schreiben und nicht rechnen können. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es zur Durchsetzung des Rechts auf Bildung nicht nur eines verbesserten Zugangs zur Primarschule bedarf, sondern auch über die Primarschule hinausgehende Bemühungen um Bildung für alle.

Um dem Recht auf Bildung zur Realisierung zu verhelfen müssen vor allem die folgenden Herausforderungen angegangen werden:

- Das Problem der mit dem Schulbesuch verbundenen Kosten muß gelöst werden. Zwar gibt es die grundsätzliche Vorgabe, dass mittellose Kinder keine Schulgebühren zu entrichten haben, doch ist das für die meisten Schulen nicht tragbar, da es zu viele mittellose Kinder bzw. Familien gibt.⁴⁶⁵ Der menschenrechtlichen Anforderung kann als nur durch externe Unterstützung entsprochen werden: Kommune, Präfektur oder Staat müssen die Schulgebühren zumindest für die Kinder übernehmen, die sich den Schulbesuch nicht leisten können. Eine weitere Entlastung für

461 So der Inspecteur d'Arrondissement in Nyagatare, Präfektur Umutara.

462 Vgl. Butera 2000 und Gaspard 2000a.

463 Vgl. Abagi/Owino 1998:45.

464 „Direct investment on the construction of new schools and/or rehabilitatating all the depleted schools should be allowed to grow slowly. This should be done after careful and systematic school mapping is done to establish and rationalise the distribution of primary schools nationally“ (Abagi/Owino 1998:51).

465 In zwei besuchten Schulen – die Schulen von Rwenyimera und Kamate, beide in der Kommune Karangazi, Präfektur Umutara – wurde die Anzahl der mittellosen Kinder auf jeweils ein Drittel geschätzt.

arme Familien bestünde darin, dass auch diejenigen Kinder zum Unterricht zugelassen werden, die keine Schuluniform leisten können.

- Die Lehrer müssen bezahlt werden. Da dies eher die Ausnahme als die Regel ist⁴⁶⁶ werde die LehrerInnen bisher durch (informelle, im Umlageverfahren aufgebrachte) Schulgebühren finanziert. Wo das nicht funktioniert, stehen (sogar neu gebaute) Schulen leer.⁴⁶⁷
- Statt allein in den Ausbau der Infrastruktur zu investieren sollten Regierung (und Geber) auch für die laufenden Kosten (Ausbildung und Bezahlung von LehrerInnen, Bereitstellung von Lehrmitteln etc.) Sorg tragen.⁴⁶⁸
- Um auch nur einen minimalen Lernerfolg erzielen zu können, müssen sehr viel mehr Schulbücher zur Verfügung gestellt werden.
- Außerdem sollte die Ende der 90er Jahre aus politischen Gründen eingeführte Dreisprachigkeit (von der Grundschule an) überdacht werden. Wenn keine allgemeingültige Lösung für das ganze Land gefunden werden kann (so z.B. Französisch oder Englisch als Arbeitssprache ab der weiterführenden Schule) sollten handhabbare Einzellösungen (Englisch oder Französisch je nach vorherrschender Verkehrssprache) zugelassen werden.⁴⁶⁹
- Um für die Schülerinnen und Schüler von größerem praktischem Nutzen zu sein sollten die Lehrpläne sich weniger an ausländischen Curricula orientieren. U.a. sollte das Fach „*life skills*“ (das u.a. auch Friedenserziehung umfasst) eingeführt werden.
- Insbesondere für Mädchen muß der Schulbesuch erleichtert werden. Ein Ansatz dazu wäre die vermehrte Bereitstellung von Stipendien.⁴⁷⁰
- Die sehr engagierten und für den Schulbetrieb existentiell wichtigen Elternvertretungen sollten schulpolitisch starker eingebunden werden. An fast allen Schulen gibt es Eltern-Vertretungen („*parents and teachers associations*“, PTA)⁴⁷¹, mit denen die o.g. Herausforderungen besprochen und angegangen werden können.

466 Im Schulzentrum Ntoma (Kommune Kagitumba, Präfektur Umutara) beispielsweise wird nur einer von acht Lehrern vom Staat bezahlt.

467 So z.B. im Schulzentrum Ntoma (Kommune Kagitumba, Präfektur Umutara), wo drei neu gebaute Klassenräume nicht genutzt werden können, da niemand die Lehrer bezahlt.

468 Vgl. MINEDUC 1999.

469 Zu den Argumenten des Bildungsministeriums in Sachen Mehrsprachigkeit vgl. ARI/RNA no.195 du 18 au 24 mai 2000:4-5.

470 Vgl. Butera 2000 und Gaspard 2000a.

471 Vgl. Gaspard 2000b.

- Bemühungen um Bildung für alle dürfen keine attraktiveren Angebote machen als die reguläre Primarschulbildung, da sie ansonsten Schülerinnen und Schüler von den Primarschulen weglocken. Sie sollten sich darauf konzentrieren, ein Minimum an Bildung zu vermitteln (Lesen, Schreiben, Rechnen, „*life skills*“) und darauf zielen, den Schülerinnen und Schülern den Wiedereinstieg in das reguläre Schulsystem zu ermöglichen.⁴⁷² Zielgruppe von „Sonderbildungsmaßnahmen“ („*special education*“) sollten v.a. Mädchen sein, die sehr viel weniger Chancen haben, an regulären Bildungsangeboten teilzuhaben.

Diese Herausforderungen entsprechen im Wesentlichen den Verpflichtungen des Menschenrechts auf Bildung. Es wird deutlich, dass viel zu tun bleibt, um das Recht auf Bildung zu realisieren. Es wird aber auch deutlich, dass es selbst unter schwierigen Rahmenbedingungen Wege und Möglichkeiten gibt, das Menschenrecht auf Bildung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

4.7 Das Recht auf Gesundheit unter Entwicklungsländer-Bedingungen am Beispiel des Aufbaus einer Ausbildung von paramedizinischem Personal in Ruanda

Gesundheitsversorgung stellt in den meisten Entwicklungsländern eine enorme Herausforderung dar. Die folgenden, auf einer empirischen Untersuchung aus Ruanda⁴⁷³ stammenden Einblicke zeigen am Beispiel der Bemühungen um den Aufbau einer Ausbildung von paramedizinischem Personal (KrankenpflegerInnen-Ausbildung) wie schwierig es ist, das Recht auf Gesundheit unter Entwicklungsländer-Verhältnissen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Nach dem Genozid (und damit einhergehend der Ermordung bzw. Vertreibung vieler gut ausgebildeter Ruander) stellt der Mangel an qualifiziertem Personal das größte Problem im ruandischen Gesundheitswesen dar:⁴⁷⁴ Es gibt wenig Ärzte und fast noch weniger paramedizinisches Personal.⁴⁷⁵ Um Abhilfe zu schaffen wurde 1997/97 das *Kigali Health Institute* (KHI) als „*Ecole supérieure*“ (A1) gegründet, um paramedizinisches Personal verschiedener Disziplinen in acht verschiedenen Fachbereichen auszubilden. Im Rahmen einer ersten, in 1999 durchgeführten Untersuchung des KHI wurden die folgenden Probleme identifiziert.⁴⁷⁶

472 Vgl. UNICEF 1999h.

473 Die Fallstudie entstammt Feldforschungen, die die Autorin während eines mehrjährigen Aufenthaltes in Ruanda durchgeführt hat.

474 Es ist insofern nicht verwunderlich, dass auch das ruandische Gesundheitsministerium den Mangel an Personal als wichtigsten Sachzwang identifiziert hat, der der Realisierung des Rechts auf Gesundheit entgegen steht (vgl. Ministry of Health 1996:1).

475 Angaben des Gesundheitsministeriums zufolge gibt es im ganzen Land nur wenige Hundert ausgebildete KrankenpflegerInnen und GeburtshelferInnen (vgl. Ministry of Health 1996:4).

476 Vgl. Lingnau 1999c.

- Unzureichende Ausbildungskapazitäten: Für die insgesamt 282 Auszubildenden stehen zu wenig (qualifizierte) Lehrkräfte,⁴⁷⁷ zu wenig Praktikumsplätze und zu wenig Räumlichkeiten zur Verfügung. Dies ist umso problematischer als der Bedarf an KrankenpflegerInnen die Zahl der Absolventen weit übersteigt.
- Inadäquate Ausbildungsinhalte: Die Curricula und Lehrpläne sind überfrachtet, zu anspruchsvoll und zu wenig praxisorientiert für die Ausbildung von para-medizinischem Personal (so wird statt Basisgesundheitsversorgung u.a. Hämatologie, Kardiologie, Radiologie und Pathologie unterrichtet). Sie gehen ferner zu wenig auf Realitäten des Landes ein. So werden die in Ruanda vorherrschenden Tropenkrankheiten wie Malaria und die am weitesten verbreiteten Durchfall-Erkrankungen sowie Möglichkeiten der Prävention (Hygiene, Impfungen, Malaria-Prophylaxe etc.) unzureichend thematisiert. Auch im Rahmen der Ausbildung von GeburtshelferInnen wird den zentralen Fragen (i.e. den Geburtstechniken) viel zu wenig Zeit - insges. nur knapp 30 Stunden im Rahmen der gesamten Ausbildung - gewidmet).
- Organisatorische Defizite: Es fehlen u.a. Curricula, Lehrpläne, Arbeitsverträge, Anwesenheitskontrollen, Studienbücher, Praktikumsbescheinigungen, Beurteilungsvorgaben. Es gibt keinerlei Verpflichtung der Ausbildungsteilnehmer, nach Abschluss der Ausbildung auch tatsächlich als Krankenpflegerin oder Geburtshelferin in Ruanda zu arbeiten. Es ist insofern nicht verwunderlich, dass die meisten auf eine Karriere als Arzt bzw. Ärztin oder eine Tätigkeit im Ausland zielen. Diese Situation erklärt sich z.T. dadurch, dass die Ausbildung von Grund auf entwickelt und lange Zeit improvisiert werden musste. Sie ist z.T. aber auch dadurch verursacht, dass die Verwaltung des KHI andere Zielsetzungen (konkret die Anerkennung als *Ecole Supérieure*) verfolgt als die Ausbildung von paramedizischem Personal für die Verbesserung der Gesundheitsversorgung im Land bzw. die Realisierung des Rechts auf Gesundheit.

Externe Sachzwänge, denen die Ausbildung von KrankenpflegerInnen (und damit das KHI) ausgesetzt ist sind vor allem die folgenden: Erstens lassen sich kaum ruandische oder regionale Fachkräfte finden, die den Anforderungen entsprechen. Zweitens stehen zu wenig Stipendien für die Auszubildenden zur Verfügung.

Die genannten Probleme und Sachzwänge machen für einen begrenzten Bereich des ruandischen Gesundheitswesens deutlich, wie schwierig es unter den Rahmenbedingungen eines Entwicklungslandes ist, Fortschritte in der Realisierung des Rechts auf Gesundheit zu machen, d.h. konkret KrankenpflegerInnen auszubilden.

477 Die festgestellten Lehrkräfte verfügen nicht über die notwendige Qualifikation, um am KHI unterrichten zu dürfen, so dass ein Grossteil der Ausbildungsveranstaltungen (70%) von zusätzlich rekrutierten (aus Gebermitteln finanzierten) Spezialisten abgehalten werden muss. Der Rest der Ausbildung wird von formal nicht dazu berechtigten Lehrkräften oder – mangels Lehrpersonal – gar nicht erteilt.

Entsprechend der Pflichtentrias reicht es nicht aus, das Recht Gesundheit zu respektieren und zu schützen. Vielmehr muss es auch gewährleistet werden. Als Kerninhalte des Rechts auf Gesundheit (vgl. Kapitel 5.4) sind auf jeden Fall sicherzustellen, dass

- das Recht auf Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, -gütern und -dienstleistungen ohne Diskriminierung und insbesondere auch für verletzte und marginalisierte Gruppen gewährleistet ist;
- eine Grundversorgung mit den wesentlichen Arzneimitteln (entsprechend dem WHO *Programme on Essential Drugs*) gewährleistet ist;
- Gesundheitseinrichtungen, -Güter und -Dienstleistungen gleichmäßig über das Land verteilt sind;
- nationale Gesundheitspläne und Aktionsprogramme erarbeitet und umgesetzt werden, die die Gesundheitsbedürfnisse der gesamten Bevölkerung umfassen und die mit Zielsetzungen und Indikatoren verbunden sind, die eine Überprüfung der Fortschritte ermöglichen und die den Bedürfnissen von verletzlichen und marginalisierten Gruppen besondere Aufmerksamkeit schenken.

Darüber hinaus nennt der ICESCR-Ausschuss noch vier weitere Verpflichtungen, denen er hohe Priorität beimisst:

- Es muss auch die Gesundheitsversorgung im Reproduktionsbereich und die prä- und postnatale Gesundheitsversorgung von Müttern und Kindern sichergestellt werden.
- Es sind allgemeine Immunisierungskampagnen gegen die wichtigsten Infektionskrankheiten durchzuführen.
- Es müssen Maßnahmen getroffen werden, um das Auftreten von endemischen und epidemischen Krankheiten zu verhindern bzw. solche zu behandeln und zu kontrollieren.
- Es sollen gesundheitsbezogene Bildungsmaßnahmen durchgeführt werden.
- Es gilt, eine angemessene Ausbildung des Gesundheitspersonals sicherzustellen, die auch den Zusammenhang von Gesundheit und Menschenrechten umfasst.

Insbesondere zu den letztgenannten Herausforderungen kann die Ausbildung von paramedizinischem Personal beitragen. Um weitere Fortschritte in der Realisierung des Rechts auf Gesundheit in Ruanda zu machen kommt es daher darauf an, die Ausbildung von paramedizinischem Personal (als zentralem Engpass) fortzuführen und auszubauen sowie weitere Maßnahmen zur Gewährleistung zumindest der Kerninhalte des Menschenrechts auf Gesundheit zu durchzuführen. Die Pflichtentrias hilft dabei, die wesentlichen Herausforderungen zu identifizieren und anzugehen.

4.8 Bemühungen um die Förderung der Rechte von Frauen am Beispiel Ruanda

In Ruanda sind Frauen sowohl in der vorkolonialen Zeit wie auch in der Kolonialzeit und der Zeit der Unabhängigkeit rechtlich, sozial, ökonomisch und politisch diskriminiert und marginalisiert worden. Vertreibung, Massaker, Bürgerkrieg und schließlich der Genozid von 1994 haben die Situation vieler Frauen in Ruanda dramatisch zugespitzt: viele Frauen hatten nicht nur ihre Männer verloren, sondern mussten aus einer Position der rechtlichen und ökonomischen Schwäche nun alleine das (Über-)Leben für die verbleibende Groß-Familie organisieren und das alles unter dem Eindruck der Grausamkeiten des Genozids und unter widrigsten Bedingungen: Frauen mussten die auseinandergerissenen Familien wieder zusammenführen, sich um die allein zurückgebliebenen Kinder und Alten der Großfamilie und der Nachbarschaft kümmern, den Lebensunterhalt für sehr viel mehr Menschen als zuvor erwirtschaften ohne auch nur über die dafür eigentlich erforderlichen Rechtstitel zu verfügen, die Rolle als Haushaltsvorstand ausfüllen⁴⁷⁸ ohne darauf vorbereitet zu sein und schließlich auch noch die inhaftierten Familien-Mitglieder versorgen.⁴⁷⁹ Da viele Männer tot, im Exil oder im Gefängnis waren, musste auch der Wiederaufbau des Landes vor allem von den Frauen geleistet werden. Die Rahmenbedingungen waren extrem schlecht: Frauen hatten in Ruanda weder das Recht, Land zu besitzen, zu erben,⁴⁸⁰ einen Kredit aufzunehmen, noch in der Öffentlichkeit zu sprechen. Darüber hinaus verfügten die meisten Frauen über sehr geringe Schul-Bildung, Ausbildung oder Erfahrungen, die es ihnen erleichtert hätten, diese Herausforderungen anzugehen.

Die beiden folgenden Beispiele von Bemühungen um die Förderung der Rechte von Frauen zeigen wie aufwendig, langwierig und schwierig es ist, Fortschritte zu machen, selbst wenn die Umsetzung der Rechte politisch dezidiert gewollt ist (vgl. MIFAPROFE 1996) und sogar ausreichend finanzielle Unterstützung zur Verfügung steht. Es handelt sich um zwei empirisch analysierte Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis in Ruanda.⁴⁸¹

Der ruandische Frauenselbsthilfe-Fond

Der ruandische Frauenselbsthilfe-Fond (*Fonds d'Appui à l'Autopromotion de la Femme*, FAAF) entstand 1996: Das ruandische Frauenministerium hatte die niederländische Regierung gebeten, sie bei der Etablierung einer landesweiten Frauenstruktur („*structure organisationnelle des femmes*“) zu unterstützen, die daran beteiligten Akteure (insbes. MitarbeiterInnen des Frauen-Ministeriums und

478 Schätzungen zufolge wurden in der Zeit nach dem Genozid ca. 40% der Haushalte von Frauen geleitet.

479 In Ruanda werden Häftlinge nicht von den Gefängnissen, sondern von ihren Familien versorgt, die täglich das Essen bringen müssen.

480 Zwischenzeitlich wurde vom Frauenministerium ein Gesetz erarbeitet, dass es Frauen erlaubt, gleichberechtigt zu erben („*Loi sur les régimes matrimoniaux, libéralités et successions en faveur des femmes*“).

481 Die Fallstudien entstammen Feldforschungen, die die Autorin während eines mehrjährigen Aufenthaltes in Ruanda durchgeführt hat. Vgl. Lingnau 1999a und Lingnau 1999b.

der Frauen-Organisationen an der Basis) zu schulen und ein Kredit-System für Frauen-Initiativen an der Basis (kommunale Frauen-Fonds) zu etablieren.⁴⁸² Ziel war es dabei explizit, die Frauenrechte umzusetzen, d.h. konkret, die Frauen zu stärken und den Frauen dieselben Chancen auf Zugang zu politischer, administrativer, ökonomischer und sozialer Macht zu geben wie Männern.⁴⁸³ Zu diesem Zweck sollten in einer ersten Phase die Frauen informiert und sensibilisiert werden. In einer zweiten Phase sollten kommunale Frauen-Fonds eingerichtet werden, die als wichtigster Ansatzpunkt gesehen wurden⁴⁸⁴ und von denen man sich erhoffte, dass sie den Fraueninitiativen an der Basis Finanzmittel zur Verfügung stellen, zur Stärkung der Management-Fähigkeiten von Frauen beitragen, die Einkommen von Frauen und die Teilhabe von Frauen am Wirtschaftsleben erhöhen sowie die Abhängigkeit der Frauen von Männern reduzieren.⁴⁸⁵

Der Frauenselbsthilfe-Fonds wurde vom Frauenministerium etabliert und gemanagt und von der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit finanziell unterstützt. Konkret wurden in den folgenden Jahren die folgenden Aktivitäten im Rahmen des Frauenselbsthilfe-Fonds durchgeführt:

- Etablierung einer landesweiten Frauen-Struktur: Aus Mitteln des Fonds wurden Frauenversammlungen sowie die landesweiten Wahlen von Frauen-Vertreterinnen finanziert, die dazu führten, dass seit Anfang 1997 landesweit auf allen Ebenen gewählte Frauen-Komitees existieren.
- Information und Sensibilisierung von Frauen: Zur Information und Sensibilisierung der Frauen wurden im Rahmen des Frauenselbsthilfe-Fonds die folgenden Aktivitäten durchgeführt: Schulungen der MitarbeiterInnen des Frauen-Ministeriums, der Lokalverwaltung, der gewählten Frauen-Vertreterinnen und der MitarbeiterInnen der Frauen-Struktur, landesweite Versammlungen auf kommunaler und präfektoraler Ebene, in denen den Frauen die Frauenförderpolitik des Frauenministeriums, die landesweite Frauen-Struktur und die kommunalen Frauen-Fonds vorgestellt wurden,⁴⁸⁶ sog. "Solidaritäts-Camps" für Frauen aller Präfekturen, an denen jeweils 500 bis 1000 Frauen teilgenommen haben sowie eine begleitende Medien-Kampagne.
- Ausarbeitung von Politiken, Programmen und Aktionsplänen sowie

482 Schlechten-Reuber 1996:1.

483 So lautet die Zielsetzung des Vorhabens explizit: *"favoriser l'accès des femmes à des fonctions de décideurs politiques, administratifs, économiques, sociaux ... au même titre que les hommes"* (Schlechten-Reuber 1996:5. Vgl. MIFAPROFE: Fonds d'appui à l'autopromotion des femmes 1996:4.

484 MIGEFASO: *Rapport d'étape* 1998:1.

485 Vgl. Twahirwa/Nsengimana 1997:7f.

486 MIGEPROFE: Premier rapport 1997:3.

- Unterstützung von Basis-Initiativen: Neben der Einrichtung eines Frauen-Zentrums in Gitarama wurde der Frauenselbsthilfe-Fonds vor allem für die Etablierung kommunaler Frauen-Fonds verwendet.⁴⁸⁷

Die empirische Untersuchung des Frauenselbsthilfe-Fonds hat ergeben, dass alle genannten Aktivitäten erfolgreich durchgeführt wurden. Die landesweite Frauen-Struktur wurde erfolgreich etabliert und es wurden landesweit auf mehreren Ebenen Frauen-Vertreterinnen gewählt (was umso beeindruckender ist, als dies die ersten freien Wahlen in Ruanda waren). Die gewählten Frauen-Vertreterinnen und MitarbeiterInnen der Frauen-Struktur erhielten eine Mindestausbildung, die von den Betroffenen als sehr hilfreich angesehen wurde.⁴⁸⁸ Die Frauen-Solidaritäts-Camps wurden ebenfalls landesweit durchgeführt und als positiv bewertet, da sie es den Frauen ermöglicht haben, als Frauen zusammenzukommen und sich zu organisieren. Auch die Aktivitäten im Bereich Information und Sensibilisierung waren durchweg erfolgreich: Sie haben nicht nur dazu beigetragen, dass die Frauen ihre Rechte besser kennen und wahrnehmen können, sondern auch Männer (Politiker, Präfekten, Bürgermeister etc.) und die Öffentlichkeit für die Frauenrechte sensibilisiert. Schließlich wurden in vielen Kommunen kommunale Frauenfonds etabliert. Sie funktionieren wie folgt: Frauen zahlen in den kommunalen Frauen-Fonds Beiträge ein. In allen besuchten Kommunen handelte es sich jeweils um mehrere Hundert Frauen. Die sich beteiligenden Frauen wählen ein Management-Komitee, das die Zinssätze (zwischen 3 und 10%) festlegt und die mit einem Kredit aus dem kommunalen Frauen-Fonds zu unterstützenden Projekte auswählt.

Der ruandische Frauenselbsthilfe-Fonds ist insofern ein wichtiger und erfolgreicher Ansatz zur Realisierung der Frauenrechte unter Entwicklungslanderbedingungen. Als besonders relevante Elemente sind zu nennen: die Information über und Sensibilisierung der Frauen für ihre Rechte, die Schaffung einer Struktur politischer Teilhabe, die Etablierung einer administrativen Frauen-Struktur sowie die Ermöglichung größerer ökonomischer Selbstständigkeit. Zusammen mit dem parallel initiierten Gesetzesreform-Prozess ist es so in kürzester Zeit gelungen, nicht nur wesentliche Grundlagen für die Realisierung der Frauenrechte zu legen, sondern auch in der praktischen Umsetzung der Frauenrechte große Fortschritte zu machen.

In Zukunft wird es in Ruanda vor allem darauf ankommen den gewählten Frauen sowie den Frauen in den Frauen-Strukturen im Rahmen von weiteren Schulungen die für sie notwendigen Informationen und Instrumente an die Hand zu geben, damit sie die ihnen nun zur Verfügung stehenden Teilhabe-

487 Die Frauenfonds sollten es den Frauen ermöglichen *“de résoudre ses problèmes économiques de base, de sortir du carcan quotidien du ménage pour entreprendre aussi des activités plus rémunératrices lui permettant de relever les différents défis auxquels elle est butée. C’est le cas ici du manque d’accès au crédit et au capital observé chez la femme spécialement celle en milieu rural. La création d’un tel fonds n’a que de visées économiques, elle permet également aux femmes de discuter de leurs autres problèmes autour d’une table et de planifier en commun des solutions au niveau de la base dans la communauté”* (MIGEFASO: *Projet d’appui à l’autopromotion des femmes, phase de mise en place d’un fonds communal*, ohne Datum:2).

488 Vgl. MIFAPROFE: Document de rapport de formation des comités des femmes à la base 1996:3.

Möglichkeiten optimal nutzen können, die Basis-Strukturen (auf der Ebene der Zellen, Sektoren und Kommunen) stärker einzubeziehen sowie weitere kommunale Frauen-Fonds in den verbleibenden Kommunen einzurichten.

Das "Sonderfenster" für Frauen

Bei dem Frauenförderungs-Projekt "Sonderfenster für Frauen" ("*Special Window for Women*", SWW) handelt es sich um einen flexiblen Fonds zur Frauenförderung, der vom ruandischen Frauenministerium 1998 gegründet und von der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit via UNDP finanziert wurde. Ziele dieses Frauenförderungs-Projektes war die Durchsetzung *gender*-sensitiven Wandels in Ruanda um zur Gleichstellung der Geschlechter und zu Frieden und Entwicklung beizutragen.⁴⁸⁹ Konkret sollte das Vorhaben das Folgende leisten: Einrichtung von 32 kommunalen Frauen-Fonds, Unterstützung von Einzelaktivitäten von Frauen-Organisationen, Stärkung der Kapazitäten des Frauen-Ministeriums, Etablierung eines Garantie-Fonds für Unternehmerinnen, Vorbereitung der Wahlen von Frauen-Vertreterinnen, Ausarbeitung einer Kampagne der politischen Bildung, Umsetzung von Maßnahmen zur Information, Sensibilisierung und Mobilisierung von Frauen für ihre Rechte.⁴⁹⁰

Als Aktivitäten waren vorgesehen: Ausbildung aller MitarbeiterInnen des Frauenministeriums, der Frauen-Strukturen sowie der gewählten Frauen in *gender*-Analyse und *gender*-Ansätzen, Ausarbeitung und Verabschiedung einer nationalen Richtlinie, dass 40% aller zu bauenden Häuser Haushalten zugutekommen, die von Frauen oder Kindern geleitet werden, Ausarbeitung und Verabschiedung eines nationalen Waisen-Programms, Ausarbeitung und Verabschiedung einer nationalen Schulgeld-Strategie für Kinder (insbes. für mittellose Kinder und Mädchen), Ausarbeitung und Verabschiedung eines Gesetzes, das die Diskriminierung von Frauen im Erbrecht abschafft, Ausarbeitung und Verabschiedung der erforderlichen Regularien um Frauen gleichen Zugang zu Krediten zu verschaffen wie Männer ihn haben, Ausarbeitung und Verabschiedung einer "*affirmative action*"-Strategie, Ausarbeitung und Verabschiedung einer *gender*-Strategie für zwei Ministerien sowie Unterstützung der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie mehrerer ruandischer Frauenorganisationen.⁴⁹¹

Als besonders innovative und erfolgreiche Ansätze zur Förderung von Frauen und zur Realisierung von Frauenrechten haben sich die folgenden Ansätze und Aktivitäten herausgestellt: Stärkung der Kapazitäten des Frauenministeriums und der Frauen-NRO durch Informations-, Sensibilisierungs- und Mobilisierungsarbeit, Etablierung von Frauen-Strukturen, Einrichtung von kommunalen Frauen-Fonds, Einrichtung eines Garantie-Fonds für Unternehmerinnen sowie die Bereitstellung von Kapital-Einlagen für Frauen-Organisationen und Frauen-Unternehmen.

489 Vgl. GRR/UNDP 1997:7.

490 Vgl. GRR/UNDP 1997:7f.

491 GRR/UNDP 1997:8f.

Informations-, Sensibilisierungs- und Mobilisierungsarbeit stellt eine wichtige Grundlage für die Durchsetzung eines *gender*-sensitiven Wandels dar. Die Aktivitäten umfassten die Unterstützung von öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten verschiedener Frauenorganisationen (so z.B. Vorbereitung und Feier des Frauentages am 8. März), Erstellung und Verteilung von Broschüren über Frauenrechte, Durchführung von Seminaren und Ausbildungsveranstaltungen zu Frauenrechten und zum Thema Gewalt gegenüber Frauen sowie Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit via Radio und Fernsehen. Die Informations-, Sensibilisierungs- und Mobilisierungsaktivitäten haben dazu beigetragen, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Notwendigkeit von Frauenförderung zu richten und einen erheblichen Bewusstseinswandel einzuleiten – und zwar nicht nur bei den Frauen, sondern in der gesamten Öffentlichkeit.

Der größte Einzelerfolg waren zweifellos die Frauenstrukturen (i.e. die Etablierung von gewählten Frauenvertreterinnen auf allen administrativen Ebenen), die beeindruckend schnell und nachhaltig eingeführt wurden. Dazu beigetragen haben vor allem die Durchführung von Seminaren auf präfektoraler Ebene, die Erarbeitung und Veröffentlichung von entsprechenden Aktionsplänen sowie die Realisierung von Veranstaltungen zur politischen Bildung. Besonders erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist auch die Institutionalisierung von Frauenbeauftragten („*points focaux genre*“) in mehreren Ministerien wie auch in anderen Institutionen, die das *gender mainstreaming* sowie die Entwicklung frauenspezifischer Sektorpolitiken sehr erleichtern hat.

Einen fundamental wichtigen Ansatz stellt die Einrichtung von kommunalen Frauen-Fonds dar, die es Frauen ermöglichen, (wirtschaftlich) selbständig zu werden und ihre Rechte zu realisieren.

Dasselbe trifft für die Einrichtung eines Garantie-Fonds für Unternehmerinnen zu. Der Garantie-Fonds soll dazu dienen, Frauen Zugang zu Bank-Krediten zu gewähren, die in kleine und mittlere Unternehmen investieren wollen, für diese Kredite aber nicht die erforderlichen Garantien vorweisen können.⁴⁹²

Das Vorhaben „Sonderfenster für Frauen“ hat ferner Kapitaleinlagen für Frauen-Organisationen und Frauen-Unternehmen bereit gestellt und damit ein weiteres innovatives Instrument der Frauenförderung entwickelt. Damit konnten nicht nur Frauenorganisationen gestärkt, sondern auch ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Frauenministerium und Nicht-Regierungs-Frauen-Organisationen hergestellt werden, was die erforderliche strategische Zusammenarbeit aller Frauen maßgeblich befördert.

Das Vorhaben „Sonderfenster für Frauen“ hat insofern verschiedene wichtige Grundlagen für eine umfassende, nachhaltige und explizit menschenrechtsorientierte Frauenförderpolitik gelegt und damit maßgeblich zu den Erfolgen beigetragen, die Ruanda in Sachen Frauenförderung erzielt hat. Dennoch bleibt auch weiterhin viel zu tun, um die Frauenrechte in Ruanda zu realisieren. Die Pflichtentrias, die die jeweils entstehenden staatlichen Pflichten auf drei Ebenen (*to respect, to protect, to fulfil*) präzise benennt, wird dabei hilfreich sein.

492 Vgl. MIGEFASO: *Fonds d'appui à l'autopromotion des femmes* 1998: 8.

4.9 Kinderrechte unter Entwicklungsländer-Bedingungen – Ruanda nach dem Genozid⁴⁹³

43% der Bevölkerung Ruandas sind weniger als 14 Jahre alt.⁴⁹⁴ Die Situation der Kinder in Ruanda stellt sich – grob skizziert – wie folgt dar: Sie leben in schwierigen Lebensumständen, die wie folgt charakterisiert sind. Die ruandischen Kinder leben in einem der ärmsten Länder der Welt: Ruanda hat ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 250 US-\$ und liegt damit weit unter dem Durchschnitts-Einkommen Afrikas südlich der Sahara (842 US-\$). Ein Fünftel aller Kinder sterben bevor sie 5 Jahre alt sind. Ihre Lebenserwartung ist sehr gering: Sie liegt bei 43 Jahren für Männer und 46 Jahren für Frauen. Sie haben einen begrenzten Zugang zu Bildung (nur etwa zwei Drittel eines Jahrgangs werden eingeschult, nur ca. ein Drittel schließt die Grundschule ab). Im *ranking des Human Development Report* rangiert Ruanda ganz unten (Ruanda hat Platz 158 von 177 Ländern inne). Ein großer Teil der ruandischen Kinder (ca. 18%) lebt unter ganz besonders schwierigen Lebensumständen.⁴⁹⁵ Dabei handelt es sich um behinderte Kinder, Kinder ohne Begleitung bzw. Waisenkinder, Kinder, die in Kinderhaushalten leben, Straßenkindern, arbeitende Kinder, Kinder in Gefängnissen, ehemalige Kinder-Soldaten sowie Kinder in Flüchtlingslagern.⁴⁹⁶

Bemühungen zur Verbesserung der Situation der Kinder und zur Umsetzung der Kinderrechte wurden lange Zeit dadurch behindert, dass die ruandische Regierung sich 1993 geweigert hatte, die Kinderrechtskonvention zu akzeptieren. Erst unter der neuen Post-Genozid-Regierung wurde ein neuer Anlauf unternommen, der vor wenigen Jahren zur Ratifizierung der CRC führte. Parallel zum Ratifizierungsverfahren hat sich die ruandische Regierung mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft um eine Verbesserung der Situation der Kinder und um eine Stärkung der Kinderrechte bemüht. Im Folgenden werden einige Ansätze genannt und damit illustriert, dass es trotz der generell schwierigen Situation in Ruanda möglich ist, Kinderrechte erfolgreich umzusetzen.

In Ruanda gibt es kein Jugend-Strafrecht, geschweige denn ein Jugendschutzrecht.⁴⁹⁷ Die Gesetze sehen lediglich vor, dass Kinder unter 14 nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Kinder bzw. Jugendliche zwischen 14 und 18 müssen eine „abschwächte Verantwortung“ übernehmen.⁴⁹⁸ Darüber hinaus gibt es keine spezifischen Gesetze, keine Jugend-Gerichte und auch keine Jugendhaft-

493 Die Fallstudie entstammt Feldforschungen, die die Autorin während eines mehrjährigen Aufenthaltes in Ruanda durchgeführt hat.

494 Vgl. World Bank 2007c.

495 Die Zahl der Kinder, die unter besonders schwierigen Lebensumständen leben ist in Ruanda aufgrund des Bürgerkriegs und des Genozids besonders hoch.

496 Vgl. dazu im Einzelnen UN 2000d:8-9.

497 „*Ruanda does not have a Juvenile Justice system as such*“ (UN 2000d:4).

498 Das bedeutet: „*Minors aged 14-18, if found guilty, are subject to half the normal adult sentence and are not to be subject to capital punishment or life imprisonment*“ (UN 2000d:5).

oder Jugendbesserungsanstalten. In der Zeit nach dem Genozid hat dieser Sachverhalt große Bedeutung gewonnen, da viele Kinder und Jugendliche der Beteiligung am Genozid angeklagt und verhaftet wurden und es viel Zeit brauchte, zu klären, wie alt die Beschuldigten zum Tatzeitpunkt waren. Die Jugendlichen, die zum Tatzeitpunkt weniger als 14 Jahre alt waren wurden in die Jugendbesserungsanstalt Gitagata überführt um dort vor Rückkehr in ihre Familien und Gemeinden resozialisiert zu werden. Diejenigen, die zum Tatzeitpunkt zwischen 14 und 18 Jahre alt waren blieben zusammen mit den Erwachsenen in den regulären Gefängnissen bzw. in den irregulären *cachots*. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, dass Kinder per Gesetz von der Strafverfolgung ausgeschlossen werden, das ein Jugendrecht verabschiedet und Jugend-Gerichte etabliert werden. Darüber hinaus müssen die Rechte von Kindern und Jugendlichen in der nationalen Gesetzgebung und in der Sozialpolitik verankert werden. Außerdem muss die Öffentlichkeit über die Rechte von Kindern und Jugendlichen informiert werden und die lokalen Verwaltungsstrukturen müssen in die Lage versetzt werden, die Rechte der Kinder und Jugendlichen effektiv wahrzunehmen (d.h. zu achten, zu schützen und zu gewährleisten). Die effektive Verbesserung der Situation der Kinder in Ruanda bedarf darüber hinaus (im Sinne der Pflichtentrias) einer Vielzahl konkreter Maßnahmen. Für die ruandischen Kinder, die unter besonders schwierigen Lebens-umständen leben stellen sich die Herausforderungen im Einzelnen wie folgt dar.

Kinder ohne Begleitung

Nach dem Genozid gab es in Ruanda mindestens 123.000 (wohlmöglich sogar mehrere Hunderttausend) Kinder, die von ihren Eltern und Familien getrennt worden und ohne jegliche Begleitung sich selbst überlassen waren, sogenannte Kinder ohne Begleitung (*unaccompanied children* bzw. *enfants non-accompagnés*).⁴⁹⁹ Die meisten von diesen Kindern wurden „formlos“ in der erweiterten Familie oder in der Nachbarschaft aufgenommen. 40.000–63.000 konnten aufgrund von Such- und Vermittlungsbemühungen der Regierung, vieler NRO sowie von UNHCR und UNICEF mit überlebenden Mitgliedern ihrer Familien wiedervereint werden. Zehntausende dieser Kinder wurden in ca. 70 im ganzen Land verteilten improvisierten Kinderheimen (*centres des enfants non-accompagnés, CENA*) untergebracht (vgl. Concern 1999). 1995 lebten ca. 45.000 unbegleitete Kindern in solchen Zentren, 1996 noch 10.200 und im Jahre 2000 ging man von 3.000 bis 5.000 Kindern in 28 Zentren aus.⁵⁰⁰

Die unbegleiteten Kinder wissen oft nicht, ob jemand aus ihrer Familie überlebt hat, zu dem sie zurückkehren könnten. Bei der Suche nach überlebenden Familienmitgliedern und der Wiedervereinigung der unbegleiteten Kinder mit ihren Familien (*tracing, fostering*) waren und sind viele NRO engagiert. 1994 wurde die NRO „*Save the children/UK*“ von der Regierung mit der Programmführerschaft beauftragt, die in enger Zusammenarbeit mit ICRC wie folgt vorgegangen ist: Während in den Zentren die Daten der Kinder so weit wie möglich erfasst und die Kinder fotografiert wurden, wurde

499 Zahlen des Internationalen Roten Kreuzes. Andere Quellen sprechen von bis zu 500.000 unbegleiteten Kindern. Vgl. Segahwege 2000a et Segafunzi 2000.

500 Vgl. UN 2000d:7-8 et Segahwege 2000a.

gleichzeitig versucht in den Kommunen Vermisstenanzeigen aufzunehmen.⁵⁰¹ In den meisten Fällen aber war die Suche und ggf. Wiedervereinigung sehr schwierig bzw. unmöglich. Es stellte sich daher die Frage, ob die Kinder besser in Zentren oder in improvisierten Pflegefamilien aufgehoben seien. Eine forcierte Platzierung von Kindern in Pflegefamilien aber erwies sich als problematisch. Es häuften sich Fälle von Kindesmissbrauch (als Arbeits- oder Sexsklaven) und viele Kinder kehrten aus den Pflegefamilien in die Zentren zurück, in denen sie sich offensichtlich besser aufgehoben fühlen.⁵⁰² Die Fortexistenz der Zentren wird auch aus einem anderen Grund erforderlich bleiben: HIV/AIDS macht so viele Kinder in Ruanda zu Waisen, für die im familiären Umfeld oder in der Nachbarschaft keine Betreuungsmöglichkeiten bestehen, dass diese Kinder ebenfalls in Heimen für unbegleitete Kinder unterkommen müssen.

Die genannten Bemühungen um die unbegleiteten Kinder fanden ohne rechtliche Grundlage statt, da die Gesetze über die Zentren für unbegleitete Kinder, über Adoption und Pflege sowie über kommunale Fonds zugunsten von Waisenkindern alle noch in Arbeit waren. Weitere Schwierigkeiten und Herausforderungen waren vor allem die materielle Versorgung sowie die psychosoziale Betreuung der zum Großteil traumatisierten Kinder.⁵⁰³

Eine wichtige Schlussfolgerung aus den ruandischen Erfahrungen mit unbegleiteten Kindern ist die (eigentlich selbstverständliche), dass Kinder ohne Begleitung nicht als Objekte zu betrachten sind, die schnellstmöglich (so durch Schließung von Heimen und Zwangszuweisung von Kindern an Pflegefamilien) aus der öffentlichen Debatte verschwinden müssen.⁵⁰⁴ Vielmehr sollten sie an der Gestaltung ihres Lebens teilhaben können und mitentscheiden dürfen ob sie (sofern möglich) in die eigene Großfamilie zurückkehren möchten, in eine Pflege-Familie wechseln oder in einem Kinderheim oder Kinderhaushalt bleiben wollen.

Kinder, die in Kinder-Haushalten leben

Ein relativ neues Phänomen in Ruanda sind Kinder-Haushalte. Dabei handelt es sich um Überlebensgemeinschaften von Kindern, zumeist Geschwistern, die ohne Erwachsene zusammenleben. Dieses Phänomen ist vor allem ein Ergebnis des Krieges und des Genozids, wird aber durch die HIV/AIDS-Pandemie verstärkt. Viele Kinder haben nicht nur ihre Eltern, sondern alle erwachsenen Familienmitglieder verloren und sind daher gezwungen, das eigene Überleben und das jüngerer Geschwister selber zu organisieren. Von allen Kindern, die unter besonders schwierigen Lebensumständen leben, stellen die Kinder, die in Kinderhaushalten leben, die größte Gruppe dar: dabei handelt es sich um

501 Vgl. UNICEF et al. 1999d.

502 Vgl. dazu im Einzelnen Concern 1999.

503 Vgl. Concern 1999.

504 So z.B. der Fall des Waisenhauses von Nyundo in der Präfektur Gisenyi. Vgl. ARI/RNA no.189 du 6 au 12 avril 2000.

schätzungsweise 350.000 Kinder,⁵⁰⁵ die in 40-85.000 Kinderhaushalten leben.⁵⁰⁶ Würde man noch die Haushalte dazu zählen, denen Geschwister vorstehen, die mehr als 18 Jahre alt sind käme man auf eine noch sehr viel höhere Zahl von Kinderhaushalten. Ein Großteil (ca. 75-80%) der Kinderhaushalte werden von Mädchen geleitet. Ca. 95% der betroffenen Kinder haben keinen Zugang zu Bildung oder zur Gesundheitsversorgung. Sie leiden ferner unter Vernachlässigung, Diskriminierung und sozialer Desintegration⁵⁰⁷ und sind weitgehend schutzlos Missbrauch unterschiedlichster Art (Kinderarbeit, Gewalt, sexueller Missbrauch) ausgesetzt.⁵⁰⁸

Straßenkinder

Die Problematik der Straßenkinder (*Mayibobo*) hat sich seit dem Bürgerkrieg und dem Genozid in Ruanda massiv verschärft. Während es 1991 lediglich ca. 3.000 Straßenkinder gab, hat sich die Zahl nach 1994 mindestens verdoppelt. 87% der heutigen Straßenkinder werden als unmittelbare Folge des Genozids angesehen. Die Straßenkinder werden unterschieden in die Straßenkinder, die tagsüber auf der Straße leben, abends aber nachhause zurückkehren ("*enfants de la rue*", ca. 50% aller Straßenkinder) und die Straßenkinder, die Tag und Nacht auf der Straße leben ("*enfants dans la rue*", ebenfalls ca. 50 % aller Straßenkinder). Der Anteil der Straßenkinder, die nicht nur tagsüber auf der Straße leben ist in Ruanda im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern sehr hoch.⁵⁰⁹ Dies erklärt sich durch den Bürgerkrieg und den Genozid, die viele Kinder allein zurückgelassen haben. Den wenigen vorliegenden Untersuchungen zufolge⁵¹⁰ sind die meisten Straßenkinder zwischen 8 und 12 Jahren alt (84%), früher einmal zur Schule gegangen (59%) (18% gehen sogar noch als Straßenkinder zur Schule) und leben aus verschiedenen Gründen auf der Straße. Nur eine Minderheit der Straßenkinder sind Waisen (23-33 %) und noch weniger Straßenkinder geben an, dass das der Grund dafür sei, dass sie auf der Straße leben (9-11%).

Die Existenz als Straßenkind ist also offenbar nicht die schlechtestmögliche Existenzweise (wie man als Außenstehender vermuten könnte), sondern gegenüber dem Dahin-Vegetieren in Zentren oder der Ausbeutung in Pflegefamilien eine, die von einigen Kindern bewusst vorgezogen wird. Insofern kommt es darauf an, den Straßenkindern wo immer möglich zu helfen, nicht aber die Situation zu leugnen oder zu kriminalisieren. Dies geschieht aber immer noch, da die Straßenkinder-Problematik von den Behörden in Ruanda oftmals in erster Linie als Sicherheitsproblem und Verstoß gegen die öffentliche Ordnung wahrgenommen und entsprechend verfahren wird. So organisiert die Regierung

505 Vgl. Segafunzi 2000.

506 UNICEF 1997 und ARI/RNA no. 181 vom 10.-16.2.2000.

507 „*Child-headed household continue to suffer from isolation. Most households receive very little support from their communities*“ (UN 2000d:9).

508 Vgl. UNICEF xxxx1:5.

509 Veale et al. 2000:2.

510 Vgl. Veale et al. 2000 und Centre Carrefour 2000.

regelmäßig sogenannte „ramassages“: die Straßenkinder werden „eingesammelt“ und in ihre Kommunen zurückgebracht oder einfach außerhalb der Städte ausgesetzt. Diese Haltung kommt auch in der Ansprache zum Ausdruck, die der Bürgermeister der Kommune Nyarugenge anlässlich der Rückführung von Straßenkinder in die Kommune gehalten hat und in der er droht, dass „die nächste Antwort auf das Problem der Straßenkinder das Gefängnis sein“ (wird).⁵¹¹ Der UNICEF-Repräsentant hielt zurecht dagegen: „*We believe that the plight of street children will be more appropriately addressed by the intensification of ongoing efforts rather than by depicting them as „public enemies“ who deserve to be forcefully rounded up.*“⁵¹²

Diese Haltung hat sich im Zuge der Ausarbeitung einer Straßenkinder-Politik glücklicherweise jedoch zum Positiven gewandelt.⁵¹³ Die neue Straßenkinder-Politik definiert Straßenkinder als eine „verletzliche Gruppe“ und sieht vor, dass die Problematik v.a. durch Prävention und durch Reintegration der Straßenkinder angegangen wird. Als konkrete Maßnahmen werden genannt: Erhöhung der wirtschaftlichen Kapazitäten der betroffenen Familien, Steigerung des Verantwortungsbewusstseins der betroffenen Eltern, Verbesserung der Lebensbedingungen der Straßenkinder sowie bessere Koordination der Maßnahmen zugunsten von Straßenkindern.

Ein weiterer Ansatz stellt die Einrichtung von Zentren dar, in denen die Straßenkinder unterkommen können. Das erste Zentrum dieser Art war das Straßenkinder-Zentrum in Kimisagara, das 1997 in Kigali gegründet wurde, gefolgt von einem zweiten, das 1997 in Butare eingerichtet wurde. Nachdem die öffentlichen Straßenkinder-Zentren in Ermangelung finanzieller Mittel schließen mussten (einzige Ausnahme: das Zentrum „*Rwanda Rw'Ejo*“ in Kigali mit 760 Kindern), gibt es in Ruanda heute vor allem private Straßenkinder-Zentren, die sich jeweils um mehrere Hundert Kinder kümmern und ihnen neben Unterkunft und Verpflegung auch – wenn irgendwie möglich – Gesundheitsfürsorge, Schul- oder Berufsausbildung und/oder Einführungen in Mikro-Projekte anbieten. Dies stellt eine der wichtigsten Aufgaben dar: Straßenkindern und auch arbeitenden Kindern (siehe dazu weiter unten) Möglichkeiten einer selbstständigen Existenz zu eröffnen (so v.a. durch „*skills trainings*“ oder Berufsausbildungen sowie Kleinkredite für einkommenschaffende Maßnahmen und Existenzgründungsberatungen, vgl. Veale et al. 2000:63).⁵¹⁴

Arbeitende Kinder

Viele Straßenkinder leben nicht auf der Straße, aber arbeiten dort, statt zur Schule zu gehen. Von diesen arbeitenden Straßenkindern abgesehen gibt es viele andere arbeitende Kinder: Kinder, die im Haushalt mitarbeiten (entweder in der Reproduktion der eigenen Familie oder als „*house-girls and* –

511 Zitiert nach ARI/RNA no.137 du 8 au 15 avril 1999.

512 Ostman 1999.

513 Vgl. MIJESCAFOP 1999.

514 Zur Zeit sind schätzungsweise eine Million Jugendliche ohne Arbeit und die Zahl erhöht sich jährlich um ungefähr 100.000 (vgl. Ochieng 2000).

boys“ in anderen Haushalten), Kinder, die in der Landwirtschaft arbeiten (entweder in der Subsistenzproduktion der eigenen Familie oder als Tagelöhner in Reis-, Tee-, Kaffee- und Zuckerplantagen sowie in der Ziegelsteinproduktion und schließlich Kinder, die als fliegende Händler versuchen (müssen), zum Familieneinkommen beizutragen.

Das Problem der arbeitenden Kinder in Ruanda ist noch nicht ausreichend in das öffentliche Bewusstsein vorgedrungen: Es gibt einen krassen Mangel an Informationen, aber auch an Interesse: „*this issue is not generally seen as a national priority*“.⁵¹⁵ Ruanda hat die Arbeitsrecht-Konvention der ILO, die Kinderarbeit verbietet, noch nicht ratifiziert, bemüht sich aber darum, das ruandische Arbeitsrecht in diesem Sinne zu reformieren.⁵¹⁶ Darüber hinaus hat das ruandische Arbeitsministerium vor wenigen Jahren eine erste Kampagne gegen Kinderarbeit lanciert.⁵¹⁷

Kinder in Gefängnissen

Nach dem Genozid 1994 waren viele Kinder und Jugendliche der Beteiligung am Genozid verdächtigt und verhaftet worden. Da es in Ruanda (mit Ausnahme der „Umerziehungsanstalt“ Gitagata (für Kinder, die zum Tatzeitpunkt weniger als 14 Jahre alt waren) keine Jugendhaftanstalten gibt, saßen und sitzen die Kinder bzw. Jugendlichen zusammen mit erwachsenen Tätern ein. Außerdem leben auch viele Kinder und Jugendliche mit ihren straffällig gewordenen Müttern in den Gefängnissen. Im Jahr 2000, d.h. sechs Jahre nach dem Genozid waren immer noch mindestens 138 Kinder in regulären Gefängnissen und mehrere Hundert in irregulären *cachots* inhaftiert, die zum Zeitpunkt des Genozids jünger als 14 Jahre alt waren. Darüber hinaus gab es Hunderte von Jugendlichen, die zum Zeitpunkt des Genozids zwischen 14 und 18 Jahre alt waren und darauf warten, vor Gericht gestellt zu werden. Lediglich in 6 von 18 Gefängnissen ist es gelungen, getrennte Räumlichkeiten für Jugendliche zu schaffen. Die Haftbedingungen in allen Gefängnissen sind weit davon entfernt, den internationalen Minimal-Standards zu entsprechen.⁵¹⁸ Als allererstes müssen daher die in Gefängnissen oder *cachots* einsitzenden Kinder freigelassen und reintegriert werden. Ferner muss Gitagata von einer Verwahranstalt in ein Reeducations-Zentrum umgewandelt werden, das die Kinder auf die Reintegration vorbereitet. Diverse Akteure bemühen sich darüber hinaus darum, den in Gefängnissen einsitzenden Kindern Grundbildung und ein Minimum an Erholung zu ermöglichen. Sie setzen sich dabei der Kritik aus, mehr am Schicksal der straffällig gewordenen Kinder und Jugendlichen interessiert zu sein als an den Millionen von Kindern, die auf die eine oder andere Weise Opfer des Genozids geworden sind.

Als wichtigste Erkenntnisse zur Verbesserung der Situation von Kindern und zur Umsetzung der Kinderrechte sind festzuhalten: Allen Kindern muss kostenloser Zugang zu Gesundheitsversorgung und

515 Vgl. UN 2000d:3.

516 Vgl. UN 2000d:3.

517 Vgl. The New Times 29.5.-4.6.2000.

518 Vgl. *UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty.*

zur Schule gewährt werden. Es muss jedoch darauf geachtet werden, keine attraktivere Lebensumstände anzubieten, als sie in den Ursprungsfamilien vorherrschen, da ansonsten Anreize geboten werden, auf die Straße zu gehen bzw. Kinder auf die Straße zu schicken.⁵¹⁹ Breitenwirksamkeit wird vor allem durch „*outreach-projects*“, d.h. offene Zentren, „*drop-in-centers*“, „*points d'écoute*“ oder andere Ansätzen von „*street work*“ (incl. Suppenküchen und ambulanten Gesundheitsdienstleistungen) und weniger durch Kinderheime erreicht. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen Mädchen, deren spezielle Situation bisher vernachlässigt wurde (als besonders verletzte Kinder, da sie neben allen anderen Gefahren auch noch dem sexuellem Missbrauch ausgesetzt sind, als Verantwortliche von Kinder-Haushalten sowie als der Gruppe von Kindern, die am wenigsten Zugang zu Bildung und Gesundheit haben. Schließlich müssen die Anstrengungen zugunsten von Kinder- und Jugendschutz sowie zugunsten der Realisierung der Kinderrechte besser koordiniert werden.⁵²⁰

Dabei reicht es nicht, die Verantwortung dem zuständigen Ministerium zu überlassen: „*The socio-economic cases have been well documented (...) and decision on the appropriate action to be taken for them will be taken and implemented by MIGEFAO*“.⁵²¹ Vielmehr geht es darum die vielen guten Ansätze und Erfahrungen die in Ruanda bei der Realisierung der Kinderrechte bereits gibt, fortzuführen. Als besonders interessante innovative Ansätze können exemplarisch genannt werden:

- Die „*outreach-projects*“ der NRO Gatenga und Abadahogora: Da die Zentren eine sehr begrenzte Aufnahmekapazität haben haben sich die beiden NRO darum bemüht, auf andere Art und Weise einer größeren Zahl von Straßenkindern ein Minimum an Unterstützung zukommen zu lassen. So bildet Gatenga „*street educators*“ aus und Abadahogora hat eine Anlaufstelle (einen „*point d'écoute*“) für Straßenkinder eingerichtet.
- Die auf Mädchen und junge Frauen zielenden Aktivitäten des Centre Bon Pasteur und des *Centre Nyampinga*: Da Mädchen und jungen Frauen mit ihren besonderen Problemen (mangelnde Schul- und Ausbildung, Verantwortung für Geschwister, sexuelle Gewalt) in aller Regel zu kurz kommen widmen sich diese Zentren ausschließlich Mädchen und jungen Frauen in schwierigen Lebensumständen.
- Die innovativen einkommensschaffenden Maßnahmen die beispielsweise die NRO AVSI und ADAP, das *Centre d'amour pour les jeunes* sowie *Action Nord-Sud* unterstützen: Um den Kindern in schwierigen Lebensumständen eine minimale eigene Lebensgrundlage zu ermöglichen haben

519 „*Il y a un danger sérieux que la création des centres avec hébergement pour les enfants pourrait attirer plus d'enfants à la rue, étant donné qu'elle sera perçue par les parents et les enfants comme offrant des meilleures opportunités. Il y a des preuves que cette opinion existe déjà parmi les parents et qu'elle affaiblit leur rôle de responsabilité vis-à-vis de leurs enfants*“ (Veale et al. 2000:63).

520 Save the children/UK konstatiert: „*As with many systems in the GoR, the analysis and interpretation of the data does not seem to occur and coordinated action to address the problems of indicated by the results are rare*“ (Save the children/UK: Final Report 1998:4). So auch Segafunzi 2000.

521 Save the children/UK: Final Report 1998:4.

die genannten NRO innovative Projekte entwickelt, die es den Kindern erlauben, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen und zur Schule zu gehen. Dazu zählen Herstellung und Verkauf von Brot, von Recycling-Möbeln aus Karton sowie von Recycling-Spielzeug aus Metall-Müll („*toys from trash*“).

- Ferienlager ("*colonies de vacances*"): Die von den NRO Abadahogora, Centre Gatenga und anderen durchgeführten Ferienlager stellen den bisher einzigen Ansatz dar, Kindern in schwierigen Lebensumständen (insbes. Straßenkindern) ein Minimum an Erholung zu ermöglichen. Dabei handelt es sich um ein Kinderrecht.⁵²² Gleichzeitig bieten die Ferienlager Gelegenheit, die Kinder sozial zu integrieren, mit ihnen ins Gespräch zu kommen und ihnen ein Minimum an „*life skills*“ zu vermitteln.
- Offener psychologischer Dienst: Die NRO *Fondation Barakabaho* und das *Centre Bon Pasteur* haben einen offenen psychologischen Dienst eingerichtet („*mbwira ndumva*“ = „*Dis-moi, je t'écoute*“), an den sich traumatisierte Kinder jederzeit wenden können.
- Patenschaften: Das *Centre Presbytérien d'Amour pour les Jeunes* hat ein System von Patenschaften eingeführt. Auf diese Weise hat jedes Kind eine Bezugsperson und lernt, stabile Beziehungen zu entwickeln.
- Entwicklung eines Freiwilligen-Netzwerkes: Um im ganzen Land und v.a. auch in entlegenen Gebieten für Kinder in schwierigen Lebensumständen präsent sein zu können hat die *Fondation Barakabaho* ein Netzwerk von Freiwilligen etabliert.
- Einstellung von ehemaligen Straßenkindern: Die Einstellung von ehemaligen Straßenkindern als „*street-worker*“, die von *BSU* und dem *Centre Presbytérien d'Amour pour les Jeunes* praktiziert wird, hat sich als großer Erfolg herausgestellt, da diese mit den Probleme der betroffenen Kindern aus eigener Erfahrung vertraut sind und eine große Akzeptanz bei der Zielgruppe genießen.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass mit dem Dreischritt der Pflichtentrias (Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten) auch Kinderrechte in geradezu aussichtslos erscheinenden Situationen wie in Ruanda nach dem Genozid erfolgreich angegangen werden können.

4.10 Menschenrechtspolitik in Süd-Afrika

Hintergrund: Wirtschaftliche und politische Transition

Wirtschaftliche Transition

Südafrikas Hoffnung am Ende der Ära der Apartheid bestand – von der Aufarbeitung der Vergangenheit und der politischen Transition (vgl. dazu weiter unten) abgesehen – vor allem darin, die wirt-

522 Vgl. Art. 31 der Kinderrechtskonvention.

schaftliche Leistungsfähigkeit des Landes zu steigern und die diskriminierte Bevölkerungsmehrheit – vor allem die Schwarzen, die 75 % der Bevölkerung stellen – nach dem Motto „*a better life for all*“ stärker am politischen und wirtschaftlichen Geschehen, am Wirtschaftswachstum und staatlichen Dienstleistungen wie Strom, Wasser, Bildung und Gesundheit, von denen sie bis dato weitgehend ausgeschlossen waren, teilhaben zu lassen.

Mehr als zehn Jahre nach Ende des Apartheid-Regimes sind die Herausforderungen noch nicht bewältigt: Zwar wuchs das Bruttosozialprodukt jährlich um durchschnittlich 2,75% (vgl. IWF 2003) und entsprechend stieg auch das Pro-Kopf-Einkommen nach 1994 auf 5.390 US- $\text{\$}$ (2006; vgl. World Bank 2007c), doch weitet sich die Kluft zwischen Armen und Reichen, statt sich wie erhofft zu verringern: Die Einkommen schwarzer Haushalte gingen zwischen 1995 und 2000 um ca. 19 Prozent zurück, während die Einkommen weißer Haushalte im selben Zeitraum um 15 Prozent anstiegen (vgl. Lebrun 2003a:43 und NZZ 2003a). Dieser Sachverhalt ist sehr viel enttäuschender, als das Armutsniveau an und für sich⁵²³: Es wird deutlich, dass das Land auch mehr als zehn Jahre nach der Transition ökonomisch und sozial zweigeteilt ist⁵²⁴ und dass dies entgegen aller Bemühungen⁵²⁵ auch noch einige Zeit so bleiben wird.⁵²⁶

Politische Transition

Politisch bestand die Herausforderung nach 1994 vor allem darin, die tiefen Gräben, die zwischen „schwarz“ und „weiß“, aber auch zwischen vielen anderen Gruppierungen (so u.a. den *Coloured* und den Südafrikanern asiatischer Abstammung sowie unzähligen regionalen und politischen Gruppierungen und Strömungen) bestanden (und weiterhin bestehen) zu überwinden. Das von der Politik der Diskriminierung geschaffene Klima von Wut und Gewaltbereitschaft hat es besonders schwer gemacht, diese Herausforderungen friedlich anzugehen. Zehn Jahre nach Ende des Apartheid-Regimes aber gilt die politische Transition als beispielhaft.

523 Ungefähr ein Drittel der Bevölkerung wird als arm angesehen. 34,1 % der Bevölkerung muss mit weniger als 2 US- $\text{\$}$ am Tag auskommen (vgl. World Bank 2007c).

524 Statistiken der Weltbank zufolge liegt das „weiße“ Südafrika – gleichrangig mit Neuseeland - auf Platz 18, während das „schwarze“ Südafrika Platz 118 einnimmt (vgl. ICHRP 2000).

525 Die Entschlossenheit der Regierung steht nicht in Frage. So würdigt beispielsweise Fischer die „ganz besondere Ausprägung der Entwicklungsorientierung“ im Falle Südafrikas (vgl. Fischer 2002:273).

526 Die Ursachen dieser Entwicklung sind vor allem in dem zu geringen Wirtschaftswachstum von derzeit 2,2% (vgl. NZZ 2003b) zu sehen, das nicht ausreicht, um neue Arbeitsplätze zu schaffen (dafür müsste es Schätzungen zufolge über 6% betragen). Darüber hinaus wird vor allem in kapitalintensiven Bereichen investiert, die zwar Umsätze schaffen, aber keine Arbeitsplätze. Entsprechend liegt die Arbeitslosenquote bei ca. 40% und immer mehr Arbeitssuchende, so vor allem Frauen, müssen im informellen Sektor ihr Einkommen erwirtschaften (vgl. Valodia 2001).

Als wichtige Meilensteine der Entwicklung vom Apartheid-Regime zur Demokratie sind zu nennen: die Wahlen von 1994, die darauf folgende Transition, die Arbeit der *Truth Commission*, die Verabschiedung einer neuen Verfassung sowie die Menschenrechtspolitik.

Die ersten allgemeinen und freien Wahlen fanden 1994 statt. Der ANC (*African National Congress*) ging daraus als Sieger hervor. Auch die folgenden Wahlen liefen im Wesentlichen frei und fair ab und dokumentieren die fortschreitende Konsolidierung des demokratischen Systems.

Die von Nelson Mandela und Thabo Mbeki als Präsidenten geleitete und geleistete Transition hat es ermöglicht, die schwarze Bevölkerungsmehrheit zu integrieren und deren Rechte und Lebensbedingungen zu verbessern. Auch wenn sich die Einkommen schwarzer Haushalte nicht verbessert haben, so sind doch große Fortschritte bei der Versorgung mit Wasser und Strom sowie im Bereich des Zugangs zu Bildungs-, Gesundheits- und anderen sozialen Dienstleistungen (Wohnungen, Sozialleistungen etc.) zu verzeichnen (vgl. dazu ausführlich weiter unten).

Die Wahrheitskommission (*Truth and Reconciliation Commission of South Africa*) unter Leitung von Erzbischof Desmond Tutu hat einen Großteil der Menschenrechtsverletzungen des Apartheid-Regimes aufgearbeitet: Sie hat in jahrelanger mühseliger Arbeit ca. 20.000 Anhörungen und Untersuchungen durchgeführt und die Ergebnisse in dem 1998 veröffentlichten, auch über die Grenzen Südafrikas hinaus berühmt gewordenen Bericht veröffentlicht.⁵²⁷ 2003 hat sie ihre Arbeit nach Abschluss der letzten beiden Bände ihres Berichtes endgültig beendet. Zwar bestehen einige wichtige Probleme fort (so vor allem die Tatsache, dass die Amnestierung geständiger Täter von einem Großteil der Bevölkerung nicht akzeptiert wird, und dass die Opfer noch immer keine Entschädigungen erhalten haben). Insgesamt ist jedoch unstrittig, dass die Aufarbeitung der Vergangenheit und die Versöhnungspolitik wichtige Schritte waren, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass der südafrikanische Transitionsprozess im Wesentlichen friedlich verlaufen ist.

Die Verfassung von 1996 hat nicht nur die Apartheid abgeschafft, sondern auch das neue Südafrika sehr deutlich und umfassend menschenrechtlich verpflichtet. Die Verfassung gilt deshalb weltweit als vorbildlich.⁵²⁸

Die aktive Menschenrechtspolitik der neuen Regierungen gilt im internationalen Vergleich als vorbildlich. Auf sie wird im Folgenden näher eingegangen.

Menschenrechtspolitik in Südafrika

Besonders hervorzuheben hat sich Südafrika im Bereich der Menschenrechtspolitik: Neben den in der Verfassung vorgenommenen, deutlichen und umfassenden menschenrechtlichen Vorgaben sind auch

527 Vgl. *TRC: Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, Volume 1-5, TRC, Cape Town: 1998*. Der "Final Report" einschließlich der Bände 6 und 7 erschien am 21.03.2003.

528 Vgl. *Republic of South Africa (1996): The Constitution of South Africa: one law for one nation. Pretoria 1996*. Online im Internet @ URL: <<http://www.gov.za/constitution/1996/96cons.htm>>.

die von der Regierung ausgearbeiteten Menschenrechtspolitiken und deren Umsetzung, die menschenrechtliche Arbeit des Verfassungsgerichtes sowie die von einer Vielzahl von Menschenrechtsorganisationen getragene Menschenrechtskultur zu nennen.⁵²⁹

Vorgaben der neuen Verfassung

Die bürgerlichen und politischen⁵³⁰ wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen⁵³¹ Menschenrechte sind als *Bill of Rights* Teil der neuen südafrikanischen Verfassung (vgl. Chapter II der Verfassung). Sie müssen entsprechend der Pflichtentrias des modernen Rechtsverständnisses (*to respect, to protect, to fulfil*) alle gleichermaßen geachtet, geschützt und gewährleistet werden. Darüber hinaus gesteht die südafrikanische Verfassung – als einzige Verfassung der Welt – dem Recht auf gesetzmäßiges Verwaltungshandeln (*administrative justice*) den Rang eines Grundrechts zu (vgl. Art. 33 der Verfassung). Das ist insofern von großer Bedeutung, als den SüdafrikanerInnen damit eine Handhabe gegeben ist, ihre (bürgerlichen und politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie alle anderen) Rechte konkret einzufordern.⁵³² (vgl. de Waal et al. 2001: 488ff sowie die verschiedenen Veröffentlichungen der GTZ in Zusammenarbeit mit dem Justice College).

Zur Überwachung, zum Schutz und zur Umsetzung der Menschenrechte sieht die Verfassung in Kapitel 9 verschiedene Institutionen vor. Zu diesen sogenannten *Chapter-9-Institutions*⁵³³ gehören der *Public Protector*,⁵³⁴ die *South African Human Rights Commission (SAHRC)*,⁵³⁵ die *Commission for the*

529 Vgl. ausführlich Lingnau / Oswald 2004a.

530 Zu den in der südafrikanischen Verfassung verankerten bürgerlichen und politischen Rechten zählen: *Equality, Life, Human Dignity, Freedom and security of the person, Slavery, servitude and forced labour, Privacy, Religion, belief and opinion, Freedom of expression, Assembly, demonstration, picket and petition, Freedom of association, Freedom of movement and residence, Citizenship, Political rights, Access to courts, Access to information, Arrested, detained and accused persons.*

531 Zu den in der südafrikanischen Verfassung verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zählen: *Freedom of trade, occupation and profession, Labour relations, Property, Environment, Children, Language and Culture, Education, Housing, Health care, food, water and social security, Cultural, religious and linguistic communities.*

532 Vgl. de Waal et al. 2001:488ff sowie die verschiedenen Veröffentlichungen der GTZ in Zusammenarbeit mit dem *Justice College*.

533 Vgl. *Republic of South Africa: Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Chapter Nine: State Institutions Supporting Constitutional Democracy*. Online im Internet @ URL: <<http://www.gov.za/constitution/1996/96cons9.htm>>.

534 Die Aufgabe des *Public Protector* ist die einer Ombudsperson, d. h., *“to investigate any conduct in state affairs, or in the public administration in any sphere of government, that is alleged or suspected to be improper or to result in any impropriety or prejudice”* (zit. n. www.hrdc.unam.na/rsa_hr.htm). Faktisch handelt es sich dabei in erster Linie um unfaire Einstellungspraktiken, unklare Pensionsansprüche etc. (vgl. *US Department of State 2003: 16*).

Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities, die *Commission for Gender Equality*, der *Auditor General*, die *Electoral Commission* sowie die *Independent Authority to Regulate Broadcasting*. Darüber hinaus gibt es mit dem *National Consultative Forum on Human Rights* eine Institution, die die Aufgabe hat, die Umsetzung des Nationalen Menschenrechts-Aktionsplans (*National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights*) (siehe dazu weiter unten) zu steuern und zu überwachen.

Menschenrechtspolitiken und ihre Umsetzung

Die Regierung – insbesondere das Justizministerium, aber auch andere Ressorts – hat explizite Menschenrechtspolitiken erarbeitet und verabschiedet. Das wichtigste Dokument ist der *National Human Rights Action Plan* von 1998 (vgl. *Republic of South Africa 1998*), der für alle Menschenrechte – d.h. die bürgerlichen und politischen Menschenrechte einschließlich des Rechts auf gerechte Verwaltungsverfahren („*just administrative action*“), die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie für das Recht auf Entwicklung und das Recht auf eine geschützte Umwelt – präzise Zielvorgaben macht und Maßnahmen benennt. Jedes einzelne Menschenrecht wird wie folgt durchdekliniert: Verpflichtungen der Verfassung, Internationale Verpflichtungen, was getan worden ist (jeweils in den Bereichen Politikentwicklung, Gesetzgebung und Verwaltung), weitere Herausforderungen, wie die Herausforderungen angegangen werden können, und *Monitoring* und Umsetzung (durch wen und mit welchen Ressourcen). Der Nationale Aktionsplan macht sehr detailliert deutlich, dass die menschenrechtlichen Herausforderungen gesehen werden und die politische Absicht besteht, diese anzugehen. Wichtige Innovationen und Entwicklungen haben seitdem – vor allem im Zuge der menschenrechtlichen Ausgestaltung wichtiger Sektorpolitiken – stattgefunden:

Infrastrukturpolitik

Vor allem in den Bereichen Stadtsanierung, Wohnungs-, Wasser- und Stromversorgung wurden große Anstrengungen unternommen, die Menschenrechte auf Nahrung, angemessenen Wohnraum und Gesundheit konkret umzusetzen. Seit 1994 wurden laut Angaben der Regierung über eine Million neuer Wohnungen errichtet, die Wohnraum für mehr als sechs Millionen Menschen schaffen. Für die Bedürfnisse von Kindern, Frauen, HIV/AIDS-Kranken und anderen besonders gefährdeten Gruppierungen gibt es darüber hinaus eigene Planungen und Aktivitäten. Der Zugang zu Basisdienstleistungen im Bereich der Strom- und Wasserversorgung wurde (u.a. für die Bewohner der früheren *townships* und für die Bewohner ländlicher, wasserarmer Gebiete) erheblich verbessert. So erhielten beispielsweise durch das *Community Water Supply Programme* mehr als sieben Millionen Menschen

535 Die *South African Human Rights Commission* hat die folgenden Aufgaben: „*promote respect for human rights and a culture of human rights, promote the protection, development and attainment of human rights, and monitor and assess the observance of human rights in the Republic*“ (Art. 184 der Verfassung). Absatz 3 des Artikels schreibt vor, dass die SAHRC jedes Jahre von allen relevanten Staatsorganen Informationen darüber einholt, welche Maßnahmen zur Realisierung der in der *Bill of Rights* genannten WSK-Rechte ergriffen worden sind.

Zugang zu sauberem Wasser,⁵³⁶ so dass nunmehr 86% der Bevölkerung Zugang zu sauberem Wasser hat (vgl. UNDP:HDR 2003:302). Ähnliche Fortschritte wurden auch beim Zugang zu Elektrizität (mehrere Millionen neue Stromanschlüsse) und Telekommunikation (mehrere Millionen neue Telefonanschlüsse) gemacht (vgl. Harsch 2001).⁵³⁷

Reform der Polizei- und Sicherheitskräfte

Die Polizei- und Sicherheitskräfte Südafrikas (*South African Police Services, SAPS*) wurden neu strukturiert und menschenrechtlich geschult. Sie werden von dem neu geschaffenen *Independent Complaints Directorate* (ICD) kontrolliert und überwacht.

Armutsbekämpfung und Sozialpolitik

Im Unterschied zu vielen anderen Entwicklungsländer-Regierungen sieht die Regierung Südafrikas Armut als vordringliches Problem „*that can and must be tackled by direct, targeted efforts by government*“ (Kalati and Manor 1999:117). Die menschenrechtlich relevanten Aktivitäten des *Department of Social Development* umfassen u.a. die Einführung eines Mindestlohns (in Höhe von 650 Rand), die Bereitstellung diverser Sozialhilfen (für Alte, Behinderte, Kriegsveteranen, Pflege- bzw. Adoptivkinder sowie Kinder generell) sowie das *Poverty Relief Programme* und das *Social Security Programme* (vgl. Naidoo 2003:24). Aktuell wird auch über die Einführung eines *basic income grants* in Höhe von 100 Rand für alle SüdafrikanerInnen diskutiert (vgl. Makino 2003).

Bildungspolitik

Im Bereich des Bildungswesens wird versucht, dem Menschenrecht auf Bildung für alle Rechnung zu tragen. Hier sind große Fortschritte zu verzeichnen. Zu nennen sind vor allem die Abschaffung der Segregation, die Reform der Lehrpläne, die hohen Einschulungsraten (89% *net primary enrolment ratio*, vgl. UNDP 2003:318)⁵³⁸ sowie der Anstieg der erfolgreichen Schulabschlüsse. Dennoch sind auch in diesem Bereich noch große Probleme zu bewältigen (so u.a. das Problem der „*out-of-school-youth*“: nur 65% der SchülerInnen erreichen die fünfte Klasse, das Problem der Gewalt an Schulen, insbes. sexueller Gewalt gegen Schülerinnen sowie die weiterhin unzureichende materielle Ausstat-

536 Vgl. dazu auch: *Republic of South Africa (RSA) (2002): Overview on Government's Programme of Action - Building a nation united in action for change. In: Yearbook 2002*. Online im Internet @ URL: <<http://www.gov.za/yearbook/2002/overview.htm>> [Zugriff: 20. Mai 2003]. Vgl. auch Lefèbvre 2002.

537 Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass viele SüdafrikanerInnen die Strom- und Wasserversorgung gekappt wurde und viele ihre Wohnungen verloren haben, weil sie die Rechnungen bzw. Mieten nicht bezahlen konnten (vgl. Desai 2002).

538 Die hohen Einschulungsraten wurden u.a. dadurch erreicht, dass es verboten wurde, Schülerinnen und Schüler, die kein Schulgeld zahlen können, der Schule zu verweisen. Ferner bemüht sich die südafrikanische Regierung durch kostenlose Schulspeisungen insbesondere Kinder aus armen Verhältnissen in die Schulen zu holen.

tung vieler Schulen: fast die Hälfte aller Schulen hat keinen Strom, mehr als ein Viertel kein sauberes Wasser u.v.a.m.).

Gesundheitspolitik

Auch die Gesundheitspolitik ist menschenrechtlich ausgestaltet. Dies kommt nicht nur im Gesundheitsgesetz von 2003 und der kostenlosen Gesundheitsversorgung aller schwangeren Frauen und aller Kinder unter 6 Jahren zum Ausdruck, sondern auch und vor allem bei spezifischen Programmen, so z.B. beim Neubau von mehr als 600 Krankenhäusern in bisher unterversorgten Gebieten und bei dem auf die Rechte von Kindern fokussierenden *Integrated Nutrition Programme* (vgl. Naidoo 2003:21). Angesichts der weiter bestehenden großen Herausforderungen im Gesundheitsbereich⁵³⁹ beabsichtigt die Regierung ungeachtet der restriktiven Haushaltspolitik die Ausgaben für das Gesundheitswesen in den nächsten Jahre wesentlich aufzustocken (vgl. NZZ 2003b).

Agrarpolitik und Landreform

Im Rahmen der *Integrated Food Security Strategy*, der Landreform und des *Land Restitution Programmes* (vgl. Cousins 1997 und Zimmermann 2000) bemüht sich die südafrikanische Regierung darum, wirtschaftliche Menschenrechte, das heißt vor allem den Zugang aller zu Nahrung, Wasser und Land zu verbessern. Im Mittelpunkt der Bemühungen stehen ca. 2,2 Millionen Haushalte, die als *food insecure households* gelten (vgl. Naidoo 2003:19). Im Rahmen des *Land Restitution Programmes* wurden in den vergangenen 8 Jahren 36.000 von 79.000 Forderungen nach Land-Rückgabe geregelt (vgl. James 2000 und Naidoo 2003:25). Dennoch bleiben die Erfolge weit hinter den Planungen zurück, die vorsehen, dass bis 2015 30% der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen den sogenannten „historisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ zurückgegeben werden sollen. Bis jetzt wurden jedoch erst 2% der wenigen Weißen gehörenden Ländereien⁵⁴⁰ Schwarzen übereignet (vgl. Lebrun 2003b:49).

Den angesprochenen Politiken haben die explizite menschenrechtliche Bezugnahme, die Operationalisierung der Rechte sowie die menschenrechtliche Berichtspflicht der verschiedenen Akteure, insbesondere gegenüber der *South African Human Rights Commission* gemein. Darüber hinaus

539 Ein wesentliches Charakteristikum des südafrikanischen Gesundheitswesens ist die Ungleichheit: So gibt es in Südafrika mehr Ärzte pro Einwohner als in Deutschland (vgl. UNDP 2003), doch sind knapp zwei Drittel der Ärzte im privaten Gesundheitsbereich tätig, der der Mehrheit der Bevölkerung nicht zugänglich ist. Die Hälfte der Bevölkerung verfügt über keine Krankenversicherung und ist daher auf kostenlose bzw. kostengünstige staatliche Gesundheitsversorgung angewiesen. Die wohl größte Herausforderung stellt HIV/AIDS dar: Südafrika hat mit 5 Millionen die höchste Anzahl an HIV-Infizierten weltweit. In der Altersgruppe zwischen 15 und 49 Jahren liegt der Anteil sogar bei 20,1% (vgl. UNDP 2003). 2000 gingen 40% der Todesfälle bei Erwachsenen und 25% aller Todesfälle auf HIV/AIDS zurück. National und international wurde der Umgang der Regierung mit der Problematik (der sich durch Ignorieren und Bagatellisieren auszeichnete) seit Jahren heftig kritisiert. Erst im August 2003 hat die Regierung sich der Herausforderung gestellt und ein nationales HIV/AIDS-Bekämpfungs-Programm vorgelegt.

540 In Südafrika besitzen 50.000 weiße Farmer 80% des Landes. Das ist mehr als in Zimbabwe, wo weiße Farmer „nur“ 65% des Landes kontrollieren (vgl. Lebrun 2003b:49).

implizieren sie die Beachtung der *batho pele* - Prinzipien (d.h. der *people first* - Prinzipien) in der öffentlichen Verwaltung (insbes. zur Verbesserung der *delivery*) sowie die Durchführung von *affirmative actions* vor allem zugunsten von Schwarzen und anderen besonders Betroffenen wie Frauen und Kindern.⁵⁴¹

Administrative Justice Act (AJA)

Was die Operationalisierung von Rechten angeht, so ist insbesondere der *Administrative Justice Act* (AJA) von 2000 von besonderer Bedeutung, da durch dieses (von der Verfassung geforderte) Gesetz den SüdafrikanerInnen eine unmittelbare Handhabe zur Realisierung ihrer Rechte gegeben wird. Der AJA sichert jedem Bürger und jeder Bürgerin das Recht auf ein faires, rechtmäßiges und angemessenes Verwaltungsverfahren zu, sowie das Recht auf eine Begründung für Verwaltungsentscheidungen, die negative Auswirkungen haben. Auf diese Weise soll nicht nur willkürlichen Entscheidungen Einhalt geboten und Transparenz geschaffen werden, sondern vor allem sollen Bürger und Bürgerinnen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte effektiv einfordern zu können.⁵⁴²

Menschenrechtliche Arbeit des Verfassungsgerichtes

Richtungsweisend für die menschenrechtlichen Politiken und Bemühungen Südafrikas sind auch die Entscheidungen (und ausführlichen Begründungen) des südafrikanischen Verfassungsgerichtes⁵⁴³. Bisher haben vor allem die folgenden Urteile für Aufsehen gesorgt. Im Fall Grootboom (gegen die Regierung der Republik Südafrika) wurde vom Verfassungsgericht geurteilt, dass der Staat die individuellen wirtschaftlichen und sozialen Rechte (hier das Recht auf Wohnraum) dadurch verletzt hat, dass das staatliche Programm zur Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte (im Fall Grootboom das Programm zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum) nicht verhältnismäßig („reasonable“) war (vgl. de Waal et al 2001:440). Im Fall der *Treatment Action Campaign* (gegen den Gesundheitsminister der Republik Südafrika) verpflichtet das Verfassungsgericht die Regierung Südafrikas (und damit das staatliche Gesundheitswesen) zur unentgeltlichen Bereitstellung des Medikaments Nevirapin, das das Risiko der Mutter-Kind-Übertragung von HIV/AIDS verringert.⁵⁴⁴

541 Im Bereich der Privatwirtschaft blieben die *affirmative actions* bisher allerdings weitgehend ohne Erfolg, da sich die Unternehmen durch Zahlung eines relativ geringen Bußgeldes den gesetzlichen Verpflichtungen entziehen können. Im öffentlichen Dienst hingegen wurden die entsprechenden Gesetze und Programme angewendet und haben dazu geführt, dass der Anteil schwarzer MitarbeiterInnen im öffentlichen Dienst von 45% (1994) auf 71% (2001) gestiegen ist (vgl. Lebrun 2003:43).

542 Vgl. dazu die verschiedenen von der GTZ in Zusammenarbeit mit dem Justice College herausgegebenen Materialien *Promotion of Administrative Justice Act*, Pretoria 2002 und 2003 sowie Currie und Klaaren 2001 und Lange 2002.

543 Constitutional Court of South Africa, Internet URL: <<http://www.concourt.gov.za>>. Vgl. auch Schmid 2000.

544 Fall CCT 8/02, siehe Internet URL: <<http://www.suntimes.co.za/business/legal/2002/07/08/carmel04.asp>> und <<http://www.lawyerscollective.org/lc-hiv-aids/magazine/articles/september2002.htm>>.

Während diese beiden Fälle eindeutig zugunsten menschenrechtlicher Ziele ausgefallen sind dokumentiert der folgende Fall die Grenzen menschenrechtlicher Politik: Im Fall Soobramoney (gegen den Gesundheitsminister von KwaZulu-Natal) lehnte das Verfassungsgericht die Klage eines Dialyse-Patienten auf Dauerbehandlung mit der Begründung ab, dass der Staat einen Ermessens- und Entscheidungsspielraum habe, welche Maßnahmen er umsetzen und wie er die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen einsetzen will (vgl. de Waal et al. 2001:438).⁵⁴⁵

Das südafrikanische Verfassungsgericht hat mit den genannten (und vielen anderen) Entscheidungen nicht nur seine Unabhängigkeit von der Politik bewiesen, sondern auch Weichenstellungen für die Interpretation und Operationalisierung von Menschenrechten in Entwicklungsländern gesetzt.

Menschenrechtskultur

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der südafrikanischen Menschenrechtspolitik sind ferner die zahlreichen Menschenrechtsorganisationen und die von ihnen getragene Menschenrechtskultur. Diese sehr unterschiedlichen, z.T. hochspezialisierten Menschenrechtsorganisationen tragen als Selbsthilfeorganisationen, pressure groups, watch dogs oder als Träger menschenrechtlicher Projekte und Maßnahmen in unterschiedlicher Art und Weise zur Menschenrechtspolitik in Südafrika bei. Sie arbeiten vor allem in den folgenden Bereichen: menschenrechtliche Aufklärungs-, Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit, menschenrechtliches Monitoring und menschenrechtliche Berichterstattung, Unterstützung bei der konkreten Einforderung und Umsetzung von Menschenrechten sowie alternative Justiz.⁵⁴⁶

Herausforderungen der kommenden Jahre

Die Umsetzung von menschenrechtlichen Absichten und Politiken gestaltet sich in der Realität oft sehr schwierig. Einige der zentralen Probleme bzw. Herausforderungen sind die folgenden:

- Unzureichende Kenntnis menschenrechtlicher Institutionen und Handlungsmöglichkeiten: Eine Umfrage des *Human Sciences Research Council* hat ergeben, dass die von der Verfassung eingerichteten Menschenrechtsinstitutionen erschreckend wenigen BürgerInnen bekannt sind: So geben beispielsweise 70% der Befragten an, die *Bill of Rights* nicht zu kennen bzw. nicht mit ihren Aufgaben vertraut zu sein (vgl. HSRC 2002:152ff). Entsprechend gering ist die Handhabe der Menschen, ihre Rechte einzufordern. Anlass zur Hoffnung gibt andererseits die Tatsache, dass viele Menschen in der Befragung den Menschenrechten, auch den wirtschaftlichen und sozialen

545 Fall CCT 32/97, siehe Internet URL:

<<http://mishpatim.msc.huji.ac.il/newsite/kursim/zhuyotAdam/soobram.htm>>.

546 Eine umfassende Darstellung ist nicht möglich, da es Hunderte, wenn nicht Tausende von Menschenrechtsorganisationen in Südafrika gibt. Die Anzahl von Nichtregierungsorganisationen insgesamt wird auf 100.000 geschätzt (vgl. Human Rights Watch 2003:5).

Menschenrechten, einen sehr hohen Stellenwert beimessen, und es für eine wichtige Aufgabe des Staates halten, diese zu achten, zu schützen und umzusetzen.

- Überlastung der Menschenrechtsorganisationen: Die meisten südafrikanischen Menschenrechtsorganisationen sind überlastet (*understaffed, underequipped, underfinanced*), so dass strategische Aufgaben zu kurz kommen (vgl. Naidoo 2003:18). Wenn die südafrikanische Menschenrechtspolitik auch in Zukunft maßgeblichen Einfluss nehmen will, müssen die zentralen Akteure wieder in die Lage versetzt werden, auch strategische Planungsfunktionen wahrnehmen zu können.
- Begrenzte Handlungsmöglichkeiten der sub-nationalen Ebenen: Die Umsetzung der Menschenrechtspolitiken hängt in fast allen Bereichen maßgeblich von den Handlungsmöglichkeiten der Provinz- und Distriktverwaltungen ab, die in vieler Hinsicht zu wünschen übrig lassen (vgl. Naidoo 2003:22). Nur wenn diese in der Lage sind, die nationalen Politiken effektiv umzusetzen, wird sich die menschenrechtliche *performance* weiter verbessern lassen.
- Fortbestehende Menschenrechtsverletzungen: Den einschlägigen Berichten zur Situation der Menschenrechte in Südafrika zufolge⁵⁴⁷ sind als wichtigste Menschenrechtsverletzungen in Südafrika zu beklagen: die Verletzung von Frauen- und Kinderrechten,⁵⁴⁸ Folterungen und Todesfälle in Haft, Gewaltanwendung durch die Polizei und unakzeptable Haftbedingungen. Darüber hinaus stellen politische Gewalt sowie die latente Akzeptanz von Gewalt große Probleme dar.⁵⁴⁹ Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Gewalt sind insbesondere auch weiße Farmer sowie arbeit- bzw. asylsuchende MigrantInnen aus anderen afrikanischen Ländern. Als großes Manko ist ferner die Tatsache anzusehen, dass den Opfern des Apartheid-Regimes immer noch keine Entschädigungen gezahlt wurden. Über die Verletzung von WSK-Rechten berichten die genannten Berichte nicht.⁵⁵⁰

547 Vgl. ai 2003, Human Rights Watch 2003, OHCHR 2003 sowie US Department of State 2003.

548 1997 hatte Südafrika die höchste Vergewaltigungsrate der Welt, wovon auch viele minderjährige Mädchen betroffen sind (vgl. ICHRP 2000). In nur acht Prozent der 52.975 im Jahr 2000 angezeigten Vergewaltigungen wurden die Täter verurteilt (vgl. ai 2003). Ein großes Problem ist auch die häusliche Gewalt: Zwar gibt es mittlerweile ein Gesetz, dass häusliche Gewalt unter Strafe stellt, doch lässt sich der *Domestic Violence Act* von 1998 (vgl. Act No. 116 of 1998) in der Realität nur schwer umsetzen (vgl. Human Rights Watch 2002).

549 Unter anderem hat die fortwährende Gewalt zwischen ANC und Inkatha Freedom Party (IFP), vor allem in KwaZulu Natal, nicht nur viele Opfer gefordert, sondern auch zu einer wieder zunehmenden Akzeptanz von Gewalt als Mittel der Auseinandersetzung geführt.

550 Ausnahmen stellen der Bericht des OHCHR sowie der Bericht des US Department of State dar, der über Arbeitnehmerrechte berichtet. Die südafrikanischen Berichte und Studien zur Menschenrechtssituation hingegen stellen die WSK-Rechte in den Mittelpunkt. Vgl. insbesondere die *Economic and Social Rights Reports* der SAHRC sowie Liebenbert and Pillay 2000 und Brand and Russell 2002.

- Armut und soziale Ungleichheit: Obwohl sich mittlerweile eine schwarze Mittelschicht und Elite entwickeln und etablieren konnte (was zu Apartheidzeiten undenkbar war), ist Armut insbesondere unter der schwarzen Bevölkerung nach wie vor weit verbreitet. Darüber hinaus nehmen die enormen Einkommensdisparitäten zwischen Arm und Reich und zwischen Schwarz und Weiß zu, und nicht etwa ab.
- Demokratisierung und gute Regierungsführung: Exekutive und Judikative waren im System der Apartheid Teil und Instrumente der Repression und der Diskriminierung. Seit 1994 wird nun daran gearbeitet, sie in rechtsstaatliche und „farbenblinde“ Systeme zu verwandeln, zu denen alle gleichen Zugang haben sollen (vgl. ICHRP 2000). Diese Transformation erfordert viel Zeit, da sich Denk- und Verhaltensweisen nicht von heute auf morgen ändern.

Zusammenfassung und Perspektiven

Südafrika hat einen friedlichen Systemwandel vollzogen und kann mit beeindruckenden Leistungen aufwarten – nicht nur auf der Ebene der Absichtserklärungen, sondern auch und vor allem auf der Ebene konzeptioneller Entwürfe und praktischer Politik. Besonders interessant ist der Bereich der Menschenrechtspolitik, der auch für andere Länder – und zwar sowohl für Entwicklungsländer als auch für Industrieländer – in vielerlei Hinsicht vorbildlich und richtungsweisend ist. Auch wenn einige Entwicklungen – vor allem die Ausbreitung der HIV/AIDS-Pandemie, und die weiter zunehmende soziale Ungleichheit – besorgniserregend sind, darf angesichts der strukturellen Verankerung von Demokratie und Menschenrechten sowie der fühlbaren Demokratisierung, die beispielsweise in der Entstehung einer von sehr viel größerer Toleranz geprägten politischen Kultur (vgl. u.a. Scheen 2003:13) sowie der sich verbreitenden Diskussionskultur zum Ausdruck kommt (vgl. u.a. Lebrun 2003c), aber davon ausgegangen werden, dass sowohl die noch bestehenden Altlasten des Apartheid-Regimes als auch die neuen Herausforderungen grundsätzlich bewältigt werden können. Die Vertiefung der Demokratisierung, d.h. die breitenwirksame Umsetzung der bestehenden Verfassungsvorgaben und Politiken, wird auch in den nächsten Jahren eine grundlegende Herausforderung bleiben. Wie dies unter den Sachzwängen knapper Ressourcen geleistet werden kann, können und sollten andere Länder, die sich der effektiven Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet sehen, mit Aufmerksamkeit verfolgen.

4.11 Weitere innovative Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität

Weitere wichtige Ansätze der Menschenrechtsarbeit aus der Realität von Entwicklungsländern sind verschiedene legislative und administrative Instrumente, Ombuds-Personen sowie lokale zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen.

Legislative und administrative Instrumente

Typische legislative und administrative Herausforderungen nach gewaltsamen Konflikten und Systemumbrüchen die mit schweren Menschenrechtsverletzungen einhergehen sind u.a. die folgen-

den:⁵⁵¹ die Organisation des Rechts auf Akteneinsicht bzw. die Einrichtung entsprechender Verfahren und Institutionen, die Überprüfung von Beamten ("Lustrationsverfahren") und deren eventueller Sanktionierung (so z.B. durch Versetzung, Pensionierung, Entlassung), die Entwicklung von Maßnahmen zur rechtlichen Rehabilitierung von Opfern, die Entwicklung einer Entschädigungsgesetzgebung, die Entwicklung einer Restitutionsgesetzgebung⁵⁵² sowie die Entwicklung von Amnestieverfahren. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass Maßnahmen dieser Art wenig breitenwirksam sind. So blieben viele vorbildliche Verfassungen und Gesetzen ohne nennenswerte Auswirkungen.⁵⁵³ Dieser Problematik kann damit begegnet werden, dass entsprechende Ansätze sich nicht auf die Konzipierung und Verabschiedung von Gesetzen und Vorschriften beschränken, sondern von Anfang auch deren Operationalisierung mit in den Blick nehmen.

Ombuds-Personen

Ein weiterer Ansatz zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte stellt die Stärkung von Strukturen bzw. Institutionen innergesellschaftlicher Konfliktregulierung dar. Dazu zählen vor allem Ombuds-Personen. Ombuds-Personen im klassischen Sinne⁵⁵⁴ sind Vertreter der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung, die die Bürger über ihre Rechte aufklären, sich für deren Durchsetzung engagieren, Bürgern bei Konflikten mit der öffentlichen Verwaltung (Beschwerden über Entscheidungen, Aktionen oder Unterlassungen öffentlicher Verwaltungen) helfen und damit zur Verbesserung staatlichen Handelns im Rahmen der öffentlichen Verwaltung beitragen. Außer dem aus dem Schwedischen stammenden („Vertreter“) und im Englischen gebräuchlichen Begriff des *Ombudsman* bzw. der *Ombuds-Person* gibt es die folgenden Bezeichnungen für Institutionen mit vergleichbarer Aufgabenstellung: Bürgerbeauftragter, *Médiateur (de la République)*, *Protecteur des Citoyens*, *Inspector of Governance*, *Defensor del Pueblo* etc. Die Aufgaben von Ombuds-Personen überschneiden sich teilweise mit denen von Menschenrechtsinstitutionen (sofern es solche gibt).⁵⁵⁵

Ombuds-Personen sind grundsätzlich unabhängige Einrichtungen, die üblicherweise vom Parlament oder von der Regierung gewählt oder ernannt werden. Sie verfügen in der Regel weder über gesetzgebende oder rechtsprechende Gewalt noch haben sie andere Entscheidungsbefugnisse. Ihnen allein die folgenden Instrumente und Verfahren zur Verfügung: Untersuchung und Klärung von Beschwerden („*investigation*“), Konfliktlösung durch Erzielung einvernehmlicher Lösungen („*friendly solutions*“), durch Empfehlungen („*recommendations*“), die von den kritisierten Institutionen anzunehmen

551 Vgl. Weilenmann 1998.

552 Der Begriff Restitution umfasst sowohl die Land- als auch die Eigentumsrückgabe.

553 Vgl. Diaby-Pentzlin 1998.

554 Mittlerweile gibt es neben Ombudspersonen im öffentlichen Bereich auch Ombudspersonen im parastaatlichen Bereich und in der privaten Wirtschaft.

555 In einigen Ländern werden allerdings auch beide Aufgaben von einer Institution wahrgenommen, so z.B. in Mexico, Guatemala, El Salvador und Ghana.

sind oder auch durch Ermahnungen („*critical remarks*“) sowie ferner Initiativ- und Sonderuntersuchungen einschließlich entsprechender Berichterstattung sowie die Erarbeitung von Kodizes guten Verhaltens (*Code of conduct, Code of good administrative behaviour*).

Einige Ombudsman-Institutionen haben auch einen eigenen gemeinsamen *Code of Ethics* und *Standards of practice* vereinbart, die die folgenden Prinzipien festlegen⁵⁵⁶: Unabhängigkeit („*We are designated neutrals and remain independent of ordinary line and staff structures*“), Neutralität („*We do not serve as advocates for any person in a dispute within an organization. However, we do advocate for fair processes and their fair administration. When making recommendations, the ombudsman has the responsibility to suggest actions or policies that will be equitable to all parties*“) und Vertraulichkeit („*We base our practice on confidentiality*“).

Bei den zu schlichtenden Konflikten handelt es sich zumeist um unzureichende und unfaire Aufgabenwahrnehmung, Anwendung problematischer Verfahren, unangemessene Verfahrensdauer, unzureichende Bereitstellung von Informationen, Intransparenz von Institutionen, Verfahren und Entscheidungen, Rechtsirrtümer, Diskriminierung, Willkür und Machtmissbrauch.⁵⁵⁷

Probleme, die die Arbeit von Ombudsman-Einrichtungen und damit auch die von entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen behindern, sind vor allem die folgenden:⁵⁵⁸

- Überforderung: Als generelle Beschwerde- und Konfliktregulierungsstellen stellen sich Ombudsman-Einrichtungen oft als eine Art *allround-office* dar, das für alle Fragen und Probleme in allen, sehr unterschiedlichen, Bereichen staatlicher Politik und öffentlicher Verwaltung zuständig und damit „über-mandatiert“ sind.
- Überlastung: Mit zumeist nur sehr wenig, unzureichend geschultem und unzureichend bezahltem Personal ausgestattet, sind Ombudsman-Einrichtungen mit den Tausenden von Anfragen und Beschwerden, die Jahr für Jahr eingereicht werden, oft schlichtweg überfordert.
- fehlende Handlungs- und Sanktionsmöglichkeiten: Ombudsman-Einrichtungen stehen außer Empfehlungen, Ermahnungen und Berichten zumeist keine anderen, durchgreifenderen Instrumente zur Verfügung. Das führt oft dazu, dass der Eindruck von Ineffizienz entsteht.
- strukturelle Begrenzungen: Solange die Justiz abhängig und käuflich ist, bleiben Untersuchungen und Empfehlungen von Ombudsman-Einrichtungen weitgehend folgenlos. Aktivitäten von Ombudsman-Einrichtungen werden ferner ad absurdum geführt, wenn Politikern, die dafür be-

556 Der *Code of Ethics* und die *Standards of Practice* der Ombudsman Association finden sich auf deren Website unter http://www.ombuds-toa.org/code_of_ethics.htm.

557 Vgl. dazu u.a. die Ombudsman-Einrichtung der EU: www.euro-Ombudsman.eu.int sowie The International Ombudsman Institute: www.law.ualberta.ca.

558 Vgl. Lingnau 1996.

kannt sind, dass sie sich skrupellos über Recht und Gesetz hinwegsetzen und/oder sich selbst bereichern, in freien Wahlen das Vertrauen ausgesprochen wird.

Die Bedeutung von Ombuds-Personen hat im Zuge der Demokratisierungsbemühungen vieler Transitions- und Entwicklungsländer erheblich zugenommen. Während Mitte der 80er Jahre lediglich 21 Länder Ombudsman-Einrichtungen hatten, verfügten im Jahr 2001 ungefähr 110 Länder – darunter viele EL⁵⁵⁹ - über entsprechende Institutionen. Dies ist eine sehr erfreuliche Entwicklung, da Ombudsman-Institutionen gerade in Länder mit noch fragilen Strukturen große Bedeutung zukommt.

Lokale zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen

Staatliche Initiativen und Institutionen sind oft nur eingeschränkt in der Lage, vergangenes Unrecht aufzuklären und aufzuarbeiten. Das Beispiel Südafrikas zeigt, wie wichtig die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Strukturen ist. Dies gilt nicht nur für den Bereich der Aufklärung und Aufarbeitung. Gerade zur Stabilisierung von Post-Konflikt-Situationen und zum proaktiven Schutz der Menschenrechte sind dezentrale, nicht-staatliche Versöhnungs-initiativen aller Art von großer Bedeutung.⁵⁶⁰

Der Erfolg der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission ist zu einem großen Teil dem Beitrag zivilgesellschaftlicher Strukturen zu verdanken, die schon während der Apartheid von der EU, politischen Stiftungen und nichtstaatlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt wurden.⁵⁶¹

Nichtregierungsorganisationen haben in Südafrika dazu beigetragen, dass die Mitglieder der Wahrheits- und Versöhnungskommission unter Berücksichtigung von Kandidaten der Zivilgesellschaft öffentlich ausgewählt wurden und dass die Wahrheits- und Versöhnungskommission öffentlich und nicht hinter verschlossenen Türen tagte und damit Manipulation und Einflussnahme durch die Regierung weitgehend ausgeschlossen war.

Nichtregierungsorganisationen haben ferner maßgeblich dazu beigetragen, dass ein Großteil der Arbeit der Wahrheits- und Versöhnungskommission überhaupt realisiert werden konnte: Nur durch die Unterstützung von NRO möglich, die notwendigen Aufklärungskampagnen, Gutachten, Workshops und Anhörungen durchzuführen, über 23.000 Opferaussagen zusammenzutragen, eine ange-

559 In Afrika gibt es Ombudsman-Einrichtungen in: Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Gabun, Gambia, Ghana, Kamerun, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauretanien, Mauritius, Namibia, Nigeria, Senegal, Seychellen, Südafrika, Sudan, Tanzania, Togo, Tunesien, Uganda, Zambia und Zimbabwe. In Asien in den folgenden Ländern: Hong Kong, Indien, Indonesien, Japan, Macau, Pakistan, Philippinen, Süd-Korea, Sri Lanka, Thailand und Taiwan. In Mittel- und Südamerika in den folgenden Ländern: Antigua, Argentinien, Barbados, Belize, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Saint Lucia, Trinidad and Tobago, Venezuela.

560 Vgl. dazu auch Heinrich 2000.

561 Vgl. Lingnau 2004a.

messene Berichterstattung zu gewährleisten und psycho-soziale Hilfen für die Opfer anzubieten. Ähnlich stellt sich die Situation in Kambodscha dar.

Schließlich ist es dem Engagement der Zivilgesellschaft zu verdanken, dass die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission nicht nur national, sondern auch international bekannt geworden ist.

Zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen sind jedoch nicht per se besser als staatliche oder para-staatliche. Als Tendenzorganisationen, die im Unterschied zu staatlichen, dem Gemeinwohl verpflichteten Strukturen explizit Partikularinteressen vertreten, können sie unter Umständen sogar voreingenommener, parteiischer und anfälliger für interessen geleitete Simplifizierungen, Schwarz-Weiß-Malereien, Politisierung und Instrumentalisierung von Ethnizität oder anderen Zuschreibungen sein als staatliche Initiativen.⁵⁶² So steht z.B. die katholische Kirche in Ruanda nach ihrer unrühmlichen Rolle während des Genozids 1994 im Verdacht, Versöhnungsbemühungen der Regierung und anderer Akteure zu hintertreiben.⁵⁶³ Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Ansätze erhebliche Begrenzungen: Sie haben nur indirekten Einfluss auf Veränderungen von Staat und Verwaltung und eine begrenzte Breitenwirksamkeit, da die meisten NRO nur einzelne Gruppierungen vertreten und bedienen. Andererseits haben zivilgesellschaftliche Initiativen auch erhebliche Vorteile: so z.B. durch ihre Präsenz vor Ort, ihre Nähe zu Zielgruppen, der Möglichkeit zur umfassenderen Betreuung von Opfern und der daraus resultierenden Vertrauensposition und Expertise. Idealerweise ergänzen sich (seriöse) staatliche und nicht-staatliche Bemühungen im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit.⁵⁶⁴

4.12 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die aus der Realität verschiedener Entwicklungsländer stammenden Beispiele innovativer Ansätze Menschenrechte umzusetzen sowie Demokratie und Entwicklung zu befördern zeigen, dass Fortschritte vor allem dann zu machen sind, wenn Missstände als unzureichende Realisierung von Menschenrechten gesehen werden, d.h. als eine strukturelle Herausforderung perzipiert und Akteure *empowered* statt zu passiven Empfängern von Hilfe gemacht werden. Die Verbindung von menschenrechtlichem Denken, Demokratisierung und Entwicklungsbemühungen (*comprehensive approaches*) erweist sich als hilfreich wenn nicht sogar notwendig: Nachhaltige Verbesserungen sind vor allem dann möglich, wenn sich Reformen in verschiedenen Bereichen gegenseitig verstärken. Damit stützt der empirische Befund die im theoretischen Teil entwickelte These (Konvergenz von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung) der vorliegenden Arbeit "*all good things go together*".

In der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit aber hat sich das bisher nur unzureichend manifestiert. Die Entwicklungszusammenarbeit setzt immer noch sehr auf Direktleistungen und zu wenig auf

562 Vgl. Weilenmann 1998.

563 Vgl. Lingnau 1999:44.

564 Vgl. Lingnau 2003a.

Strukturveränderungen, die Menschen unabhängig von einzelnen Projekten oder Programmen Handlungsmöglichkeiten eröffnen und sie in die Lage versetzen, diese Möglichkeiten zu nutzen bzw. ihre Menschenrechte zu realisieren..

Dass es dabei auch (und vor allem) eines größeren Engagements in den klassischen sozialen Bereichen bzw. bezüglich der WSK-Rechte auf Bildung und Gesundheit bedarf, ist mittlerweile erfreulicherweise *common sense* (vgl. dazu ausführlich den kritischen Rückblick des früheren Weltbank-Chefökonom Stiglitz 2006). So rät der IWF nicht mehr (wie zu Zeiten der Strukturanpassungspolitik, vgl. Lingnau et al. 1993) zu engstirniger Austeritätspolitik, sondern fordert Entwicklungsländer-Regierungen heute nachdrücklich dazu auf, mehr für Bildung und Gesundheit auszugeben.

Hoffnungsträger weiterer Fortschritte sind allerdings weniger die Entwicklungszusammenarbeit als solche oder die sehr reformresistenten und suboptimal funktionierenden Organisationen der Vereinten Nationen incl. der regionalen Strukturen als vielmehr die in der konkreten Realität einzelner Länder entstehenden problemlösungsorientierten Ansätze - wie die dargestellten Menschenrechtspolitik, menschenrechtlich orientierten Sektorpolitiken, die rechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch internationale bzw. Hybrid-Gerichte (ICTY, ICTR, ECCC), die skizzierten alternativen Ansätze rechtlicher Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen (Gacaca), Untersuchung-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen und Konsultativprozesse, einzelne legislative und administrative Instrumente sowie schließlich Ombuds-Personen und zivilgesellschaftliche Initiativen.

IV Ergebnisse

5 Ergebnis auf der Theorieebene I: Zur praktischen Relevanz der Theorie (Deduktion): Operationalisierung von Menschenrechten mithilfe der Pflichtentrias

5.1 Armut als Missachtung von wirtschaftlichen Menschenrechten

Armutsbekämpfung ist das wichtigste Ziel und die größte Herausforderung der Entwicklungszusammenarbeit. Armut ist allerdings nicht nur ein Mangel an Einkommen und wirtschaftlichen Möglichkeiten, sondern auch und vor allem als Vorenthaltung von materiellen wie immateriellen Möglichkeiten, so z.B. fehlendem Zugang zu Nahrung, Kleidung und Unterkunft, Gesundheitsversorgung, Bildungsmöglichkeiten, natürlichen Ressourcen wie Land und Wasser, Arbeit und Kreditmöglichkeiten oder auch in mangelndem Zugang zu Dienstleistungen und Informationen und zu Möglichkeiten der politischen Mitbestimmung.⁵⁶⁵ Armut hat viel mit Ausgrenzung und Marginalisierung zu tun. Außerdem verstärken Armutspänomene oft bereits vorhandene Diskriminierungen. Entsprechend definieren Weltbank und BMZ Armut wie folgt: *"Poverty is multidimensional. Besides the lack of necessary resources for basic well-being – especially food, but also shelter, clothes, and other basic necessities – poverty means lack of physical, social, and environmental assets, which leaves poor people at risk, vulnerable to natural and man-made disasters; limited or no access to basic infrastructures – particularly roads (in rural areas), transport, and water and sanitation; inadequate access to services such as health care and education; lack of voice, power, and independence, which subjects poor people to exploitation; inability to maintain cultural identity and fully participate in community life"* (World Bank 2000). „Armut bedeutet nicht nur geringes Einkommen, sondern auch geringe Chancen und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten am politischen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte sowie fehlender Zugang zu Ressourcen.“⁵⁶⁶

Der gemeinsame Anknüpfungspunkt der Verwirklichung von Menschenrechten und der Bekämpfung der Armut ist die Anerkennung der gleichen Würde aller Menschen und ihres Anspruchs auf eine Existenz, die dieser Würde gerecht wird. Extreme Armut verletzt die Würde des Menschen und kann

565 Worauf es wirklich ankommt, muss von den Betroffenen selbst definiert werden.: *"As years of fieldwork in developing countries have made clear, we need to understand the world of the poor not through our own assumptions, but through careful empirical analyses of what matters in their world, and how, and why"* (Varshney 2005:397). Bhutan ist dafür bekannt geworden statt von GDP (*Gross Domestic Product*) von GNH (*Gross National Happiness*) zu sprechen. Vgl. auch Stiglitz 2006:44f.

566 BMZ 2001:2.

aus menschenrechtlicher Perspektive als eine Folge der Vorenthaltung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, bürgerlicher und politischer Menschenrechten verstanden werden.⁵⁶⁷

Armutsbekämpfung als Millenniumsziel

Mit der Formulierung der *Millennium Development Goals* (MDG) hat die internationale Gemeinschaft eine konkrete Verpflichtung für die Bekämpfung extremer Armut übernommen. Auch wenn die jeweiligen Menschenrechte nicht explizit genannt werden, ist die Verbindung dieser Entwicklungsziele zu wichtigen menschenrechtlichen Standards dennoch deutlich – so etwa zu dem Recht auf Nahrung (Halbierung der Zahl der Menschen, die an Hunger leiden bis 2015 / Ziel Nr. 1), zu dem Recht auf Bildung (universelle Schulbildung in allen Ländern bis 2015 / Ziel Nr. 2), zu dem Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Förderung der Geschlechtergleichheit und der Ermächtigung von Frauen / Ziel Nr. 3) oder zu dem Recht auf Gesundheit (Ziele Nr. 4, 5 und 6). Es ist insofern nicht nur anerkannt, sondern – zumindest dem Wortlaut der Millenniumserklärung zufolge – höchste politische Priorität, dass Armut in all in ihren Erscheinungsformen zu bekämpfen ist. Menschenrechtlich gesehen kann dies als Umsetzung der WSK-Rechte geschehen.

Armutsbekämpfung als Umsetzung der WSK-Rechte

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) sind vor allem in dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) verankert. Zu den WSK-Rechten zählen vor allem die folgenden Rechte:

Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte	
Art. 6	Recht auf Arbeit
Art. 7	Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen
Art. 8	Gewerkschafts- und Streikrechte
Art. 9	Recht auf soziale Sicherheit (inklusive Sozialversicherung)
Art. 10	Schutz von Familien, Müttern, Kindern und Jugendlichen
Art. 11	Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Recht auf angemessene Ernährung, Bekleidung, Recht auf Unterbringung
Art. 12	Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit
Art. 13	Recht auf Bildung
Art. 14	Recht auf unentgeltliche Grundschulbildung
Art. 15	Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts, Schutz des Urheberrechts und Achtung der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und schöpferischen Tätigkeiten

567 Vgl. E/CN.4/RES/2003/24 *Human rights and extreme poverty*.

Darüber hinaus sind die WSK-Rechte aber auch in anderen universellen menschenrechtlichen Verträgen verankert, so etwa in der ICRC, in der ICEDAW, in der ICERD, in der Internationalen Konvention über die Rechte der Wanderarbeiter und ihrer Familien sowie in regionalen Verträgen, wie etwa der Europäischen Sozial-Charta (ESC) des Europarats, der Amerikanischen Menschenrechts-Konvention (und ihrem Zusatzprotokoll) und der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker (AfCRMV).

Das lange vorherrschende Verständnis, demzufolge wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als „Leistungsrechte“ zu sehen und daher nicht justitiabel seien, beruht auf einer verkürzten Sichtweise. WSK-Rechte zielen – wie alle Menschenrechte – in erster Linie darauf, Individuen die aktive und selbstbestimmte Erfüllung ihrer Rechte zu ermöglichen, d.h. dass es zuallererst in die Eigenverantwortlichkeit jedes Einzelnen fällt, selbst für die Realisierung seiner Rechte Sorge zu tragen.⁵⁶⁸ Darüber hinaus nehmen die WSK-Rechte vor allem die Staaten in die Pflicht. Politikwissenschaftlich ausgedrückt heißt das, dass Menschenrechte nicht nur juristisch, sondern auch und vor allem politisch gesehen werden müssen. Pogge spricht von einem "*institutional understanding of human rights*" (Pogge 2002:64): "*Human rights are (...) moral claims on the organization of one's society*" (Pogge 2002:64). "*The responsibility is to work for an institutional order and public culture that ensure that all members of society have secure access to the objects of their human rights*" (Pogge 2002:65). Es geht also um ein konstruktives Menschenrechtsverständnis, das v.a. darauf fokussiert, dass Menschenrechte erfüllt werden (statt sich mit der Unerfüllbarkeit von *manifesto rights*⁵⁶⁹ zu beschäftigen).

Mithilfe der Pflichtentrias lässt sich das für jedes Menschenrecht in jedem Land durchbuchstabieren. Jedes Menschenrecht verpflichtet den Staat, das jeweilige Menschenrecht zu achten (*to respect*), zu schützen (*to protect*) und zu gewährleisten (*to fulfil*).⁵⁷⁰ Im Bereich der WSK-Rechte lassen sich diese Pflichten wie folgt präzisieren:

Die Pflicht, die WSK-Rechte zu achten, verlangt vom Staat, die Ressourcen, die dem Einzelnen zur Verfügung stehen, zu respektieren und nicht durch willkürliche Eingriffe die selbständige Erfüllung seiner Bedürfnisse zu behindern. Gleichzeitig muss der Staat alles (legislativ und haushaltspolitisch etc.) Notwendige tun, um den Einzelnen in die Lage zu versetzen, selbständig für seine Bedürfnisse zu sorgen. Das kann sich auch auf Ressourcen beziehen, die kollektiv besessen oder genutzt werden (*common property resources*). Nicht nur willkürliche Enteignungen oder Vertreibungen von Menschen stellen eine Verletzung dieser Achtungspflicht dar, sondern auch die fehlende Registrierung und Anerkennung von Landrechten oder der mutwillige Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen (Mädchen, ethnische Minderheiten) von der Schulbildung.

568 Vgl. Eide 2001:23.

569 "A society cannot secure for all of its members a happy love or a trip to the moon. Rights to such benefits would therefore be mere manifesto rights" (Pogge 2002:68).

570 Vgl. etwa ICESCR Committee General Comment No.12 1990:para 15.

Die Pflicht, die WSK-Rechte zu schützen bedeutet, dass der Staat menschenrechtsverletzende Eingriffe Dritter (so z.B. von Unternehmen oder anderen privaten Akteuren) verhindern muss. Diese Schutzpflicht verpflichtet den Staat dazu seine Bürgerinnen und Bürger vor Menschenrechtsverletzungen wie z.B. Vertreibung, Ausbeutung, Zwangsarbeit, Diskriminierung und Gesundheitsschädigung aber auch vor Betrug und anderen Handels- und Vertragspraktiken zu schützen, die gegen die guten Sitten verstoßen.

Die Pflicht zur Gewährleistung von WSK-Rechten schließlich verlangt vom Staat geeignete rechtliche, institutionelle und/oder materielle Maßnahmen zur vollen Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu ergreifen bzw. die mit ihnen verbundenen Ansprüche gegebenenfalls direkt bereitzustellen. Als Beispiele für Gewährleistungspflichten können genannt werden:

- Bezüglich des Rechtes, vor Hunger geschützt zu sein (Art. 11. (2) ICESCR) sind die Staaten verpflichtet, Forschung und Technologie zu nutzen als auch Reformen landwirtschaftlicher Systeme durchzuführen, um die Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln zu verbessern.
- Bezüglich des Rechtes auf Gesundheit (Art. 12 (2) ICESCR) sind die Staaten verpflichtet, Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt- und Arbeitshygiene, zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer und endemischer Krankheiten sowie zur Bereitstellung von ärztlicher Betreuung und von medizinischen Einrichtungen zu ergreifen.

Die staatliche Pflicht zur Gewährleistung durch direkte Bereitstellung (*to provide*) kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn die Befriedigung von Grundbedürfnissen durch die Betroffenen selber nicht mehr sichergestellt ist bzw. wenn keine anderen Möglichkeiten ihrer Sicherstellung vorhanden sind.⁵⁷¹ Die staatliche Pflicht zur Gewährleistung von WSK-Rechten gilt auch im Kontext knapper Ressourcen. Die Verpflichtungen müssen durch eine effektive Nutzung der vorhandenen Ressourcen verwirklicht werden.

Zur weiteren Operationalisierung kommen dann die folgenden Instrumente zum Einsatz: die Definition von Kerninhalten, die Definition von unmittelbaren und fortschreitenden Umsetzungsverpflichtungen sowie die Definition von handlungsorientierten und ergebnisorientierten Verpflichtungen.⁵⁷²

571 Diese Pflicht wird etwa in Bezug auf das Recht auf ausreichende Ernährung (Art. 11 ICESCR) vom ICESCR-Ausschuss dahingehend konkretisiert, dass dem Staat auch die Verpflichtung zukommen kann, das Recht auf ausreichende Ernährung direkt und unmittelbar zu gewährleisten (*to provide*), wenn Einzelne oder Gruppen aus Gründen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, nicht mehr über ausreichende Ernährungsmöglichkeiten zu verfügen. Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12, 1999:para 15*.

572 Vgl. zum Abschnitt Eide 2000:126-128 bzw. Eide 2001:23-25.

Definition von Kerninhalten

Wenn – wie insbesondere in Entwicklungsländern – Sachzwänge bestehen, die es einem Land unmöglich machen, ein bestimmtes Menschenrecht in vollem Umfang sicherzustellen, so ist der Staat dennoch verpflichtet, zumindest den Kerninhalt⁵⁷³ des Rechts zu verwirklichen und diesen Kerninhalt zuerst für die Gruppen und Individuen sicherzustellen, die am stärksten von der Vorenthaltung des in Frage stehenden Rechts betroffen sind. Auch Ressourcenknappheit befreit Staaten nicht von der Verpflichtung, die Kerninhalte der WSK-Rechte zu realisieren.⁵⁷⁴

Die Kerninhalte der WSK-Rechte werden in den Allgemeinen Bemerkungen des ICESCR-Ausschusses definiert.⁵⁷⁵

Die Fokussierung auf Kerninhalte trägt immer auch die Gefahr in sich, andere wichtige Aspekte der Verwirklichung des jeweiligen Rechts zu vernachlässigen. Aus einer analytischen Perspektive und mit dem Ziel, den zentralen Gehalt der (bisweilen vage formulierten) Vertragsbestimmungen zu präzisieren, stellt diese Vorgehensweise aber einen wichtigen (und legitimen) Ansatz dar, um das Verständnis für den Gehalt der lange vernachlässigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu vertiefen.

Unmittelbare und fortschreitende Umsetzungsverpflichtungen und Prioritätensetzung

Art. 2 (1) ICESCR verpflichtet jeden Vertragsstaat, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten, Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ Die in dieser Formulierung zum Ausdruck kommende Vorstellung einer fortschreitenden Verwirklichung der Rechte des ICESCR ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Erstens wird eingeräumt, dass die volle Verwirklichung der Rechte schrittweise und über einen längeren Zeitraum erfolgen kann. Zweitens wird eine gewisse Prioritätensetzung in der Verfolgung der Verwirklichung der Rechte zugestanden.

Wichtige Aspekte im Kontext der sofortigen bzw. fortschreitenden Verwirklichung von Rechten sind insbesondere die Verpflichtung, bestimmte Maßnahmen sofort zu ergreifen, das absolute Verbot von

573 In der Literatur wird sowohl der Begriff „Kerninhalt“ als auch der Ausdruck „minimaler Kerninhalt“ verwendet. Beide meinen dasselbe. Vgl. Künnemann 2002:170.

574 So explizit die *ICESCR Committee General Comment No. 3 1990* sowie die *Limburg Principles 1986*, die 1986 als aktueller Stand der Interpretation des ICESCR vereinbart wurden..

575 Vgl. *ICESCR Committee General Comments*..

Diskriminierung, die zu berücksichtigenden Ressourcen, die Verpflichtung der Erfüllung minimaler Standards ("Kerninhalte") sowie die Möglichkeit vorübergehender Prioritätensetzung:⁵⁷⁶

- Die Tatsache, dass die meisten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nur fortschreitend realisiert werden können, ändert nichts an der Verpflichtung der Staaten, bestimmte Maßnahmen sofort zu ergreifen. Weitere Maßnahmen müssen dann so schnell und so umfassend wie möglich durchgeführt werden. Hinsichtlich des Rechts auf Bildung beispielsweise sind diskriminierende Regelungen (etwa hinsichtlich der Geschlechter oder der religiösen Anschauung) unmittelbar abzuschaffen,⁵⁷⁷ während die Bereitstellung von Räumlichkeiten, Materialien, ausgebildeten Lehrkräften usw. abhängig von den verfügbaren Ressourcen zu realisieren ist.⁵⁷⁸ Die Vorgehensweise ist dabei nicht in das Belieben der Staaten gestellt. Vielmehr muss jeder Staat nachweisen, dass durch die ergriffenen Maßnahmen messbare Fortschritte in Richtung einer vollständigen Umsetzung des jeweiligen Rechts gemacht werden.
- Diskriminierungen sind in jedem Fall zu unterbinden.⁵⁷⁹
- Der Staat muss zur Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte alle seine Möglichkeiten ausschöpfen. Mit dem Begriff „Ausschöpfung aller Möglichkeiten“ sind sowohl die nationalen, als auch die im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Ressourcen zu berücksichtigen.⁵⁸⁰
- Der Umgang mit knappen Ressourcen, die möglichst effektive Verwendung von knappen Ressourcen sowie die Notwendigkeit der Prioritätensetzung bei konkurrierenden Zielsetzungen sind der Entwicklungszusammenarbeit vertraute Herausforderungen. Art. 2 (1) der ICESCR ist für die Entwicklungszusammenarbeit aber auch insofern besonders hilfreich, als er der Argumentation vieler Entwicklungsländer, dass sie die Menschenrechte aufgrund von Zeit- und Ressourcenknappheit nicht realisieren können, die Grundlage entziehen⁵⁸¹ und einen *step-by-step*-Ansatz

576 Richtlinien für die Umsetzung der Staatenverpflichtungen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten wurden maßgeblich im Rahmen von zwei Expertentreffen erarbeitet: die sog. *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* 1986 und die *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights* 1997. Diese Richtlinien haben in der Folge auch die Tätigkeit der Vertragsorgane und besonders des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte maßgeblich beeinflusst.

577 Der ICESCR-Ausschuss hat in seinen Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) Nr. 3 para 5 eine Reihe weiterer Pflichten aufgelistet, die unmittelbar umzusetzen sind.

578 Vgl. etwa UNDP 2000a:117.

579 Die überragende Bedeutung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung (vgl. Art 2 (2) ICESCR) hinsichtlich der Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte wird auch vom Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besonders hervorgehoben. Vgl. dazu auch die *Limburg Principles* 1986:35-41.

580 Vgl. auch Eide 2001:26.

581 Vgl. OHCHR:para 63. Internet URL: <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>.

entwickelt, den die Entwicklungszusammenarbeit sowohl im Politikdialog als auch im operativen Bereich unterstützen könnte.

- An der Erfüllung minimaler Standards kein Weg vorbei. Nicht einmal schlimmste Ressourcenknappheit oder Ausnahmesituationen werden hinsichtlich der minimalen Standards als Entschuldigung akzeptiert.⁵⁸² Vielmehr hat jeder Staat nachzuweisen, dass alle Anstrengungen unternommen und alle zur Verfügung stehenden Ressourcen genutzt wurden, um minimale Standards ("Kerninhalte") zu gewährleisten.⁵⁸³
- Was den Prozess der Prioritätensetzung betrifft, so führen die *Draft Guidelines* des OHCHR über einen menschenrechtlichen Ansatz in der Armutsbekämpfung aus, dass aus der grundsätzlichen Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit aller Menschenrechte folgt, dass eine Prioritätensetzung nicht darauf begründet werden kann, dass einem Recht gegenüber einem anderen eine höhere Wertigkeit eingeräumt wird. Differenzierungen sind nur phasenweise aufgrund von praktischen Überlegungen möglich, so z.B. um Rechte, die bislang besonders vernachlässigt worden waren, stärker zu fördern oder um solche Rechte prioritär umzusetzen, die als ein Katalysator für die Verwirklichung anderer Rechte wirken können oder auch um vorrangig Rechte zu stärken, die einen besonderen Bezug zu nationalen Erfahrungen oder Traditionen haben. Diese Form temporärer Prioritätensetzung ist jedoch nur unter bestimmten Einschränkungen zulässig. Erstens muss sichergestellt werden, dass hinsichtlich der anderen Rechte zumindest der bereits erreichte Verwirklichungsgrad erhalten wird und es hier nicht zu einer Verschlechterung kommt (*principle of non-retrogression*).⁵⁸⁴ Zweitens gilt der Grundsatz, dass bei allen Rechten zumindest bestimmte minimale Standards ("Kerninhalte") unmittelbar realisiert werden müssen.⁵⁸⁵

Handlungsorientierte und ergebnisorientierte Verpflichtungen

Bezüglich der Operationalisierung und Umsetzung von WSK-Rechten kann ferner zwischen handlungsorientierten und ergebnisorientierten Elementen unterschieden werden. Handlungsorientierte

582 *Limburg Principles 1986:28*: „In the use of the available resources due priority shall be given to the realization of rights recognized in the Covenant, mindful of the need to assure to everyone the satisfaction of subsistence requirements as well as the provision of essential services.“ Vgl. auch *Maastricht Guidelines 1997:para 9, 10*.

583 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 3 1990:para 10*.

584 Der Ausschuss hält fest: Im Fall von Maßnahmen, die zu einer Zurücknahme bzw. Verschlechterung von bereits erreichten Standards von WSK-Rechten resultieren, obliegt es dem Staat darzulegen, dass er solche Maßnahmen erst ergriffen hat, nachdem alle anderen Alternativen sorgfältig überprüft wurden und dass die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtheit aller im ICESCR enthaltenen Rechte, sowie hinsichtlich der Verpflichtung, alle ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen auszuschöpfen, gerechtfertigt sind. Vgl. dazu *ICESCR Committee General Comment No. 3 1990:para 9* bzw. *ICESCR Committee General Comment No. 14 2000: para 32*.

585 Vgl. OHCHR 2002:para 70-74. Internet URL: <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>.

Verpflichtungen (*obligations of conduct*) verlangen von den Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, um ein bestimmtes Recht zu verwirklichen. Ergebnisorientierte Verpflichtungen (*obligations of result*) zielen demgegenüber auf die Erreichung von bestimmten Ergebnissen entsprechend festgelegter Standards. Art. 2 (1) ICESCR spricht daher von der Notwendigkeit der Ergreifung „aller geeigneten Maßnahmen“, was nicht nur gesetzliche, administrative, finanzielle und soziale, sondern auch Maßnahmen im Informations- und Bildungsbereich umfassen kann.

So könnte eine *obligation of conduct* im Kontext des Rechts auf Gesundheit (Art. 12 ICESCR) darin bestehen, einen Aktionsplan aufzustellen, der konkrete Schritte aufzeigt, um eine Senkung der Kindersterblichkeitsrate zu erreichen. Eine *obligation of result* könnte etwa darin bestehen, die Kindersterblichkeit auf die im Rahmen der MDGs festgelegten Werte zu senken.⁵⁸⁶ In der Entwicklungszusammenarbeit ist diese Denkweise bereits Allgemeingut: Es wird zwischen *inputs* (wie z.B. Handlungen), *outputs*, *outcomes* und *impacts* (Resultaten) unterschieden.

Die meisten WSK-Rechte sind sowohl als handlungsorientierte als auch als ergebnisorientierte Verpflichtungen zu interpretieren, so dass es mit Absichtserklärungen und Aktionsplänen allein definitiv nicht getan ist.⁵⁸⁷ Vielmehr müssen alle WSK-Rechte (einschließlich aller ihrer Teilrechte und Sub-Komponenten) einzeln im Hinblick auf handlungs- und ergebnisorientierte Verpflichtungen durchdekliniert werden, d.h. die einzelnen Schritte benennen, die für die volle bzw. möglichst weitgehende Umsetzung des jeweiligen Rechts erforderlich sind.

Operationalisierung von drei zentralen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten

Die Verpflichtung, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, trifft primär die Staaten und Regierungen im Hinblick auf die Menschen, die ihrer Jurisdiktion unterworfen sind. Daneben besteht jedoch auch eine Verpflichtung der Staatengemeinschaft, zur Verwirklichung dieser Rechte durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit beizutragen.⁵⁸⁸

Im Folgenden werden exemplarisch die (Kern-)Inhalte und die damit verbundenen staatlichen Verpflichtungen von drei wichtigen wirtschaftlichen und sozialen Rechten genauer untersucht und operationalisiert. Die Ausführungen basieren auf den vom ICESCR-Ausschuss verfassten Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) zu den jeweiligen Rechten⁵⁸⁹ und wurden ergänzt um relevante sozialwissenschaftliche wie auch entwicklungspolitische Erkenntnisse und Beiträge. Es wird deutlich,

586 Vgl. *Maastricht Guidelines* 1997:para 7.

587 Vgl. Eide 2001:25.

588 Vgl. etwa hinsichtlich dieser Aspekte insbesondere die Art. 2 (1), 11 (1) und (2), sowie Art. 23 ICESCR; im Rahmen der ICRC die Art 4, 23, 24 bzw. 28 sowie auf einer generellen Ebene die Art. 55 und 56 der Satzung der Vereinten Nationen.

589 Vgl. www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm.

erstens, dass sich auch die WSK-Rechte operationalisieren lassen⁵⁹⁰ und zweitens, dass die Verpflichtungen und Indikatoren weitgehend den in der Entwicklungszusammenarbeit üblichen entsprechen.

5.2 Das Recht auf angemessene Ernährung

Das Recht auf angemessene Ernährung (*the right to adequate food*) spielt eine zentrale Rolle für die Fähigkeit, andere Menschenrechte in Anspruch zu nehmen. Aus der Sicht des ICESCR-Ausschusses ist es untrennbar mit dem Grundsatz von sozialer Gerechtigkeit verbunden. Die Staaten und die Staatengemeinschaft sind daher verpflichtet, angemessene wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Maßnahmen zu ergreifen, die auf die Beseitigung von Armut und die Verwirklichung aller Menschenrechte für alle gerichtet sind.⁵⁹¹ Die besondere Bedeutung dieses Rechts wird auch dadurch verdeutlicht, dass es in Ziel Nr. 1 der MDG (Halbierung der Zahl der Menschen, die an Hunger leiden bis 2015) eingeflossen ist.

Quellen

Die zentrale menschenrechtliche Quelle des Rechts auf Ernährung ist Art. 11 ICESCR, in dem es heißt:

„1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food (...) and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed:

- (a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;*
- (b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.“*

Andere Referenzen sind auch in der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in den Art. 24 (2) c) und 27 (3) ICRC und in Art. 14 (2) g) ICEDAW enthalten. Außerdem findet sich das Recht auf angemessene Ernährung u.a. auch in der *Rome Declaration on World Food Security* von 1996 und dem *World Food Summit Plan of Action* von 1996.

590 Insgesamt liegen bisher (Stand Mai 2008) 19 Allgemeine Bemerkungen des ICESCR Ausschusses vor.

591 ICSECR *Committee* 1999:para 4.

Definition des Rechts auf angemessene Ernährung

Das Recht auf angemessene Ernährung ist Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und sollte aus dieser Perspektive nicht in einem engen Sinn interpretiert, d.h. mit einer minimalen Versorgung von Proteinen, Kalorien und anderen Nährstoffen gleichgesetzt werden. Das Recht auf angemessene Ernährung ist vielmehr als das Recht zu verstehen, selbständig die eigene Ernährung sicherzustellen.⁵⁹² Das heißt es umfasst das Recht jedes Menschen, alleine oder in Gemeinschaft mit anderen, in physischer und wirtschaftlicher Hinsicht, Zugang zu adäquater Ernährung oder zu Mitteln zu haben, mit denen sich adäquate Ernährung sicherstellen lässt. Die tieferliegenden Ursachen von Hunger und Unterernährung bestehen dem ICESCR-Ausschuss zufolge nicht darin, dass es zu wenig Ressourcen gibt, sondern darin, dass der Zugang zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen beschränkt ist.⁵⁹³

Die Kerninhalte des Rechtes auf angemessene Ernährung stellen sich dem ICESCR-Ausschuss entsprechend wie folgt dar:

- *“the availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture;*
- *the accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights.”*⁵⁹⁴

Die entscheidenden Begriffe sind also Angemessenheit (*adequacy*) und Zugang (*access*).

Kriterien der Angemessenheit (*adequacy*) sind erstens die Menge und Qualität von Nahrung, die nach ernährungswissenschaftlichen Erkenntnissen Wachstum, Gesundheitserhalt sowie physische und psychische Aktivitäten entsprechend Alter und Beschäftigung ermöglicht. Relevant ist zweitens, dass durch geeignete Maßnahmen Nahrungsmittelsicherheit hergestellt und die (verarbeitungs-, lagerungs-, umweltbedingte ...) Kontaminierung von Lebensmitteln verhindert wird. Drittens sollen auch kulturell relevante Aspekte berücksichtigt werden.⁵⁹⁵ Der Begriff der Angemessenheit von vorhandenen Nahrungsmitteln steht darüber hinaus in einem engen Zusammenhang mit dem Kriterium der Nachhaltigkeit. Letzteres zielt darauf ab, Ernährung über einen längeren Zeitraum sowohl für die jetzige als auch für zukünftige Generationen sicherzustellen.

592 *“The right to adequate food ... should primarily be understood as the right to feed oneself, rather than as the right to be fed. ...”* (OHCHR 2002, para 91).

593 ICSECR *Committee* 1999:para 5.

594 ICSECR *Committee* 1999:para 8.

595 Vgl. ICSECR *Committee* 1999:para 8.

Der Begriff der Zugänglichkeit (*accessability*) umfasst sowohl physische als auch wirtschaftliche Aspekte. In physischer Hinsicht bedeutet Zugänglichkeit, dass der unmittelbare Zugang zu angemessenen Ernährungsmöglichkeiten für alle sichergestellt sein muss. Dies gilt insbesondere für besonders verletzbare Gruppen⁵⁹⁶ sowie für Opfer von Naturkatastrophen und Menschen, die in Regionen leben, die für solche Katastrophen besonders anfällig sind. Der Staat ist entsprechend verpflichtet, Zugangsmöglichkeiten für besonders benachteiligte Gruppen – mit einem besonderen Augenmerk auf indigene Bevölkerungsgruppen – zu sichern.⁵⁹⁷ Der Sicherstellung des Zugangs zu ausreichender Ernährung impliziert auch, dass sich die Kosten für die Beschaffung von angemessenen Nahrungsmitteln für den Einzelnen oder einen Haushalt in einem Rahmen bewegen müssen, der nicht grundsätzlich die Erfüllung von anderen Grundbedürfnissen in Frage stellt.⁵⁹⁸

Kerninhalte

Der Kerninhalt des Rechts auf angemessene Ernährung wird in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des ICESCR-Ausschusses definiert.⁵⁹⁹ Dort heißt es, dass, wenn in einem Staat eine signifikante Anzahl von Individuen nicht über einen grundlegenden Standard von Nahrung verfügt, dieser Staat seine Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt.⁶⁰⁰

In Verbindung mit der überragenden Bedeutung, die dem Recht vor Hunger geschützt zu sein, im zweiten Absatz von Art. 11 ICESCR eingeräumt wird, wird geschlussfolgert, dass der Kerninhalt in der Freiheit jedes Menschen von Hunger besteht.⁶⁰¹

596 Der Ausschuss nennt hier u.a. Babys und Kleinkinder, ältere und behinderte, physisch und psychisch kranke Menschen.

597 A.a.O.

598 *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 13* sowie Künnemann 2002:168-169 und Pogge 2002:46f.

599 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 3 1990*.

600 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 3 1990:para 10*.

601 Vgl. dazu Künnemann 2002:171 sowie *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 14* bzw. 15.

Staatliche Verpflichtungen

Entsprechend der Pflichtentrias sind alle Staaten verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die den Zugang zu angemessener Ernährung beschränken würden (*to respect*). Die Schutzpflicht des Staates (*to protect*) verlangt von ihm, sicherstellen, dass der Zugang von Individuen oder Gruppen zu angemessenen Ernährungsmöglichkeiten nicht durch Dritte (Unternehmen oder Einzelpersonen) beeinträchtigt oder verunmöglicht wird. Die Gewährleistungspflicht (*to fulfil*) hat zwei Dimensionen. Sie besteht einerseits darin, dass der Staat in einer pro-aktiven Weise Maßnahmen ergreifen muss, um die Nahrungsmittelsicherheit und Zugang aller Mitglieder der Gesellschaft zu Nahrungsmitteln zu gewährleisten (*to facilitate*).⁶⁰² Zum anderen kann einem Staat u.U. auch die Gewährleistungspflicht zukommen, das Recht auf angemessene Ernährung durch direkte und unmittelbare Leistungen bereitzustellen (*to provide*). Das ist dann der Fall, wenn Einzelne oder Gruppen aus Gründen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, nicht mehr über ausreichende Möglichkeiten verfügen, sich selbst zu ernähren.⁶⁰³

Alle Staaten müssen nachweisen, dass sie alle Anstrengungen unternommen haben, die zur Verfügung stehenden Ressourcen prioritär dafür zu verwenden, diese minimalen Standards (Kerninhalte) zu erfüllen.⁶⁰⁴ Welche Maßnahmen ein Staat auf der nationalen Ebene konkret ergreift, ist mit Ausnahme von Maßnahmen zur Verwirklichung von Kerninhalten weitgehend in seine Disposition gestellt. Auf jeden Fall sind konkrete Schritte notwendig. Der ICESCR-Ausschuss beispielsweise fordert die Entwicklung einer nationalen Strategie, die sich auf die menschenrechtlichen Zielsetzungen und auf die mit dem Recht verbundenen unterschiedlichen Ebenen der Staatenverpflichtungen beziehen und darauf gerichtet sein muss, Ernährungssicherheit für alle zu ermöglichen. Eine solche Strategie soll im Rahmen eines partizipativen Konsultationsprozesses erstellt werden, der alle relevanten Bereiche der Nahrungserzeugung und -versorgung umfasst und auch Maßnahmen benennt, die in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Arbeit und soziale Sicherheit durchzuführen sind. Besondere Aufmerksamkeit soll die Verhinderung von Diskriminierungen in Bezug auf Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, Kreditvergabe und Technologien erfahren. In diesem Zusammenhang wird auch die Verhinderung der Diskriminierung von Frauen in Bezug auf Eigentum an Land und anderen Ressourcen sowie im Erbrecht, und die Bedeutung der Registrierung von Land- und Waldrechten als besonders wichtig hervorgehoben.⁶⁰⁵

602 Zum Thema Zugang zu Land als Menschenrecht vgl. v.a. Paasch 2002.

603 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 15*.

604 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 15*.

605 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 21-28, 29, 31*.

Die Umsetzung der nationalen Strategien soll durch eine entsprechende Rahmengesetzgebung sichergestellt und mit konkreten Fristen versehen werden. Für die Überprüfung und Adjustierung dieser Zielsetzungen sollen Indikatoren und nationale Monitoring-Mechanismen entwickelt werden.⁶⁰⁶

Während einige Maßnahmen sofort und unmittelbar ergriffen werden müssen, können andere Maßnahmen mittelfristig erfolgen, um das Recht auf angemessene Ernährung schrittweise voll zu verwirklichen.

Verletzungen des Rechts auf Ernährung können in Form staatlicher Handlungen geschehen oder auch dadurch, dass es der Staat versäumt, Regelungen zu treffen, die Verletzungen von anderer Seite verhindern.

Auch eine Diskriminierung im Hinblick auf den gleichen Zugang zu adäquater Ernährung stellt eine Verletzung des Rechtes dar. Der Ausschuss führt u.a. auch Eigentum als einen Diskriminierungsgrund an.⁶⁰⁷

Für Opfer einer Verletzung des Rechts auf angemessene Ernährung wird (auf nationaler und internationaler Ebene) Zugang zu effektiven Rechtsmitteln und ein Anspruch auf Entschädigung gefordert.⁶⁰⁸

Die Allgemeine Bemerkung zum Recht auf angemessene Ernährung befasst sich abschließend auch mit den internationalen Verpflichtungen der Staaten und der Staatengemeinschaft, zur vollen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung beizutragen. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Nahrungsmittel niemals zur Ausübung von politischem oder wirtschaftlichem Druck verwendet werden dürfen. Was die Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe betrifft, so wird darauf hingewiesen, dass die verletzlichsten Gruppen prioritär unterstützt werden sollen und dass darauf geachtet werden muss, dass die bereitgestellten Nahrungsmittel von guter Qualität und kulturell akzeptabel sind. Negative Auswirkungen auf lokale Produzenten und Märkte sollen vermieden werden.

Schließlich werden neben den einschlägigen Agenturen und Organisationen der Vereinten Nationen (FAO, WFP, IFAD, UNDP, UNICEF) auch die Weltbank und der IMF aufgefordert, in ihrer Kreditvergabe und insbesondere im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen den Schutz des Rechts auf angemessene Ernährung zu berücksichtigen.⁶⁰⁹

606 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 21-28.*

607 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 18.*

608 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 29-31.*

609 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 12 1999:para 36-41.*

Indikatoren

Indikatoren zur Messung des Rechts auf angemessene Ernährung sollten sowohl *inputs*, *outputs*, *outcomes* als auch die Wirkung (*impact*) messen. Sinnvoll und möglich wären die folgenden Indikatoren, die soweit möglich *gender*-spezifisch erhoben und analysiert werden sollten:⁶¹⁰

- Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln pro Kopf der Bevölkerung,
- staatliche Aktivitäten zur Verbesserung der Nahrungsmittelverfügbarkeit (so z.B. Zugang zu Land, öffentliche Investitionen in landwirtschaftliche Bewässerungs- und Beratungssysteme, Nahrungsmittelsubventionen etc.),
- Existenz eines Frühwarnsystems in Bezug auf Ernteauffälle und Gefährdung der Nahrungsmittelsicherheit,
- Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Gesamtausgaben privater Haushalte,
- Anteil der Bevölkerung unter dem Mindestniveau des Nahrungsenergieverbrauchs,
- Anteil der Kinder unter 5 Jahren mit Untergewicht sowie weitere anthropometrische Daten (BMI, *height-for-age* etc.) insbes. für Frauen und Kinder.

5.3 Das Recht auf Bildung

Bildung ist ein universelles Menschenrecht und stellt zugleich eine Voraussetzung für die Verwirklichung von anderen Menschenrechten dar. Das Recht auf Bildung (*the right to education*) hat in Bezug auf andere Menschenrechte eine wichtige indirekte Bedeutung, da es Menschen erst in die Lage versetzt, Rechte aktiv und selbstbestimmt wahrzunehmen und einzufordern. Das Recht auf Bildung illustriert damit besonders deutlich die Interdependenz aller Menschenrechte.

Bildung hat auch im Rahmen der Armutsbekämpfung eine wichtige indirekte Funktion insofern es dazu beiträgt, dass wirtschaftlich und sozial marginalisierte sich aus eigener Kraft aus dem Kreislauf der Armut befreien können. Fehlende Bildung ist ein Aspekt von Armut. Entsprechend ist die universelle Einführung des Grundschulunterrichts ein zentrales Ziel der internationalen Gebergemeinschaft (MDG Nr. 2).⁶¹¹

610 Vgl. Malhotra 2002.

611 Vgl. *ICESCR Committee General Comment No. 13 1999:para 1*, OHCHR 2002:para 125 sowie Coomans 2002:219f.

Quellen

Die beiden zentralen Quellen für das Recht auf Bildung stellen Art. 13 und 14 ICESCR dar. Weitere wichtige menschenrechtliche Bestimmungen, die sich mit dem Recht auf Bildung befassen, finden sich in der ICRC (Art. 28 und 29) in der ICEDAW (Art. 10) und in der ICERD (Art. 5 (3) (v)), die den Schutz und die Rechte von Frauen und Kindern in Bildungs- und Erziehungsfragen bzw. die Beseitigung von bildungsrelevanten Diskriminierungen spezifizieren.

Article 13 ICESCR lautet wie folgt:

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:

(a) Primary education shall be compulsory and available free to all;

(b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

(c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

(d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;

(e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.

The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set

forth in paragraph I of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.“

Article 14 ICESCR führt aus:

„Each State Party to the present Covenant which, at the time of becoming a Party, has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all.“

Der ICESCR-Ausschuss hat zu beiden Bestimmungen des Pakts eine Allgemeine Bemerkung (*General Comment* no. 13 bzw. 11) verfasst. Weitere wichtige Weltkonferenzen und Erklärungen, die sich mit Bildungsfragen bzw. Aspekten des Rechts auf Bildung befassen, sind u.a. die *World Declaration on Education for All* (Jomtien 1990), *The Delhi Declaration and Framework for Action des Education for All Summit* (1993), die *Vienna Declaration and Programme of Action* (1993) sowie das *Dakar Framework for Action* (2000).

Definition des Rechts auf Bildung

Artikel 13 ICESCR verankert in Absatz 1 das Recht auf Bildung als ein Recht, das jedem zusteht und erläutert aus einer menschenrechtlichen Sicht die Ziele und Aufgabenstellungen einer Bildungspolitik, die auf die volle Entfaltung der menschlichen Person unter Achtung seiner Würde, seiner Rechte und Freiheiten gerichtet ist.

Art. 13 enthält darüber hinaus eine Reihe von spezifischen Verpflichtungen der Staaten, die Elemente einer umfassenden Verwirklichung des Rechts auf Bildung darstellen. Diese umfassen: den Zugang zu verpflichtender und unentgeltlicher Grundschulbildung für jeden sicherzustellen,⁶¹² die Verpflichtung, Formen des höheren Schulwesens, einschließlich des Fach- und Berufsschulwesens, (schrittweise) für alle einzuführen und allgemein zugänglich zu machen⁶¹³ bzw. die Verpflichtung, den Hochschulunterricht (schrittweise) einzuführen und – unter Berücksichtigung der Fähigkeiten des bzw. der Einzelnen – allgemein zugänglich zu machen.⁶¹⁴

Während es sich in Bezug auf den Zugang zu unentgeltlichem Grundschulunterricht um eine unmittelbare Verpflichtung handelt (Artikel 14 ICESCR verpflichtet die Staaten darüber hinaus, nationale Aktionspläne für die Umsetzung des Rechts auf verpflichtende und unentgeltliche Grundschulbildung auszuarbeiten und umzusetzen),⁶¹⁵ haben die beiden anderen genannten Verpflichtungen einen fort-

612 Vgl. Art. 13 (2) a.

613 Vgl. Art. 13 (2) b.

614 Vgl. Art. 13 (2) c.

615 Vgl. dazu auch *ICESCR Committee General Comment No. 11 1999*.

schreitenden Charakter. Für diese beiden Bildungsformen gilt aber auch das Ziel, diese allmählich unentgeltlich bereitzustellen.

Art. 13 legt ferner fest, dass allen Personen – unabhängig von Alter oder Geschlecht – eine grundlegende Bildung ermöglicht werden soll und dass schrittweise ein mehrstufiges Schulsystem entwickelt werden soll, das Stipendien gewährt werden sollen und dass das Lehrpersonal ausreichend bezahlt werden soll.⁶¹⁶

Während in diesen Bestimmungen die sozialen Aspekte des Rechts auf Bildung und die damit in Verbindung stehenden staatlichen Pflichten im Vordergrund stehen, beschäftigten sich die Absätze (3) und (4) des Art. 13 ICESCR mit zwei weiteren Bildungsaspekten. Art. 13 (3) ICESCR hat zwei Komponenten. Zum Einen, die Verpflichtung der Staaten, die Freiheit der Eltern bzw. des Vormunds zu achten, die religiöse und moralische Erziehung ihrer Kinder entsprechend ihrer eigenen Überzeugungen sicherzustellen. Zum Anderen die Verpflichtung der Staaten, deren Freiheit zu respektieren, andere als öffentliche Schulen für die Erziehung ihrer Kinder zu wählen. Mit Letzterem in enger Verbindung steht auch Art. 13 (4), der jedem die Freiheit einräumt, Bildungseinrichtungen, die bestimmten staatlich festgesetzten Minimalanforderungen genügen, zu gründen und zu leiten.⁶¹⁷

Die konkrete Umsetzung des Rechts auf Bildung muss auf die jeweiligen Voraussetzungen und Umstände eingehen. Dementsprechend wird jedes Land unterschiedliche Prioritäten verfolgen. Dennoch sind aus der Sicht des ICESCR-Ausschusses – ähnlich dem zum Recht auf angemessene Ernährung entwickelten Schema – alle im Hinblick auf die genannten sozialen Aspekte eines Rechts auf Bildung getroffenen Maßnahmen an den Kriterien der Verfügbarkeit (*availability*), der Zugänglichkeit (*accessibility*), der Annehmbarkeit (*acceptability*) bzw. der entsprechenden Anpassungsfähigkeit bzw. Geeignetheit (*adaptability*) auszurichten bzw. zu beurteilen. Die Umsetzungskriterien sind analog zu den oben genannten Erläuterungen zum Recht auf angemessene Ernährung zu verstehen. Das Kriterium der „Anpassungsfähigkeit“ jedoch wurde speziell für das Recht auf Bildung entwickelt. Dabei geht es darum, Bildungsmaßnahmen so zu gestalten, dass sie den unterschiedlichen Bedürfnisse von Lernenden mit unterschiedlichen sozialen und kulturellen Hintergründen angepasst werden können.

Wichtigster Maßstab für die angemessene Auslegung dieser Kriterien ist – in Anlehnung an das zentrale Kriterium des „Kindeswohls“ in der ICRC – das „Wohl des Lernenden“ („*best interest of the student*“).⁶¹⁸

616 Vgl. auch ICESCR Committee General Comment No. 11 1999:para 8-27.

617 Vgl. Coomans 2002:220.

618 Vgl. auch ICESCR Committee General Comment No. 13 1999:para 7.

Kerninhalte

Die Allgemeine Bemerkung zum Recht auf Bildung spricht nicht ausdrücklich von Kerninhalten, enthält jedoch einen eigenen Paragraphen, der sich mit staatlichen Kernpflichten zur Erfüllung von minimalen Bildungsformen befasst: „57. (...) *In the context of article 13, this core includes an obligation: to ensure the right of access to public educational institutions and programmes on a non-discriminatory basis; to ensure that education conforms to the objectives set out in article 13 (1); to provide primary education for all in accordance with article 13 (2) (a); to adopt and implement a national educational strategy which includes provision for secondary, higher and fundamental education; and to ensure free choice of education without interference from the State or third parties, subject to conformity with "minimum educational standards" (art. 13 (3) and (4)).*“⁶¹⁹

Aus diesem Paragraph (ergänzt durch weitere Elemente der Art. 13 und 14 ICESCR) lassen sich als Kernelemente des Rechts auf Bildung ableiten:

- Das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu den bestehenden öffentlichen Bildungsinstitutionen und Programmen.
- Das Recht auf verpflichtende und unentgeltliche Grundschulbildung. Unter Bedingungen von Ressourcenknappheit kommt der Verwirklichung einer allgemeinen Grundschulbildung in jedem Fall Priorität gegenüber anderen Bildungsformen zu. Der Aspekt der „Unentgeltlichkeit“ ist nicht nur hinsichtlich direkter, sondern auch betreffend unzulässig belastender indirekter Kosten zu verstehen. In inhaltlicher Hinsicht ist mit Grundschulbildung der Begriff der „Grundbildung“ (*basic education*) verbunden, der sich auf die Inhalte und zu erreichenden Resultate der Grundschulbildung bezieht.⁶²⁰
- Das Recht, Bildungseinrichtungen frei zu wählen und in dieser Wahl nicht durch staatliche Eingriffe oder Eingriffe von dritter Seite behindert zu werden. Dieser Anspruch gilt besonders auch für den Bereich der religiösen und philosophischen Erziehung und verlangt vom Staat u.a. Vermeidung von Indoktrinierung und die Vermittlung von pluralistischen Lerninhalten in öffentlichen Bildungseinrichtungen.

619 ICESCR Committee General Comment No. 13 1999:para 57.

620 Vgl. dazu auch ICESCR Committee General Comment No. 13 1999:para 9. Auf der Grundlage der Ergebnisse der im Bildungsbereich abgehaltenen internationalen Konferenzen sind grundlegende Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse, Grundkenntnisse von Gesundheit und Hygiene wie auch soziale Fähigkeiten (Kommunikations-, Ausdrucks- und Problemlösungsfähigkeit) als zentrale Elemente einer Grundbildung zu betrachten. Aus menschenrechtlicher Sicht gehört dazu auch eine grundsätzliche Einführung bzw. Bekanntmachung mit den Konzepten und Werten der Menschenrechte. Vgl. auch Coomans 2002:226-227.

- Der Anspruch auf Verabschiedung und Umsetzung von nationalen Bildungsplänen, die unterschiedliche Formen des höheren Schulwesens, einschließlich des Fachschul-, Berufsschul- und Hochschulwesens, umfassen.
- Der Anspruch auf Sicherung der Qualität von Bildungseinrichtungen entsprechend den Qualitätskriterien und Zielsetzungen des Art. 13 (1) ICESCR.
- Die Durchführung spezifischer Fördermaßnahmen für Personen, die sonst keinen Zugang zu Bildung haben, bzw. für Personen, die mit massiven Bildungsdefiziten konfrontiert sind. Als Beispiele für Gruppen, die ohne solche Maßnahmen oftmals von ihrem Anspruch auf Bildung ausgeschlossen sind, können etwa Mädchen in ländlichen Gebieten, Straßenkinder oder intern vertriebene Kinder und Erwachsene bzw. Menschen mit Behinderung genannt werden. Dieser Aspekt reflektiert auch den allgemeinen Grundsatz, dass die Kerninhalte eines bestimmten Rechts vorrangig für die Gruppen und Individuen sichergestellt werden sollen, die am stärksten von der Vorenthaltung des in Frage stehenden Rechts betroffen sind.
- Respekt vor Minderheitenrechten im Bildungsbereich. Staaten sind in der Regel nicht verpflichtet, Unterricht in Minderheitensprachen in staatlichen Bildungseinrichtungen anzubieten. Staaten müssen aber sehr wohl das Recht von Minderheiten respektieren, eigene Bildungsinstitutionen zu gründen und in diesen Unterricht in einer Minderheitensprache anzubieten.⁶²¹

Staatliche Verpflichtungen

Dem Recht auf Bildung stehen auf staatlicher Seite die folgenden Verpflichtungen entsprechend der Pflichtentrias gegenüber.⁶²²

Erstens ist jeder Staat verpflichtet, das Recht auf Bildung zu achten. Das bedeutet, dass der Staat sich aller Eingriffe enthalten muss, die einer freien und selbstbestimmten Verwirklichung des Rechts auf Bildung durch den Einzelnen oder Gruppen entgegenstehen. Dies impliziert auch das Verbot von rechtlichen oder faktischen diskriminierenden Zugangsbeschränkungen sowie das Verbot staatlicher Eingriffe in die mit dem Recht auf Bildung verbundenen Freiheiten.⁶²³

Zweitens ist jeder Staat verpflichtet, das Recht auf Bildung zu schützen. Diese Verpflichtung verlangt vom Staat, Eingriffen von Eltern, Arbeitgebern oder anderen in die Verwirklichung des Rechts auf Bildung aktiv entgegenzutreten. Dies kann beispielsweise durch die Verabschiedung und Umsetzung von Gesetzen gegen Kinderarbeit geschehen. Die Pflicht impliziert auch die staatliche Pflicht, private

621 Vgl. zu den letzten drei Elementen auch Coomans 2002:229-230.

622 Vgl. zur Pflichtentrias im Bereich des Rechts auf Bildung: *ICESCR Committee General Comment No. 13 1999:para 46-56* sowie Coomans 2002:242f und 245.

623 Z.B. Errichtung von privaten Bildungseinrichtungen, Unterricht in Minderheitensprachen, Respekt vor religiösen und philosophischen Anschauungen.

Bildungsinstitutionen und deren Diplome (bei Erfüllung der staatlich festgesetzten bildungspolitischen Mindestnormen) anzuerkennen, Zwang und Indoktrinierung in privaten Bildungseinrichtungen sowie Diskriminierungen in Bezug auf den Zugang zu solchen Institutionen entgegenzutreten und bestehende private Institutionen nach gleichen Gesichtspunkten zu behandeln.

Drittens ist jeder Staat verpflichtet, das Recht auf Bildung zu gewährleisten. Das bedeutet konkret, dass der Staat verpflichtet ist, Einzelnen und Gruppen durch langfristig orientierte gesetzliche, politische, finanzielle und andere Maßnahmen zu ermöglichen (*to facilitate*), das Recht auf Bildung zu verwirklichen. Art. 13 (2) ICESCR unterstreicht, dass jeder Staat verpflichtet ist, Bildungseinrichtungen bereitzustellen (*to provide*). Diese Gewährleistungsverpflichtung stellt sich jedoch je nach Bildungsebene unterschiedlich dar. Der unmittelbaren Einführung einer unentgeltlichen und verpflichtenden Grundschulbildung müssen alle Staaten Priorität gegenüber anderen Verpflichtungen einräumen. Dies wird auch durch Art. 14 ICESCR unterstrichen.

Weitere Gewährleistungspflichten bestehen bezüglich der Bereitstellung von speziellen Bildungseinrichtungen für Personen, die sonst keinen Zugang zu Bildung hätten, oder darin, konkrete Schritte zu tun, um höhere Schul- und Hochschulbildung unentgeltlich anzubieten. Darüber hinaus gibt es Gewährleistungspflichten bezüglich der Qualität von Bildungsmaßnahmen, bezüglich der Bereitstellung von Materialien und Infrastruktur und bezüglich der Ausbildung des Lehrpersonals.

Neben der generellen Verpflichtung, in einer fortschreitenden Weise das Recht auf Bildung zu erfüllen, besteht eine wesentliche unmittelbare staatliche Verpflichtung darin, sicherzustellen, dass das Recht auf Bildung (auf allen Ebenen) ohne Diskriminierung verwirklicht werden kann. Eine weitere unmittelbare staatliche Pflicht ist es, konkrete und zielgerichtete Schritte zu unternehmen, um möglichst rasch und effektiv alle Aspekte des Rechts auf Bildung zu realisieren.

Verletzungen des Rechts auf Bildung können durch direkte staatliche Handlungen oder auch durch Unterlassungen entstehen und lassen sich aus den staatlichen Verpflichtungen ableiten.

Auf der Grundlage der Erörterung von Staatenberichten zur Umsetzung des ICESCR nennt der Ausschuss u.a. folgende Beispiele für Verletzungen des Rechts auf Bildung:

- Die Einführung oder das Versäumnis der Abschaffung von diskriminierender Gesetzgebung im Bildungsbereich, sowie das Versäumnis, Schritte zu unternehmen, um De-facto-Diskriminierungen entgegenzutreten.
- Das Versäumnis, prioritär eine unentgeltliche und verpflichtende Grundschulbildung einzuführen.
- Die Verwendung von Lehrplänen und Lehrinhalten, die im Widerspruch zu den Bildungszielen von Art. 13 (1) ICESCR stehen sowie das Versäumnis, dieses Kriterium regelmäßig zu überprüfen.
- Das Versäumnis, konkrete und zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen, um die fortschreitende Verwirklichung des Rechts auf Ausbau des höheren Schulwesens und des Hochschulwesens zu ermöglichen.

- Eingriffe in die akademischen Freiheiten von Lehrenden und Studenten.
- Das Verbot oder die Schließung von privaten Bildungseinrichtungen sowie das Versäumnis, sicherzustellen, dass der Unterricht in diesen Einrichtungen den national festgelegten Mindeststandards entspricht.
- Die Schließung von Bildungseinrichtungen in Zeiten politischer Spannung, die nicht im Einklang mit den für die mögliche Beschränkung von Rechten aufgestellten Kriterien des Art. 4 ICESCR stehen.⁶²⁴

Weitere Verletzungen von Kerninhalten des Rechts auf Bildung stellen beispielsweise die Beschränkung der freien Wahl der Bildungseinrichtung sowie die Beschränkung der Freiheit der Eltern, die Form der religiösen und moralischen Bildung ihrer Kinder zu bestimmen.

Indikatoren

Indikatoren zur Messung des Rechts auf angemessene Ernährung sollten sowohl *inputs*, *outputs*, *outcomes* als auch die Wirkung (*impact*) messen. Sinnvoll und möglich wären die folgenden, die soweit möglich *gender*-spezifisch erhoben und analysiert werden sollten:⁶²⁵

- Anzahl der Schulen,
- Anzahl von LehrerInnen pro SchülerInnen,
- AnalphabetInnenquote,
- Qualitätsindikatoren (Anzahl von LehrerInnen-Fortbildungen etc.)
- Anteil von Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben des Staates,
- Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben privater Haushalte,
- Nettoeinschulungsquote,
- *drop-out-rates* im Jahresverlauf,
- Anteil der Erstklässler, die das fünfte Schuljahr erreichen,
- durchschnittliche Schulbesuchsdauer (in Jahren),

624 Vgl. ICESCR Committee General Comment No. 13 1999:para 59.

625 Vgl. Malhotra 2002.

- Anteil der 15-24-Jährigen, die lesen und schreiben können.

5.4 Das Recht auf Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit (*the right to the highest attainable standard of physical and mental health*) ist ein zentraler menschenrechtlicher Anspruch, der wie das Recht auf Nahrung ebenfalls in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Möglichkeit zur Verwirklichung einer Reihe von anderen Menschenrechten steht.⁶²⁶ Das Recht auf Gesundheit kann nicht simplifizierend als „das Recht, gesund zu sein“ interpretiert werden. Der Gesundheitszustand eines Menschen ist abhängig von einer Vielzahl miteinander in Wechselbeziehung stehender persönlicher, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller, politischer und anderer Faktoren. Es liegt außerhalb der Möglichkeiten eines Staates, Vorkehrungen gegenüber jeder möglichen Beeinträchtigung der Gesundheit zu treffen. Es ist daher im ICESCR von einem Recht auf das „erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ die Rede.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist ein guter Gesundheitszustand nicht nur ein anzustrebendes Ziel des menschlichen Entwicklungsprozesses, sondern gleichzeitig Voraussetzung und Mittel, um an diesem Prozess aktiv teilnehmen zu können. Da Krankheit und Armut eng miteinander verbunden sind, verwundert es nicht, dass gesundheitsbezogene Ziele – wie etwa die Reduzierung der Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel und die Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel sowie die Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von HIV/AIDS sowie die Bekämpfung von Malaria und anderen gefährlichen Krankheiten große Bedeutung auch im Rahmen der MDG haben.⁶²⁷

Quellen

Ein Recht auf Gesundheit findet sich in einer großen Zahl von menschenrechtlichen Verträgen und Erklärungen. Die zentrale menschenrechtliche Quelle ist Artikel 12 ICESCR. Während Art. 12 (1) ICESCR eine Definition des Rechts enthält, führt Absatz 2 eine Reihe von konkreten von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen an, die wichtige Aspekte einer vollen Umsetzung des Rechts auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit umfassen. Art. 12 ICESCR lautet:

„1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for:

⁶²⁶ Dazu gehören jedenfalls das Recht auf Ernährung, Unterkunft, Arbeit, Bildung, Gleichheit, Privatleben, Zugang zu Information, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, körperliche Integrität sowie die Verbote der Diskriminierung und von Folter. Vgl. auch IESCR Committee 2000:para 3.

⁶²⁷ Vgl. OHCHR 2002:para 112-115.

(a) the provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child;

(b) the improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene;

(c) the prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases;

(d) the creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.“

Das Recht auf Gesundheit findet sich auch in Art. 25 (1) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Art. 5 (e) (iv) ICERD (Verbot der Diskriminierung in Bezug auf das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge und ärztliche Betreuung).

Im Rahmen der ICEDAW finden sich Aussagen zum Recht auf Gesundheit in den Artikeln 10 (h) (Recht auf Zugang zu Bildungsmöglichkeiten in den Bereichen der Gesundheitserhaltung und der Familienplanung), 11 (1) (f) (Recht auf Schutz der Gesundheit und auf Sicherheit am Arbeitsplatz, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit), 12 (Beseitigung von Diskriminierungen der Frau in Bezug auf den Zugang zu Gesundheitsdiensten, einschließlich der Familienplanung, sowie das Recht auf Betreuung der Frau während der Schwangerschaft, während und nach der Entbindung und das Recht auf angemessene Ernährung während Schwangerschaft und Stillzeit) sowie 14 (b) (Zugang zu Gesundheits-, Aufklärungs- und Beratungsdiensten, einschließlich Familienplanung, insbesondere auch in ländlichen Gebieten).

Art 24 der ICRC widmet sich ausführlich dem Recht jeden Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit und fordert die Staaten u.a. auf, den Zugang zu Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und der Wiederherstellung der Gesundheit für alle Kinder sicherzustellen sowie spezifische Maßnahmen zu treffen, um etwa die Säuglings- und Kindersterblichkeit zu verringern, eine gesundheitliche Grundversorgung für alle Kinder sicherzustellen, Krankheiten, Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen, Sorge für die Bereitstellung von quantitativ und qualitativ ausreichenden Nahrungsmitteln und sauberem Trinkwasser zu tragen und in diesem Zusammenhang auch die Gefahren der Umweltverschmutzung zu berücksichtigen.

Ferner hat der ICESCR-Ausschuss im Mai 2000 eine Allgemeine Bemerkung zum Recht auf Gesundheit veröffentlicht.⁶²⁸ Auch der ICEDAW-Ausschuss geht in einer Allgemeinen Empfehlung (*General Recommendation no. 24*)⁶²⁹ aus dem Jahr 1999 explizit auf den Zusammenhang von Frauenrechten und dem Recht auf Gesundheit ein. Spezifische Hinweise auf das Recht auf Gesundheit finden

628 *ICESCR Committee General Comment No. 14 2000.*

629 *ICEDAW Committee General Recommendation No. 24 1999.* Internet URL: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CEDAW+General+recom.+24.En?Open Document](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CEDAW+General+recom.+24.En?Open+Document).

sich auch in regionalen menschenrechtlichen Dokumenten,⁶³⁰ den Schlussdokumenten der großen Weltkonferenzen und ihrer *follow-ups* sowie in der Verfassung der WHO. Eine wichtige Erklärung, die besonders den Respekt vor dem Einzelnen und die Bedeutung von Nichtdiskriminierung und Partizipation hervorhebt, stellt die *Alma Ata Declaration on Primary Health Care 1978* von WHO und UNICEF dar.

Definition des Rechts auf Gesundheit

Eine oft zitierte Definition von Gesundheit findet sich in der Präambel der Verfassung der WHO, die Gesundheit sehr umfassend und positiv als „(...) *a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease and infirmity*“ konzeptualisiert. Art. 12 ICESCR (1) knüpft nicht an diese sehr breit gefasste Definition an, sondern bezeichnet das Recht auf Gesundheit als das „erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“. Die Bestimmung führt jedoch nicht im Einzelnen aus, was der Begriff der Gesundheit umfasst, bzw. wie Umfang und Inhalte des „erreichbaren Höchstmaßes an körperlicher und geistiger Gesundheit“ zu definieren sind. Absatz 2 des Art. 12 ICESCR macht jedoch deutlich, dass der Anspruch auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit nicht auf ein Recht auf Gesundheitsversorgung beschränkt ist, sondern dass die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit eine Vielzahl von sozialen und wirtschaftlichen Maßnahmen umfasst, d.h. die Sicherung von Grundvoraussetzungen eines gesunden Lebens, wie Ernährung, Unterkunft, Zugang zu Trinkwasser, sichere und gesundheitsverträgliche Arbeitsbedingungen, die Erhaltung einer gesunden Umwelt, Zugang zu gesundheitsbezogener Bildung und Information, inklusive Informationen über Gesundheitsaspekte im Sexual- und Reproduktionsbereich (*sexual and reproductive health*).

Das Recht auf Gesundheit ist ergo als ein Zugangsrecht zu verschiedenen Einrichtungen, Gütern, Dienstleistungen und Grundvoraussetzungen zu verstehen, die notwendig sind, um ein höchstmögliches Maß an Gesundheit verwirklichen zu können. Ein wichtiger Aspekt aus menschenrechtlicher Sicht ist auch die Sicherstellung von möglichst weitgehender Partizipation der Bevölkerung an allen gesundheitsrelevanten Entscheidungen.⁶³¹

Das Recht auf Gesundheit enthält sowohl Freiheiten als auch Ansprüche: Zu den Freiheiten zählen etwa das Verfügungsrecht über die eigene Gesundheit und den eigenen Körper, auch im Sexual- und Reproduktionsbereich, die Freiheit, nicht ohne Einwilligung einer medizinischen Behandlung oder Experimenten unterworfen zu werden und natürlich die Freiheit von Folter. Das Recht auf Gesundheit impliziert auch ein System des (präventiven) Gesundheitsschutzes und der (kurativen und rehabilitativen) Gesundheitsversorgung.⁶³²

630 ESC und AfCRMV, Zusatzprotokoll zur AmMRK.

631 Vgl. *IESCR Committee General Comment No.14 2000:para 4, 9, 11* sowie auch Chapman 2002:188.

632 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000:para 8*.

Die konkrete Umsetzung des Rechtes und die Art der Bereitstellung von Gesundheitsversorgung hängen von den Voraussetzungen und Möglichkeiten eines jeden Landes ab. Aus der Sicht des ICESCR-Ausschusses sind entsprechende Maßnahmen aber in jedem Fall an den folgenden Kriterien auszurichten und entsprechend dieser zu beurteilen: Verfügbarkeit (*availability*), Zugänglichkeit (*accessibility*), Annehmbarkeit (*acceptability*) und Qualität (*quality*).

- Verfügbarkeit bedeutet, dass Programme der öffentlichen Gesundheitspflege und (funktionierende) Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitsversorgung sowie Güter, Medikamente und Dienstleistungen in ausreichender Menge vorhanden sein müssen. Diese müssen für alle, insbesondere auch für die verletzlichsten oder am stärksten marginalisierten Gruppen, ohne Diskriminierung zugänglich sein.
- Das Kriterium der Zugänglichkeit fordert, dass Einrichtungen, Güter und Dienstleistungen tatsächlich sowohl zugänglich und erreichbar (*physical accessibility*) als auch wirtschaftlich (für alle) erschwinglich (*economic accessibility*) sein müssen und dass Informationen über Gesundheitsfragen von allen nachgefragt, weitergegeben und empfangen werden können (*information accessibility*).⁶³³
- Das Kriterium der Annehmbarkeit umfasst sowohl medizinisch-ethische als auch kulturelle Aspekte.
- Schließlich ist sicherzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Einrichtungen, Güter und Dienstleistungen von entsprechender wissenschaftlicher und medizinischer Qualität sind. Dieses Kriterium betrifft auch die Qualität von Medikamenten, Krankenhausausstattungen und die Ausbildung des medizinischen Personals.

Art. 12 Absatz 2 enthält schließlich eine Reihe von Maßnahmen, die sich auf wesentliche, im Recht auf Gesundheit enthaltene Aspekte und Teilrechte beziehen. Das sind u.a. Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Kindern und Müttern, Maßnahmen, die den Sexual- und Reproduktionsbereich betreffen (12(2)a), Maßnahmen zur Sicherung des Rechts auf eine gesunde Umgebung bzw. ein gesundes Arbeitsumfeld (12(2)b), die Ermöglichung der Vorsorge, Behandlung und Kontrolle von Krankheiten (12(2)c) sowie das Recht auf Bereitstellung von Gesundheitseinrichtungen, Gütern und Dienstleistungen.⁶³⁴

Die spezifischen Gesundheitsbedürfnisse von bestimmten Gruppen (Frauen, Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen, Menschen mit Behinderung und indigene Gruppen)⁶³⁵ sowie wichtige As-

633 Vgl. IESCR *Committee General Comment No. 14 2000:para 11, 12* bzw. OHCHR 2002:para 118f.

634 Vgl. IESCR *Committee General Comment No. 14 2000:para 14-17*.

635 Vgl. zu den diese Gruppen betreffenden Maßnahmen die Paragraphen 21-27 der Allgemeinen Bemerkung.

pekte der Umsetzung (1. Gleichbehandlung, 2. Nicht-Diskriminierung, und 3. die Einbeziehung einer *Gender*-Perspektive) hebt der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung besonders hervor.

Wie auch bei der Umsetzung von anderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten spielt der Abbau von diskriminierenden Zugangsbeschränkungen eine zentrale Rolle. Das oft angeführte Kosten-Argument trägt aus menschenrechtlicher Sicht nicht. Vielmehr weist der Ausschuss darauf hin, dass Diskriminierungen im Gesundheitsbereich durch Informationsmaßnahmen und/oder Gesetze, und d.h. in jedem Fall mit geringem Kostenaufwand abgeschafft werden können.

Was die Forderung nach Gleichbehandlung angeht, so sind die Staaten verpflichtet, auch Menschen, die nicht über genügend Mittel verfügen, den Zugang zu Einrichtungen der Gesundheitsversorgung zu ermöglichen. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Kerninhalte des Rechts auf Gesundheit (s. weiter unten). Eine unausgewogene Verteilung der Ressourcen – etwa zugunsten teurer kurativer Behandlungen gegenüber Maßnahmen der Grundversorgung und der Prävention – kann insofern eine (nicht akzeptable) Diskriminierung darstellen.

Schließlich müssen auch *gender*-Aspekte in der gesundheitspolitischen Planung, Programmgestaltung und Forschung berücksichtigt werden. Die Erhebung geschlechtsspezifischer Daten und deren Analyse kann wichtige Informationen für eine Beseitigung von *gender*-bedingten Ungleichheiten und Benachteiligungen im Gesundheitsbereich zur Verfügung stellen.⁶³⁶

Kerninhalte

In seinen Ausführungen zu den Kerninhalten des Rechts auf Gesundheit stützt sich der Ausschuss auf die *Alma Ata Declaration on Primary Health Care* (1977), die er unter Berücksichtigung jüngerer Dokumente, wie etwa des Aktionsprogramms der internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (Kairo 1994) interpretiert. Kernverpflichtungen des Staates sind demnach⁶³⁷

- sicherzustellen, dass das Recht auf Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, -gütern und -dienstleistungen ohne Diskriminierung und insbesondere auch für verletzte und marginalisierte Gruppen gewährleistet ist;
- entsprechend der Freiheit jedes Menschen, vor Hunger geschützt zu sein, den grundlegenden Zugang zu lebensnotwendigen, adäquaten und sicheren Nahrungsmitteln zu gewährleisten;
- sicherzustellen, dass der Zugang zu schützender Unterkunft, Wohnung und sanitären Einrichtungen wie auch zu sicherem Trinkwasser gewährleistet ist;

636 Vgl. IESCR *Committee General Comment No. 14 2000:para 18, 19,+20* sowie auch Chapman 2002:189.

637 Vgl. IESCR *Committee General Comment No. 14 2000:para 43*.

- eine Grundversorgung mit den wesentlichen Arzneimitteln (entsprechend dem WHO *Programme on Essential Drugs*) bereitzustellen;
- Sorge zu tragen, dass eine gleichmäßige Verteilung von Gesundheitseinrichtungen, Gütern und Dienstleistungen gewährleistet ist;
- auf partizipative Weise nationale Gesundheitspläne und Aktionsprogramme zu erarbeiten und umzusetzen, die die Gesundheitsbedürfnisse der gesamten Bevölkerung betreffen und die mit Zielsetzungen und Indikatoren verbunden sind, die eine Überprüfung der Fortschritte ermöglichen und die den Bedürfnissen von verletzlichen und marginalisierten Gruppen besondere Aufmerksamkeit schenken.

Der Ausschuss hebt ausdrücklich hervor, dass gegenüber der Erfüllung dieser Kernverpflichtungen kein Einwand mit Verweis auf knappe Ressourcen erhoben werden kann.⁶³⁸

Über diese Kernverpflichtungen hinaus nennt der Ausschuss noch vier weitere Verpflichtungen, denen er hohe Priorität beimisst:

- die Gesundheitsversorgung im Reproduktionsbereich und die prä- und postnatale Gesundheitsversorgung von Müttern und Kindern sicherzustellen;
- eine allgemeine Immunisierung gegen die wichtigsten Infektionskrankheiten durchzuführen;
- Maßnahmen zu treffen, um das Auftreten von endemischen und epidemischen Krankheiten zu verhindern bzw. solche zu behandeln und zu kontrollieren;
- gesundheitsbezogene Bildungsmaßnahmen durchzuführen sowie
- eine angemessene Ausbildung des Gesundheitspersonals sicherzustellen, die auch den Zusammenhang von Gesundheit und Menschenrechten umfasst.

Es wird deutlich, dass die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit einen kombinierten Ansatz erfordert, der medizinische Aspekte und Aspekte der öffentlichen Gesundheitspolitik gleichermaßen umfasst. Die partizipative Erarbeitung und Umsetzung von nationalen Gesundheitsplänen und Akti-

638 *“A State which is unwilling to use the maximum of its available resources for the realization of the right to health is in violation of its obligations under article 12. If resource constraints render it impossible for a State to comply fully with its Covenant obligations, it has the burden of justifying that every effort has nevertheless been made to use all available resources at its disposal in order to satisfy, as a matter of priority, the obligations outlined above. It should be stressed, however, that a State party cannot, under any circumstances whatsoever, justify its non-compliance with the core obligations set out in paragraph 43 above, which are non-derogable” (IESCR Committee General Comment No. 14 2000: para 47).*

onsprogrammen, deren Zielsetzungen und Indikatoren einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden sollen, stellt dafür den zentralen Ansatz dar.⁶³⁹

Ein „Minimalpaket“, das sowohl Maßnahmen der öffentlichen Gesundheitspflege als auch klinische Versorgungsmaßnahmen umfasst, würde nach Berechnungen der WHO in Ländern der unteren Einkommensgruppen jährliche Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von etwa 12 US \$ erfordern (und für Länder der mittleren Einkommensstufe Pro-Kopf-Ausgaben von etwa 22 US \$).⁶⁴⁰ Es steht außer Frage, dass selbst ein so geringer Betrag die Möglichkeiten der ärmsten Entwicklungsländer übersteigt und diese Länder für die Umsetzung auch nur der Kerninhalte des Rechts auf Gesundheit die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft benötigen. In diesem Sinne betont der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung, dass es besonders in die Verantwortung derjenigen Länder fällt, die über entsprechende Mittel verfügen, durch technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit die Entwicklungsländer bei der Verwirklichung ihrer Kernverpflichtungen zu unterstützen.⁶⁴¹

Auch wenn finanzielle Beschränkungen nicht außer Acht gelassen werden können, so ist doch offensichtlich, dass eine bessere Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit nur bedingt von der Höhe bzw. einer Erhöhung der Gesamtausgaben abhängig ist, sondern ganz wesentlich von politischer Prioritätensetzung und einem effektiven Einsatz vorhandener Ressourcen abhängt. Auch die Erfahrungen vieler Industrieländer zeigen, dass auch hohe Ausgaben im Gesundheitsbereich nicht unbedingt mit einem entsprechend hohen Verwirklichungsgrad des Rechtes auf Gesundheit korrelieren.⁶⁴²

Staatliche Verpflichtungen

Aus der Verpflichtung zur fortschreitenden Verwirklichung des Rechts auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit folgt, dass alle Staaten Maßnahmen ergreifen müssen, um so rasch und so effektiv wie möglich der vollen Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit (schrittweise) näher zu kommen. Es handelt sich dabei um eine unmittelbare Verpflichtung. Eine weitere unmittelbare Verpflichtung von zentraler Bedeutung besteht darin, sicherzustellen, dass das Recht auf Gesundheit ohne jegliche Diskriminierung gewährleistet ist. Darüber hinaus lassen sich die mit dem Recht auf Gesundheit verbundenen staatlichen Verpflichtungen anhand der Pflichtentrias verdeutlichen:

Erstens: Die Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit zu achten (*to respect*), bedeutet, dass der Staat sich aller Maßnahmen enthalten muss, die direkt oder indirekt das Recht auf Gesundheit beeinträchtigen, so z.B. durch

639 Vgl. Chapman 2002 :204-205.

640 Bobadilla J.L et al. 1994:171-180 zitiert nach Chapman 2002:196.

641 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000: para 45*. Vgl. zu den internationalen Verpflichtungen zur Umsetzung des Rechts auf Gesundheit auch die Paragraphen 38-42.

642 Vgl. dazu (mit illustrierenden Beispielen) Chapman 2002:196.

- die Beschränkung des gleichen Zugangs zu vorhandenen Gesundheitseinrichtungen (so etwa für Minderheiten, Asylsuchende, Immigranten oder Inhaftierte);
- die Beibehaltung von diskriminierenden staatlichen Handlungen und Praktiken, insbesondere gegenüber Frauen;
- den Handel mit oder die Verwendung von gefährlichen Medikamenten oder die Anwendung von medizinischen Zwangsbehandlungen;
- die Beschränkung des Zugangs zu Mitteln der Familienplanung und anderen Mitteln, die für Gesundheitsmaßnahmen im Sexual- und Reproduktionsbereich wichtig sind und
- die gesetzeswidrige Verschmutzung von Luft, Wasser und anderen lebensnotwendigen Ressourcen.⁶⁴³

Eine Verletzung der Achtungspflicht des Rechts auf Gesundheit liegt vor, wenn ein Staat, der durch gesetzliche Maßnahmen, Politikentscheidungen oder sonstige Handlungen in den Schutzbereich von Art. 12 ICESCR auf eine Art und Weise eingreift, die körperliche Schäden, vermeidbare Erkrankungen und frühzeitige Sterblichkeit bedingen können. Auch politisch motivierte Eingriffe in die Bereitstellung von Gesundheitsleistungen (z.B. für Minderheiten oder gegnerische Konfliktparteien) sowie Zensur, Zurückhaltung oder bewusste Fälschung von gesundheitsbezogenen Informationen (inklusive von Informationen im Bereich der Sexualerziehung) stellen Verletzungen der Achtungspflicht des Menschenrechts auf Gesundheit dar.⁶⁴⁴

Zweitens: Die Schutzpflicht des Staates (*to protect*) verlangt von Staat sicherzustellen, dass das Recht auf Gesundheit nicht durch Dritte beeinträchtigt wird. Die Allgemeine Bemerkung nennt die folgenden Beispiele: Der Staat muss sicherstellen, dass der Zugang zu den von Privaten angebotenen Gesundheitseinrichtungen und –dienstleistungen in nicht diskriminierender Weise gewährt wird und dass der Handel mit Medikamenten und medizinischen Ausrüstungsgütern einer gewissen Qualitätskontrolle unterliegt. Ferner hat der Staat die adäquate Ausbildung, Professionalität und das ethisch korrekte Verhalten des Gesundheitspersonals zu garantieren. Darüber hinaus ist der Staat verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass traditionelle Praktiken Maßnahmen der Familienplanung sowie prä- und postnatale Gesundheitsversorgung nicht beeinträchtigen bzw. dass Frauen oder Kinder nicht durch Dritte gezwungen werden, sich gesundheitsschädlichen Praktiken zu unterziehen. Es wird explizit auch auf die staatliche Pflicht hingewiesen, geschlechtsbezogenen Ausdrucksformen von Gewalt, etwa gegen Frauen, Kinder und Heranwachsende, entgegenzutreten.⁶⁴⁵ Der Staat verletzt seine Schutzpflicht dann, wenn er es versäumt, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die seiner

643 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000:para 33, 34.*

644 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000:para 50* sowie Chapman 2002:205.

645 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000:para 33, 35.*

Jurisdiktion unterworfenen Personen gegenüber Beeinträchtigungen ihres Rechts auf Gesundheit von dritter Seite zu schützen. Neben den oben genannten Beispielen bestehen Verletzungen etwa dann, wenn der Staat es versäumt, vor den gesundheitsschädigenden Auswirkungen von Nahrungsmitteln oder Medikamenten zu schützen oder wenn er keine Maßnahmen gegen die Verschmutzung von Wasser, Boden und Luft und andere Umweltbeeinträchtigungen ergreift oder wenn er es unterlässt, der Produktion, der Vermarktung oder dem Genuss von Tabak, Alkohol und anderen Drogen entgegen zu wirken.⁶⁴⁶

Drittens: Schließlich verlangt die Gewährleistungspflicht (*to fulfil*), dass Staaten gesetzliche, budgetäre, administrative und andere Maßnahmen ergreifen, um das Recht auf Gesundheit für alle zu gewährleisten. Das bedeutet vor allem, dass das Recht auf Gesundheit Anerkennung im politischen System finden muss und dass nationale Strategien und konkrete Aktionspläne entwickelt und umgesetzt werden müssen. Staaten verletzen die Gewährleistungspflicht u.a. dann, wenn sie keine nationale Gesundheitspolitik entwickeln und keine Maßnahmen ergreifen, um die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung, inklusive der Immunisierung gegen die wesentlichen Infektionskrankheiten, zu gewährleisten und wenn sie nicht sicherstellen, dass Indikatoren definiert und entwickelt werden, die eine regelmäßige Beobachtung und Bewertung einer fortschreitenden Umsetzung des Rechts auf Gesundheit erlauben. Verletzungen liegen auch vor, wenn öffentliche Ressourcen unangemessen verwendet werden und wenn Staaten es versäumen, den diskriminierungsfreien Zugang aller zu den Grundvoraussetzungen der Gesundheitserhaltung (Nahrung, adäquate Unterkunft, Zugang zu Wasser und Sanitätseinrichtungen etc.) zu sichern. Als Verletzung gilt auch, wenn einer geographischen Ungleichverteilung von Gesundheitseinrichtungen, Gütern und Dienstleistungen nicht entgegengewirkt wird, wenn keine konkreten Maßnahmen für die Verringerung der Kinder- und Müttersterblichkeit und für die Errichtung eines für alle erschwinglichen Systems der Krankenversicherung ergriffen werden oder wenn der Staat keine angemessene Ausbildung von ÄrztInnen und anderem Gesundheitspersonal sicherstellt.⁶⁴⁷

Nach Auffassung des Ausschusses muss ferner sichergestellt werden,

- dass die öffentliche Gesundheitsversorgung auch in ländlichen Gebieten Gesundheitsversorgung in den Bereichen Sexual- und Reproduktionsbereich und Mutterschutz bereitstellt,
- dass die medizinische und gesundheitsbezogene Forschung gefördert wird,
- dass Informationskampagnen – insbesondere in Bezug auf HIV/AIDS, Gesundheitsfragen im Sexual- und Reproduktionsbereich, häusliche Gewalt, Alkohol- und Drogenmissbrauch – durchgeführt werden,

646 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000:para 51* sowie Chapman 2002:209f.

647 Vgl. *IESCR Committee General Comment No. 14 2000:para 52*.

- dass Maßnahmen gegen umwelt- und arbeitsbezogene Gesundheitsgefahren ergriffen und nationale Strategien für die Verringerung bzw. Beseitigung der Verschmutzung von Böden, Luft und Wasser entwickelt und durchgeführt werden.⁶⁴⁸

Die Pflicht zur Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit kann schließlich auch bedeuten, dass der Staat Einzelnen oder Gruppen das Recht auf Gesundheit unmittelbar sichern bzw. bereitstellen muss. Dies hat zu geschehen, wenn Menschen durch Umstände, die außerhalb ihrer Einflussmöglichkeiten liegen, nicht mehr in der Lage sind, mit eigenen Mitteln das Recht auf Gesundheit zu verwirklichen.⁶⁴⁹

Indikatoren

Mögliche Indikatoren zur Messung des Rechts auf Gesundheit sind die folgenden. Sie sollten soweit möglich *gender*-spezifisch erhoben und analysiert werden:⁶⁵⁰

- Anteil der Bevölkerung der Zugang zu öffentlichen Gesundheitseinrichtungen hat,
- Anzahl von ÄrztInnen und paramedizinischem Personal,
- Anteil der Bevölkerung der Mitglied einer Krankenversicherung ist,
- Anteil der Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben des Staates,
- Anteil der Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben eines Haushalts,
- Zielerreichung spezieller Maßnahmen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge (so z.B. Malaria-, Tuberkulose- und HIV/AIDS-Bekämpfung),
- Lebenserwartung,
- Anteil von Geburten die von medizinischem Fachpersonal begleitet werden,
- Säuglingssterblichkeitsrate,
- Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren,
- Anteil geimpfter Kinder,

648 Vgl. *I.E.S.C.R. Committee General Comment No. 14 2000:para 33, 36.*

649 Vgl. *I.E.S.C.R. Committee General Comment No. 14 2000: para:33, 37.* Leider bleibt der Ausschuss hier sehr allgemein und führt nicht im Detail aus, was diese Pflicht zur Bereitstellung (*to fulfill/provide*) konkret für das Recht auf Gesundheit bezogen bedeuten kann.

650 Vgl. Malhotra 2002.

- Müttersterblichkeitsrate,
- Verbreitungsrate von Verhütungsmitteln / Nutzung von Familienplanungsmethoden.

5.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mithilfe der Pflichtentrias und der vorstehenden Ausführungen lassen sich die menschenrechtlichen Kerninhalte, Kernelemente und staatlichen Pflichten der drei für die Entwicklungszusammenarbeit zentralen WSK-Rechte auf Ernährung, Gesundheit und Bildung wie folgt zusammenfassen:

Recht auf Ernährung (definiert als Recht, selbstständig die eigene Ernährung sicherzustellen)	
Kerninhalt	Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Nahrung in ausreichender Qualität und Menge, um den Ernährungsbedarf aller Individuen zu decken
Kernelemente	<ul style="list-style-type: none"> • diskriminierungsfreier Zugang zu adäquater Ernährung oder zu den Mitteln, die adäquate Ernährung sicherstellen • Verbesserung von Nahrungsmittelproduktion, -konservation und -verteilung durch Nutzung technischer und wissenschaftlicher Erkenntnisse, durch Aufklärung und durch die Entwicklung und Reform von Agrarsystemen • Verteilung der zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel entsprechend dem Bedarf
Staatliche Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • sich aller Maßnahmen zu enthalten, die den Zugang zu angemessener Ernährung beschränken würden (= <i>to respect</i>) • sicherstellen, dass der Zugang zu angemessenen Ernährungsmöglichkeiten nicht durch Dritte beeinträchtigt wird (= <i>to protect</i>) • Maßnahmen ergreifen, die die Nahrungsmittelsicherheit erhöhen (= <i>to fulfil</i>) • Zugangsmöglichkeiten zu entsprechenden Ressourcen für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöhen (= <i>to facilitate</i>) • ausreichende Ernährung ggf. durch direkte / und unmittelbare Leistungen bereitstellen (= <i>to provide</i>)

Recht auf Bildung	
Kerninhalt	Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von verpflichtender und unentgeltlicher Grundschulbildung für jeden
Kernelemente	<ul style="list-style-type: none"> • diskriminierungsfreier Zugang zu den bestehenden Bildungseinrichtungen • Recht auf verpflichtende und unentgeltliche Grundschulbildung

	<ul style="list-style-type: none"> • Recht auf freie Wahl von Bildungsmaßnahmen und -einrichtungen • Verabschiedung und Umsetzung von Bildungsplänen • Sicherung der Qualität von Bildungsmaßnahmen und -einrichtungen • Durchführung von spezifischen Fördermaßnahmen für Personen, die sonst keinen Zugang zu Bildung haben • Respekt vor Minderheitenrechten im Bildungsbereich
Staatliche Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • sich aller Eingriffe zu enthalten, die einer freien und selbstbestimmten Verwirklichung des Rechts auf Bildung entgegenstehen (= <i>to respect</i>) • Eingriffen von Dritten entgegenzutreten (= <i>to protect</i>) • politische, gesetzliche, finanzielle und andere Maßnahmen ergreifen, die die Rahmenbedingungen für das Recht auf Bildung herstellen, erhalten oder verbessern (= <i>to fulfil</i>) • Zugangsmöglichkeiten zu Bildung für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöhen (= <i>to facilitate</i>) • Bildungseinrichtungen bereitstellen (= <i>to provide</i>)

Recht auf Gesundheit	
(definiert als Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit)	
Kerninhalt	Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von annehmbarer und qualitativ akzeptabler Gesundheitsversorgung
Kernelemente	<ul style="list-style-type: none"> • diskriminierungsfreier Zugang zu adäquater Ernährung oder zu den Mitteln, die adäquate Ernährung sicherstellen • Verbesserung von Nahrungsmittelproduktion, -konservation und -verteilung durch Nutzung technischer und wissenschaftlicher Erkenntnisse, durch Aufklärung und durch die Entwicklung und Reform von Agrarsystemen • Verteilung der zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel entsprechend dem Bedarf
Staatliche Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • sich aller Maßnahmen zu enthalten, die das Recht auf Gesundheit direkt oder indirekt beeinträchtigen (= <i>to respect</i>) • sicherstellen, dass das Recht auf Gesundheit nicht durch Dritte beeinträchtigt und unmöglich gemacht wird (= <i>to protect</i>) • gesetzliche, budgetäre, administrative und sonstige Maßnahmen ergreifen, die die Rahmenbedingungen für das Recht auf Gesundheit herstellen, erhalten oder verbessern (= <i>to fulfil</i>) • Zugangsmöglichkeiten zur Gesundheitsversorgung für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöhen (= <i>to facilitate</i>) • das Recht auf Gesundheit ggf. unmittelbar sichern (= <i>to provide</i>)

Die Operationalisierung der WSK-Rechte zeigt, dass Menschenrechte – auch WSK-Rechte – operationalisieren, d.h. sich handlungsleitend konkretisieren lassen.

Diese Operationalisierung entspricht im Wesentlichen – von einigen Ausnahmen abgesehen – dem *state of the art* der entwicklungspolitischen Debatte. Als prägnante Ausnahmen sind zu nennen die unterschiedlichen Positionen zur Dezentralisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen. Hier widersprechen sich die Konzepte und Strategien beider Ansätze (noch): Während die entwicklungspolitische Diskussion beispielsweise die Dezentralisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen (in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Nahrung, Wasserversorgung etc.) propagiert, steht ein Menschenrechtsansatz solchen Strategien entgegen und fordert die kostenlose Realisierung der Rechte auf Gesundheit, Bildung, Nahrung, Wasserversorgung etc.

Diese Differenzen werden in Zukunft noch zu diskutieren sein. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich die menschenrechtliche Sicht im Zuge einer weiteren Operationalisierung der Menschenrechte und den dann immer deutlicher werdenden Umsetzungsproblemen den über Jahrzehnten gewonnenen entwicklungspolitischen Erfahrungen (so vor allem in Sachen Umsetzung und Nachhaltigkeit) nicht verschließen können. So lässt sich abschließend konstatieren, dass sich die These einer generellen Konvergenz menschenrechtlicher, demokratiefördernder und entwicklungspolitischer Orientierungen bestätigt hat.

6 Ergebnis auf der Theorieebene II: Zur konzeptionellen und theoriebildenden Relevanz konkreter Ansätze und Erfahrungen (Induktion): Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure

Die Konzipierung eines Menschenrechts- (und Demokratisierungs)ansatzes stellt für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ein relativ neue Herausforderung dar. Dabei sind die Vorgaben insbesondere übergeordneter internationaler Ebenen zu berücksichtigen (DAC der OECD, EU, Weltbank, UNICEF, HURIST). Darüber hinaus kann auf die bereits gemachten Erfahrungen anderer, vor allem bilateraler Akteure zurückgegriffen werden (internationale NRO, Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Schweiz, deutsche Akteure). Im folgenden Kapitel werden die im Wesentlichen mithilfe von Dokumentenstudium und Interviews recherchierten, z.T. aber auch durch eigene Erfahrungen⁶⁵¹ bekannten Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung von Menschenrechts- und Demokratieförderansätzen dargestellt und analysiert, aus denen dann abschließend Schlussfolgerungen für die Konzipierung eines deutschen Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes für die Entwicklungszusammenarbeit sowie für die theoretische Debatte gezogen werden.

6.1 Ansätze und Erfahrungen auf internationaler Ebene

Auf der internationalen Ebene sind vor allem die Akteure relevant, die für die Entwicklungszusammenarbeit eine gewisse Leitfunktion haben. Dazu zählen das DAC der OECD sowie die EU. In vielen Fällen setzt auch die Weltbank Standards. Von Interesse sind ferner die Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und HURIST, die sich als Pioniere der Menschenrechtsarbeit einen Namen gemacht haben sowie die Ansätze und Erfahrungen internationaler NRO, auf die abschließend eingegangen wird.

Development Assistance Committee der OECD

Die Aufgabe des DAC ist es, die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit seiner Mitglieder (bilaterale Geber sowie Weltbank und EU) zu stimulieren und zu harmonisieren.⁶⁵² Menschenrechte und Menschenrechtspolitik spielen im Rahmen des DAC jedoch nur eine untergeordnete Rolle. In den DAC-Richtlinien über „*Participatory Development and Good Governance*“ (PDGG) von 1995⁶⁵³ sowie in der *DAC-Working Party on Participatory Development and Good Governance* werden Menschenrechte lediglich als eines von vier *key elements* (neben *good governance and public management*,

651 Vgl. zur EU Heinz/Lingnau/Waller 1995, zur OECD Lingnau 1996c, Lingnau 1998a und Lingnau 1998b, zu UNICEF Lingnau 200a und Lingnau 2000b und zu UNDP Lingnau 1999a. Weitere Recherchen wurden im Rahmen eines Auftrages des ECDPM (vgl. Lingnau 1997b) sowie im Rahmen eines Auftrags des BMZ unternommen (vgl. Lingnau 2003).

652 Vgl. www.oecd.org/dac.

653 Vgl. OECD/DAC 1995.

democratic accountability und rule of law) genannt. Auch das DAC-Kennungssystem (*Creditor Reporting System*)⁶⁵⁴ hebt die Menschenrechte nicht besonders hervor. Menschenrechte erscheinen in dem Kennungssystem lediglich als eine von elf Unterkategorien der Kategorie *Government and Civil Society* (CRS-Code 15063).⁶⁵⁵

Europäische Union

Als wichtigste Dokumente der EU-Positionierung zum Thema Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung(szusammenarbeit) sind (von den Verträgen von Maastricht 1993 und Amsterdam 1999 sowie dem Gipfel von Nizza 2000, auf dem die EU-Grundrechte-Charta vereinbart wurde, abgesehen) zu nennen: die *European Council Declaration on Human Rights* (Luxemburg Juni 1991), die *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, Brussels November 1991, die Mitteilung der Kommission *on Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The Challenge of the Partnership between the EU and the ACP States* (Europäische Kommission 1998) sowie die Mitteilung der Kommission zur „Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und Demokratisierung in Drittländern“ (Europäische Kommission 2001). In diesen Dokumenten werden die Menschenrechte zu einem der Ecksteine europäischer Entwicklungszusammenarbeit erklärt und es wird entsprechend gefordert, dass Menschenrechte nicht nur in alle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, sondern in alle Kooperationsformen mit Drittländern generell zu integrieren seien.⁶⁵⁶ In den Abkommen der Entwicklungszusammenarbeit mit den verschiedenen Entwicklungs- und Transformationsländer-Regionen wird seither auf die Menschenrechte nicht nur Bezug genommen, sondern darüber hinaus eine *suspension clause* für den Fall der Missachtung von Menschenrechten vertraglich verankert. Diese Menschenrechts-Klausel gilt zwischenzeitlich für die Kooperation mit mehr als 120 Ländern und wird auch öfter als gemeinhin angenommen angewendet.⁶⁵⁷

Darüber hinaus wurde bereits 1994 die sog. *European Initiative on Democracy and Human Rights* (EIDHR) geschaffen, die die bis dato auf unzählige Budgetlinien verteilten Mittel zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten bündelt (B7-70) und in 29 *focus countries*⁶⁵⁸ für die Förderung von

654 Vgl. GTZ 2001 und DAC 2002.

655 Vgl. DAC 2002.

656 Vgl. Europäische Kommission 2001:3.

657 Vgl. dazu u.a. Santosi 2002.

658 Die 29 Fokus-Länder sind: Burundi, Kongo und Ruanda in der Region der Großen Seen, Mozambique und Zimbabwe im südlichen Afrika, Eritrea, Äthiopien und Sudan im östlichen Afrika, Cote d'Ivoire, Nigeria und Sierra Leone in Westafrika, Israel/West Bank/Gaza, Algerien und Tunesien im Mittelmeerraum, Kambodscha, Indonesien, Nepal und Pakistan in Asien, Kolumbien, Guatemala und Mexiko in Lateinamerika, Georgien, Russland und die Ukraine in den NUS, Haiti in der Karibik, Fiji im Pazifik und Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina in Süd-Ost-Europa (vgl. Europäische Kommission 2002b:17). Die Fokus-Länder wurden nach den folgenden Kriterien ausgewählt: „1. *Enhancing the impact of EIDHR-financed activities*, 2. *Coherence and Complementarity with other development cooperation instruments of the Community and*

Menschenrechten und Demokratie verausgabt. Eine Zustimmung des betroffenen Landes ist dazu nicht erforderlich. Es wird unterschieden zwischen *targeted projects* (50% der zur Verfügung stehenden Mittel, sie werden von der Europäischen Kommission eigenhändig vergeben und zwar fast ausschließlich an inter-nationale Organisationen), *calls for proposals* (mindestens 300 T€; EIDHR-Beitrag, nur für NRO oder *local authorities*) und *microprojects* (höchstens 50 T€; EIDHR-Beitrag, der von EU-Delegationen vor Ort vergeben wird).

Die Mittel können ausschließlich für Aktivitäten in den folgenden vier thematischen Bereichen verwendet werden:⁶⁵⁹ „*support to strengthen democratisation, good governance and the rule of law, activities in support of the abolition of the death penalty, support for the fight against torture and impunity and for international tribunals and criminal courts, combating racism and xenophobia and discrimination against minorities and indigenous people.*“ Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte finden keine Berücksichtigung.

Insgesamt stehen im Rahmen der EIDHR jährlich ca. 100 Mio. Euro zur Verfügung, von denen der Großteil (60%) für *democratisation, governance and rule of law* (und davon wiederum ein großer Teil für Wahlbeobachtung, 10 Mio. € allein in 2001) ausgegeben wurde.⁶⁶⁰ Nicht unerhebliche Mittel werden schlicht anderen UN-Organisationen für deren Aktivitäten zur Verfügung gestellt (so z.B. 3 Mio. € allein in 2001 für die ICT für das frühere Jugoslawien und für das für die Aufarbeitung des Genozids in Ruanda zuständige ICTR sowie für den *International Criminal Court*, für das OHCHR und für UNICEF).⁶⁶¹ Viel Geld wird für Maßnahmen bereitgestellt, die zur stärkeren Verbindung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit wenig bis gar nichts beitragen, so z.B. für Hochschultrainings in Großbritannien, für die Weiterentwicklung des Rechts in Italien und für die Einrichtung eines DNA-Forschungszentrums in den Philippinen.⁶⁶²

Darüber hinaus gab und gibt es immer wieder Überlegungen und Bemühungen, die Menschenrechte stärker mit der Entwicklungszusammenarbeit der EU zu verknüpfen (Stärkung des Politischen Dialogs, *capacity building* etc.). Dabei soll ein partnerschaftlicher, konstruktiver Ansatz verfolgt werden.⁶⁶³ Entsprechende Bemühungen aber werden durch strukturelle Defizite auf Seiten der EU (unklare Zuständigkeiten in Brüssel, unzureichende Kapazitäten und Handlungsmöglichkeiten vor Ort etc.) im-

the Country Strategy Paper and Member States Activities, 3. The political dimension includes the nature of the ongoing political dialogue, and attention paid by EU institutions to the country, 4. Geographical balance, used not to select specific countries, but rather to eliminate some from the selection according to the Commission's responsible geographical services on a regional basis (Europäische Kommission 2002b:18).

659 Vgl. EuropeAID 2000, EIDHR 2001, EIDHR 2002 und Europäische Kommission 2002b.

660 Vgl. Europäische Kommission 2002b:11f.

661 Vgl. EIDHR 2002c.

662 Vgl. Europäische Kommission 2002a.

663 *“The EU has always favoured an approach based on partnership and co-operation, rather than sanctions and other negative measures”* (www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights).

mer wieder konterkariert. So stellen sich die Bemühungen der EU zur stärkeren Verankerung von Menschenrechten auch und gerade im Rahmen der Cotonou-Kooperation mit den AKP-Staaten letztlich als enttäuschend dar.⁶⁶⁴

Auf der konzeptionellen Ebene ist von Interesse, dass die EU an einem *Handbook on Governance in Development* arbeitet. Das Handbuch und die darin vorgesehenen *Guidelines* sollen allerdings ausdrücklich nicht versuchen, einen Menschenrechtsansatz zu entwickeln.⁶⁶⁵

Weltbank

Die Weltbank hat sich mit Verweis auf ihre Bankenfunktion lange dem Thema Menschenrechte entzogen.⁶⁶⁶ 1998 aber hat die Weltbank in ihrem Dokument *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*⁶⁶⁷ diese Position erheblich revidiert. Dort heißt es: „*The World Bank believes that creating the conditions for the attainment of human rights is a central and irreducible goal of development*“.⁶⁶⁸ Darüber hinaus sieht sie sich in der Pflicht, nicht nur darauf zu achten, dass die eigenen Vorhaben die Menschenrechte respektieren, sondern auch mit Vorhaben in den Bereichen *good governance, rule of law, Justizsystem, Umwelt, Rechte von Eingeborenen* etc. dazu beizutragen, dass ein *enabling environment* für den Schutz der Menschenrechte geschaffen wird.⁶⁶⁹ Diese Position der Weltbank entspricht auch dem rechtswissenschaftlichen Forschungsstand, demzufolge die Weltbank (und im Übrigen auch der IWF) als *specialised agencies* der UN verpflichtet ist, *to respect human rights in their operations*,⁶⁷⁰ was sowohl substantielle Verpflichtungen⁶⁷¹ als auch Verpflichtungen im

664 Vgl. Mokhiber 2000a:108f und Windmeisser 2002.

665 “*There is growing interest in the implications of a “rights-based approach to development”, around which a substantial literature is growing up: neither the Guidelines nor this study (i.e. the handbook, H.L.) will attempt to encompass this, as it represents not a sectoral topic (...) nor an axis of analysis (...)*” (Europäische Kommission: *TOR for the Development of a User Handbook on Governance in Development*, Brussels 2002:2).

666 “*Especially prior to the 1990s, the World Bank, based upon a restrictive interpretation of its own charter (limiting it to economic considerations and prohibiting political involvement), expressly ruled out any direct involvement in human rights projects and abstained from considering human rights aspects of Bank projects or the human rights performance of its national partners*” (Mokhiber 2000a:110).

667 Vgl. World Bank 1998.

668 World Bank 1998:2.

669 Die Weltbank-Politik steht dennoch weiterhin in der Kritik. Vgl. dazu u.a. *Lawyer’s Committee for Human Rights* 1996, Uriz 2001, Clark 2002, Collingwood 2002, Horta 2002 sowie Betz 2004.

670 Skogly 2001:193.

671 “*Substantive obligations, which involve the concrete application of rights, need to be identified on a right-by-right and case-by-case basis. It involves a project-specific or programme-specific assessment, where individual rights that may be in jeopardy are identified, the content of these rights, and how they may be affected by the project or programme*” (Skogly 2001:194).

Hinblick auf die Verfahren⁶⁷² impliziert.⁶⁷³ Dennoch kritisieren Beobachter: „*The Bank does not seem to take concrete steps to translate these statements (on human rights, H.L.) into action*“.⁶⁷⁴

Im Rahmen der aktuell die Entwicklungszusammenarbeit dominierenden *Poverty Reduction Strategy Credits resp. Papers* (PRSC/P)⁶⁷⁵ werden Menschenrechte angeblich berücksichtigt, aber offensichtlich nur indirekt und unzureichend. Wesentliche Kritikpunkte sind die folgenden:⁶⁷⁶ PRSC/P sind nicht menschenrechtlich orientiert. Menschenrechte werden auch nicht als analytisches Instrument genutzt. Die vorgesehene Partizipation ist faktisch sehr beschränkt (und zwar im Wesentlichen auf die Weltbank selber und das Finanzministerium des Partnerlandes). Die Verbindung von politischen Absichtserklärungen und Aktivitäten ist zu schwach (oder gar nicht) vorhanden.

Die Weltbank arbeitet an der menschenrechtlichen Herausforderung aber weiter.⁶⁷⁷ Zu nennen sind hier: die Weiterentwicklung von Umwelt- und Sozialstandards (*safeguards*), die Arbeit des *Inspection Panels* sowie die vom Präsidenten der Weltbank 2002 in Auftrag gegebene *Human Rights Strategy* für die Weltbank.⁶⁷⁸

Außerdem ist festzustellen, dass der *empowerment*-Ansatz der Weltbank und der Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz zunehmend konvergieren. Das wird auch von dem Weltbank-Vizepräsident Gobind Nankani konstatiert. Er spricht von "*same notions*" und "*strong conceptual affinities between rights and empowerment approaches*" (Nankani 2005). Der wesentliche Unterschied bestehe in dem unterschiedlichen Fokus (Menschenrechtsansätze, so Nankani, zielten auf den Staat und versuchten diesen zur Erfüllung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen zu bringen, während der *empowerment*-Ansatz der Weltbank konkrete Aktivitäten für Zielgruppen im Auge habe und explizit mit begrenzten Ressourcen und *trade-offs* umgehe), sowie darin, dass aus Sicht der

672 "Procedural obligations are identified both as internal and external. The internal procedural obligations refer to the internal structures that need to be set in place to ensure that human rights respect is ensured in the operations of the two institutions. (...) What is important is that the two institutions establish procedures in their planning, implementation and evaluation procedures that ensure that human rights are brought in conscientiously, that the effects of projects and programmes are identified and, if negative results are anticipated, that the institutions strive to alter the content of the operations to incorporate the human rights concerns. The external procedural obligations relate to the necessity of the two institutions to co-operate with the UN in their efforts to promote human rights (...)" (Skogly 2001:194).

673 Vgl. Buhai 2000 und Skogly 2001:194.

674 El Obaid/Lamontagne 2002:17.

675 *Poverty Reduction Strategy Papers* sind Voraussetzung und Grundlage für Weltbank-Kredite an Entwicklungsländer. Sie sollen sicherstellen, dass staatliche Politik auf Armutsminderung zielt.

676 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:17 und Heinz 2002c.

677 Zu der Frage, wie Weltbank und IWF Menschenrechte besser und systematischer in ihrer Arbeit berücksichtigen können, vgl. auch Taillant 2002.

678 Vgl. Bretton Woods Update No.29, www.brettonwoodsproject.org.

Weltbank *empowerment* erfolgreicher sei als die Menschenrechte direkt anzusprechen (vgl. Nankani 2005).

UNICEF

Auf Initiative des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan diskutieren die UN-Institutionen seit Anfang der 90er Jahre einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. UNICEF und UNDP setzen seit den 1990er Jahren einen Menschenrechtsansatz in ihrer praktischen Arbeit um und kooperieren zu diesem Zweck insbesondere mit dem OHCHR. UNICEF, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, gilt als die UN-Organisation, die bezüglich der Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes am weitesten fortgeschritten ist.⁶⁷⁹ UNICEF hat es im Vergleich zu anderen Organisationen aber auch relativ leicht, die eigene Arbeit an Menschenrechten auszurichten, da UNICEF nur einer einzigen Zielgruppe verpflichtet ist, für die es seit 1990 auch eine eigene Menschenrechts-Konvention gibt. UNICEF kann also einfach die CRC als *blueprint* für die eigene Arbeit nehmen und, da UNICEF in der CRC namentlich erwähnt wird, eng mit dem ICESCR-Ausschuss zusammenarbeiten. Genau das hat UNICEF dann auch getan.⁶⁸⁰ Konkret bedeutet das, dass alle UNICEF-Aktivitäten auf allen Ebenen an der CRC ausgerichtet wurden: die *Policy-Papers*, die Länderstrategien, die Programmierung sowie Monitoring und Evaluierung,⁶⁸¹ dass UNICEF die Vorgaben und Zielsetzungen des Ausschusses zur CRC unmittelbar in seine Arbeit übernimmt, dass UNICEF Staaten bei der Abfassung von Staatenberichten unterstützt, dass UNICEF an länderspezifischen Ausschusssitzungen teilnimmt.

Wichtige Elemente des Menschenrechtsansatzes von UNICEF sind u.a. die Verankerung der Menschenrechte (d.h. der Kinderrechte) als *operations framework* (u.a. im Rahmen des *Programme Policy and Procedure Manual*), Menschenrechts-Trainings für alle UNICEF-MitarbeiterInnen, die Betonung der Länderebene und Verfolgung eines *bottom-up*-Ansatzes, die Realisierung partizipatorischer Prozesse, das Drängen auf Ratifikation der CRC und Verankerung von Kinderrechten im nationalen Recht, die Schaffung von nationalen Systemen zur Überwachung von Kinderrechten (so z.B. lokale Kinderrechtsräte).

In der Praxis allerdings traten bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes Probleme auf,⁶⁸² und zwar insbesondere innerorganisatorische Widerstände gegen eine alleinige Orientierung an Menschenrechten statt an Sektoren und Schwerpunkten, Probleme bei der Umsetzung eines strikten *bottom-up*-Verfahrens sowie wechselseitige Vorbehalte von Entwicklungs- und MenschenrechtsexpertInnen. Diese Probleme haben sicherlich dazu beigetragen, dass der Menschenrechtsansatz bei UNICEF offensichtlich auch schon wieder auf dem Rückzug ist. Beobachter berichten, dass bei UNICEF

679 Vgl. O'Neill/Bye 2002, Hamm 2003 und Tschampa 2004.

680 Vgl. Hamm 2003.

681 Vgl. auch El Obaid/Lamontagne 2002:19.

682 Vgl. Hamm 2003.

keine Absicht mehr bestehe, die wirtschaftlichen und sozialen Rechte stärker anzugehen und dass anstelle des *rights-based-approaches* nun wieder ein *charitable approach* Platz greife.⁶⁸³

UNDP

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hat seit Beginn der 90er Jahre seine Aktivitäten zugunsten von Menschenrechten sukzessive ausgebaut. 1998 wurde diese Orientierung im Rahmen des *Policy Document "Integrating Human Rights with Sustainable Human Development"* zur offiziellen Politik erklärt⁶⁸⁴ und zur Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes bei UNDP in Kooperation mit dem OHCHR HURIST ins Leben gerufen (vgl. dazu weiter unten). Im operativen Bereich wurde versucht, Menschenrechte auf allen Ebenen (*Policy*, Programmierung, Durchführung, M&E) zu verankern, so insbesondere im Rahmen der *UN Development Assistance Frameworks* (UNDAF), die die UN mit allen Partnerländern erstellen.⁶⁸⁵ Darüber hinaus wurden die folgenden Maßnahmen ergriffen: Menschenrechts-Trainings für alle MitarbeiterInnen auf der Grundlage eines eigens entwickelten *UNDP Training Manual on Human Rights and Sustainable Development*, menschenrechtliche Überprüfung aller Maßnahmen auf der Grundlage eigens entwickelter Richtlinien⁶⁸⁶ sowie Fokussierung auf 20 sogenannte Kern-Menschenrechte (die allerdings erstens eher willkürlich gewählt zu sein scheinen und zweitens immer noch zu viele sind, als dass sie in der konkreten Arbeit wirklich hilfreich sein können).⁶⁸⁷ Insgesamt sind zwar „ernsthafte Bemühungen (...) festzustellen, einen Menschenrechtsansatz zu entwickeln und in die Praxis umzusetzen. Allerdings scheint es, dass in der konkreten Umsetzung noch viele Fragen offen bleiben, was die Inhalte eines solches Ansatzes anbelangt“.⁶⁸⁸

HURIST

HURIST, das *Human Rights Strengthening Joint Programme between the OHCHR and UNDP* wurde 1998 ins Leben gerufen und befindet sich derzeit in seiner zweiten Phase (März 2002–2005). Aufgabe von HURIST ist es, *“to test guidelines and methodologies and to identify best practices and learning opportunities in the development of national capacity for the promotion and protection of human rights and in the application of a human rights approach to development programming.”* Dazu stehen

683 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002 und Hamm 2003.

684 Vgl. UNDP 1998.

685 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:18.

686 Vgl. UNDP: *A Rights-Based Review of UNDP's Country Programme, Guidelines*.

687 Vgl. Hamm 2003:20.

688 Hamm 2003:21.

HURIST für den Zeitraum 2002–2005 (wie schon für die erste Phase 1998–2002) US \$ 5 Millionen zur Verfügung.⁶⁸⁹

Konkret sollte HURIST in den folgenden fünf Bereichen aktiv werden: Gewährung von Unterstützung bei der Ausarbeitung von nationalen Menschenrechts-Aktionsplänen in fünf Ländern aus den fünf verschiedenen Entwicklungsländer-Regionen, Entwicklung von Methoden des menschenrechtlichen *mainstreamings* (insbesondere für UNDP), Beförderung der Ratifizierung von Menschenrechtsverträgen, Durchführung von Arbeiten zu menschenrechtlichen Auswirkungen der Globalisierung sowie Unterstützung von menschenrechtlichem *capacity building* in Entwicklungsländern (einschließlich der Bereitstellung von UN-Freiwilligen).

Die 2001 durchgeführte Überprüfung des Programms kam zu dem Ergebnis, dass HURIST sein Potenzial noch nicht ausgeschöpft hat: „*it had not been able to realize its full potential as a catalyst for implementing rights-based approaches to sustainable human development programming.*“⁶⁹⁰ Als wesentliche Probleme wurden erkannt:⁶⁹¹ überzogene Vorstellungen angesichts begrenzter Mittel und Kapazitäten, zu große Flexibilität (so dass zeitweilig gar nicht klar war, was genau nun eigentlich alles gemacht wurde), Entwicklung von Menschenrechts-Aktionsplänen in zu vielen Ländern⁶⁹² und ohne dass diese mit den nationalen Entwicklungsplänen und -prozessen und Haushaltsverfahren verbunden waren, zu große Abhängigkeit von externen Gutachtern und UN-Freiwilligen, so dass keine nachhaltige Internalisierung von Erfahrungen und Erkenntnissen möglich war.

In der verbleibenden Zeit soll HURIST nun versuchen, den zu gehenden Weg aufzuzeigen (*to point the way forward*) und sich auf die Ausarbeitung von *guidance material (lessons learned und best practice-notes)* und *specific tools (human rights mainstreaming, human rights-based participatory assessments, human rights-based performance assessment procedures)* konzentrieren.⁶⁹³

Auch wenn HURIST nach Meinung von Beobachtern bisher vor allem ein *headquarter exercise* war, bleibt doch zu hoffen, dass HURIST in naher Zukunft Elemente und Instrumente eines durchführbaren Menschenrechtsansatzes entwickeln wird, die nicht nur für UNDP, sondern auch für andere Akteure der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Hilfe darstellen können. Ein erstes Ergebnis stellen die *Draft Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction* dar, die zusammen

689 Vgl. Feeney 2004:5.

690 Feeney 2004:1. Vgl. auch www.unhchr.ch/development/hurist.

691 Vgl. Feeney 2004 und Hamm 2003.

692 Menschenrechts-Aktionspläne wurden in der Mongolei, in Nepal, in Litauen, in Mauretanien, in Moldavien, in Kap Verde und in den Philippinen entwickelt.

693 Feeney 2004:1.

mit dem OHCHR in Auftrag gegeben worden waren⁶⁹⁴ – die jedoch unverzüglich als zu legalistisch kritisiert wurden.

Internationale NRO

Zu den internationalen NRO, die sich stark im Bereich Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung(szusammenarbeit) engagieren, zählen u.a. NOVIB, ICCO und HIVOS mit Sitz in den Niederlanden, OXFAM mit Sitz in Großbritannien, Danchurchaid aus Dänemark, Norwegian People's Aid aus Norwegen sowie DIAKONIA aus Schweden. Zu den internationalen NRO, die einen Menschenrechtsansatz entwickelt haben und diesen umzusetzen versuchen, zählen NOVIB, Oxfam, Trocaire, CARE International, *Save the Children* und *Action Aid*.

Einige internationale NRO agieren auch oder vor allem als Dienstleister. Sie stellen wichtige menschenrechtliche Informationen bereit, agieren als Berater, treten z.T. aber auch als Geber- und/oder Durchführungsorganisationen in Entwicklungsländern in Erscheinung. Dazu zählen u.a. die *Ford Foundation*,⁶⁹⁵ die *Soros Foundation*,⁶⁹⁶ IBFG, Brüssel (Veröffentlichung von Jahresberichten über Übergriffe auf Gewerkschafter), ICFDJ, die *International Commission of Jurists* (ICJ, Genf), der *International Council on Human Rights Policy* (ICHRP, Genf, der anwendungsorientierte Forschung zu Menschenrechten in Entwicklungsländern macht), *Australian International Legal Resources* (AILR), *International Human Rights Law Group* (IHRLG) sowie *Interights*.

Die menschenrechtliche Herangehensweise dieser Organisationen unterscheidet sich sehr: Während einige versuchen, Menschenrechte in ihre (Entwicklungs-)Arbeit zu integrieren (so z.B. NOVIB), beginnen andere beim *labelling* und erklären sich andere einfach kurzerhand - aufgrund einer vereinfachenden Gleichsetzung von entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Anstrengungen - zu einer Menschenrechtsorganisation (so z.B. Oxfam). Allen Informationen und Einschätzungen zufolge fällt es auch internationalen NRO nicht leicht, einen Menschenrechts- (und Demokratisierungs)ansatz zu entwickeln und umzusetzen.

6.2 Ansätze und Erfahrungen bilateraler Akteure

Während einige wenige bilaterale Geber einen expliziten Menschenrechtsansatz verfolgen, haben die meisten es vorgezogen, ihr Engagement im Bereich Menschenrechte und Demokratieförderung zu verstärken und auch eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit zu versuchen, ohne jedoch einen expliziten Menschenrechtsansatz zu verfolgen.

694 Vgl. OHCHR 2002 oder www.unhcr.ch/development/poverty.

695 Vgl. Mokhiber 2000a:114f und www.fordfound.org.

696 Vgl. Mokhiber 2000a:115 und www.soros.org.

Großbritannien

Großbritannien ist der meistzitierte Geber, wenn es um die Verbindung von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit geht. Großbritannien hat als einer der ersten Geber begonnen, sich nicht nur politisch⁶⁹⁷ und praktisch für eine stärkere Integration der Menschenrechte in die Entwicklungszusammenarbeit zu engagieren (vgl. dazu weiter unten), sondern hat sich auch explizit einen *rights-based-approach* verordnet.⁶⁹⁸ Dieser wird aber nicht um seiner selbst willen verfolgt. Vielmehr soll er dazu dienen, Armut zu bekämpfen.⁶⁹⁹ In diesem Sinne rät DFID sowohl davon ab, zu legalistisch zu sein, wie auch davon, eine menschenrechtliche Sprache zu sprechen,⁷⁰⁰ da beides dem übergeordneten Ziel - i.e. der Armutsminderung - abträglich sein könne.

Voraussetzung für die erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit sind den britischen Erfahrungen zufolge, dass es zuerst interne Diskussionen gab, um den anfänglich bestehenden „enormen Widerstand“⁷⁰¹ zu überwinden, dass dann ein *Background paper* erstellt wurde, in dem Möglichkeiten und Grenzen eines Menschenrechtsansatzes aufgezeigt werden (wie beispielsweise das von Häuserman)⁷⁰² und dass schließlich ein *White Paper* verabschiedet wurde, das die Position auf den Punkt bringt und den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht, wie ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit realisiert werden kann.

Wichtige Elemente des britischen Menschenrechtsansatzes sind vor allem: die enge Zusammenarbeit mit dem Außenministerium und anderen Ressorts (*working across government*), *Human Rights Budgeting*,⁷⁰³ die Entwicklung von Analyse-Instrumenten (wie z.B. menschenrechtlichen Kennungen wie den britischen „PIMS“, *Participatory Rights Assessment Methodologies* = „PRAM“, *Participatory Governance Reviews* etc.), die Anwendung der Analyse-Instrumente im Rahmen von 4 PRAM-Pilotprojekten in Zambia (Menschenrechte, Jugendliche und HIV/AIDS), Malawi (Menschenrechte und Partizipation in kommunalen Entscheidungsprozessen), Rumänien (Menschenrechte und dezent-

697 Vgl. insbesondere das DFID-White Paper on International Development von 1997, das DFID-*Target Strategy Paper Realizing Rights for Poor People* von 2000 (DFID 2000) sowie die *Target Strategy Papers* zu anderen Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Frauenförderung, Wasser etc. in denen die Menschenrechte als Referenzrahmen dienen. Vgl. dazu auch Piron 2004:8ff.

698 Vgl. DFID 1997, El Obaid/Lamontagne 2002:22f und Piron 2004.

699 So schreibt der zuständige DFID-Mitarbeiter explizit: *We take a human rights approach in order to eliminate poverty* (Schultz 2002).

700 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:24. So auch Goodhart 2005:192, der die Unterordnung of "the legal discourse of human rights to a political one" fordert.

701 El Obaid/Lamontagne 2002:24.

702 Vgl. Häuserman 1998.

703 Vgl. dazu ausführlich Norton 2002.

rale Entwicklung) und Peru (Menschenrechte und Arme), die menschenrechtliche Fokussierung von Sektorpolitiken (so v.a. in den Bereichen Gesundheits- und Bildungspolitik), die Einrichtung eines *Human Rights Challenge Fund* (zusätzlich zum *Governance Fund*), mit dem konkrete Menschenrechts-Projekte in Entwicklungsländern gefördert werden, die Entwicklung und Umsetzung eines neuen Ansatzes im Justizbereich (*Safety, Security and Accessible Justice* (SSAJ)-Programm), in dem explizit die Nutzerperspektive in den Mittelpunkt gestellt wird, die generelle Verfolgung eines *empowering*-Ansatzes,⁷⁰⁴ die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in zwei Länderprogrammen (Peru und Indien)⁷⁰⁵ sowie aktiver Multilateralismus (Engagement zugunsten der MDG, Erfahrungsaustausch mit anderen Gebern, menschenrechtsbezogener Dialog mit den Bretton-Woods-Institutionen etc.).

Insgesamt lässt sich der Menschenrechtsansatz von DFID als (im positiven Sinne) instrumentalistisch bezeichnen: *“DFID holds an instrumentalist view of human rights, and rarely sees rights as more than a means to achieve other development objectives. At the conceptual level, the primacy given to poverty eradication remains, and is not replaced by the objective of the realisation of all rights”*.⁷⁰⁶

Dänemark

Dänemark ist ein klassischer menschenrechtlicher Akteur, da die Menschenrechte schon seit den 80er Jahren ein wichtiger Bestandteil der dänischen Entwicklungszusammenarbeit sind.⁷⁰⁷ Seit 1994 stellt die Förderung von Menschenrechten eines von drei Querschnittszielen der dänischen Entwicklungszusammenarbeit dar. Dänemark hat nicht nur eine Menge Geld für die Förderung von Menschenrechten zur Verfügung gestellt, sondern die Menschenrechte auch konzeptionell (*reference to HR*) aufgegriffen und nachgehalten. Ende der 90er Jahre wurde eine umfassende Evaluierung der Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte durchgeführt.⁷⁰⁸ Trotz seiner Pionierrolle verfolgt Dänemark eher eine klassische Menschenrechtspolitik: *„a violations-based approach coupled with traditional programming for promotion of human rights and democratic governance“*.⁷⁰⁹

Einen Menschenrechtsansatz hat Dänemark nicht. Es gibt keine Projekte oder Programme, die ein menschenrechtliches *mainstreaming* oder die Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechtsan-

704 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:24 und Piron 2004.

705 Vgl. Piron 2004:16ff.

706 Piron 2002. Zum Menschenrechtsansatz in der britischen Entwicklungszusammenarbeit insges. vgl. Piron 2004, Mokhiber 2000a:106 sowie www.dfid.gov.uk.

707 *“Denmark too has been very active in providing human rights assistance”* (Mokhiber 2000a:100). Zum Menschenrechtsansatz in der dänischen Entwicklungszusammenarbeit insges. vgl. Hainzl 2004a sowie www.um.dk.

708 Vgl. www.evaluation.dk.

709 El Obaid/Lamontagne 2002:33.

satzes zum Ziel haben⁷¹⁰ und auch keine Leitlinien oder anderen Dokumente, die verdeutlichen, wie sich menschenrechtliche Anliegen mit anderen Zielsetzungen vereinbaren lassen und wie die Förderung von Menschenrechten erfolgen soll.⁷¹¹ Im Zuge der aktuellen Reorientierung der dänischen Entwicklungszusammenarbeit wird vielmehr die Ausrichtung an armutsorientierter Wirtschaftsentwicklung wieder deutlicher in den Mittelpunkt gestellt, die jenseits allen menschenrechtlichen Engagements als Grundlage von Entwicklung und damit eigentliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit gesehen wird: „*reorientation of Danish assistance is to ensure that in the future there will be a clear focus on the assistance supporting poverty-oriented economic growth*“.⁷¹²

Besonderheiten der Menschenrechts-Förderung der dänischen Entwicklungszusammenarbeit sind die Folgenden:

- Der stark dezentrale Ansatz: Die dänischen Botschaften verfügen über menschenrechtliche Expertise und haben das Recht, für Entwicklungs- und Menschenrechtsvorhaben bis zu 400.000 € freihändig vor Ort zu vergeben.⁷¹³
- Das Dialogmodell: Mit den 15 Partnerländern („Programmländern“) wird ein intensiver Dialog gepflegt, um Entwicklungen positiv beeinflussen und honorieren zu können („positive Konditionalität“), statt negativ sanktionieren oder die Kooperation sogar abbrechen zu müssen (wovor Dänemark im Zweifelsfall allerdings auch nicht zurück-schreckt).⁷¹⁴
- Die enge Zusammenarbeit mit Forschungs- und Fortbildungseinrichtungen, so v.a. mit dem Dänischen Institut für Menschenrechte im Rahmen eines „Partnerschaftsprogramms“, was nicht nur dazu führt, dass Forschungen und Entwicklungen gemeinsam vorangetrieben werden (so z.B. bezüglich *human rights impact assessments* und menschenrechtlicher Indikatoren), sondern auch zu einer Beteiligung dieser Institutionen an der Umsetzung von Menschenrechts-Projekten in Entwicklungsländern.⁷¹⁵
- Der aktive Multilateralismus, mit dem Dänemark (d.h. vor allem die Menschenrechtsabteilung im Außenministerium) versucht, die Politik der multilateralen Organisationen auf die Schwerpunkte der dänischen Entwicklungszusammenarbeit (d.h. unter anderem auf die Menschenrechte) zu fokussieren.⁷¹⁶

710 Vgl. Hainzl 2004a:22.

711 Vgl. Hainzl 2004a:19.

712 El Obaid/Lamontagne 2002:33.

713 Vgl. Hainzl 2004a:16.

714 Vgl. Hainzl 2004a:26.

715 Vgl. Hainzl 2004a:24.

716 Vgl. Hainzl 2004a:23.

Norwegen

Norwegen sieht und fördert die Menschenrechte schon seit den 70er Jahren als Ziel seiner Entwicklungszusammenarbeit. Das Engagement zugunsten der Menschenrechte ist einem breiten gesellschaftlichen Konsens über die Bedeutung der Menschenrechte und der in Norwegen vorherrschenden Menschenrechtskultur zu verdanken. Es verwundert daher nicht, dass Norwegen (mit Schweden) eines der wenigen Länder ist, die in der Folge der Wiener Menschenrechts-Konferenz einen nationalen Menschenrechts-Aktionsplan erstellt haben,⁷¹⁷ dass Norwegen einen „Minister für internationale Entwicklung und Menschenrechte“ hat und dass es auf der Durchführungsebene neben NORAD als Agentur der Entwicklungszusammenarbeit mit NORDEM (*Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights*) sogar eine eigene Institution zur Förderung der Menschenrechte in Entwicklungsländern gibt.⁷¹⁸

1999 hat sich Norwegen auch einen Menschenrechtsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit gegeben.⁷¹⁹ Dabei handelt es sich um einen breiten, sehr viel weniger fokussierten Ansatz als beispielsweise der Menschenrechtsansatz Großbritanniens. Der norwegische Menschenrechtsansatz umfasst im Einzelnen:⁷²⁰ Bemühungen zur Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte (zu diesem Zweck wurde ein „*human rights impact assessment*“-Handbuch erarbeitet),⁷²¹ die Verankerung von Menschenrechten als Querschnittsaufgabe (was von Norwegen als die wichtigste Herausforderung gesehen wird), konzeptionelle Bemühungen zur sektoralen Präzisierung eines Menschenrechtsansatzes, so v.a. im Bereich der Entwicklung eines Menschenrechtsansatzes im Bildungsbereich sowie die Durchführung von Menschenrechts-spezifischen Aktivitäten (insbesondere Unterstützung für Rechts- und Justizreformen in Partnerländern, für eine unabhängige Justiz, für Ombuds-Personen, für unabhängige Medien, für demokratische Wahlen etc.).

Besonders charakteristisch für den norwegischen Menschenrechtsansatz (bzw. für die norwegische Entwicklungszusammenarbeit) sind die enge Verbindung von Entwicklungs-, Außen- und Innenpolitik, die enge Zusammenarbeit mit praxisorientierten Forschungseinrichtungen im Entwicklungs- und im Menschenrechtsbereich, die Betonung der *recipient responsibility*, die den Gebern Grenzen setzt, die Präferenzierung eines konstruktiven Ansatzes, der Sanktionen nur als letztes Mittel vorsieht und die wichtige Rolle, die NRO bei der Umsetzung von menschenrechtlichen Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit (wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit generell) spielen.

717 Vgl. *Norwegian Government Plan of Action on Human Rights* von 1999.

718 Vgl. Mokhiber (2000a:104) sowie www.odin.dep.no.

719 Vgl. Hainzl 2004b:32.

697 Vgl. El Obaid/ Lamontagne 2002:28f und Hainzl 2004b.

698 Vgl. NORAD 2001.

So beeindruckend die Ansätze und Bemühungen Norwegens auch sind, „ein radikaler Menschenrechtsansatz, der alle Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit primär auf die Stärkung und Umsetzung von Menschenrechten ausrichtet, ist nicht erkennbar“.⁷²² Vielmehr gilt Norwegen die Armutsbekämpfung weiterhin als oberstes Ziel. Der Menschenrechtsansatz wird also selbst im menschenrechtlich vielgepriesenen Norwegen nicht ideologisch überhöht, sondern pragmatisch gehandhabt.⁷²³

Schweden

Schweden wird allgemein für seine herausragende menschenrechtliche Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit gelobt und für das Land gehalten, das bezüglich der Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit am weitesten fortgeschritten ist.⁷²⁴ Schweden selber ist davon aber gar nicht überzeugt, sondern sieht seine diesbezüglichen Bemühungen als *work in progress*. Auffallend ist, dass Menschenrechte keine explizite Zielsetzung der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit sind.⁷²⁵ Dies hat Schweden allerdings nicht daran gehindert, sowohl konzeptionell als auch operativ Maßstäbe zu setzen: So hat Schweden eine Menge konzeptioneller Papiere zum Thema (generell, aber auch sektor- und zielgruppenspezifische Analysen) vorgelegt.⁷²⁶ In diesen Dokumenten wird deutlich, dass Menschenrechte den Fokus der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Entsprechend fungieren Menschenrechte sowohl als inhaltlicher Standard als auch als *way of working* der Entwicklungszusammenarbeit, sowohl bei der Planung, bei der Durchführung, als auch beim Monitoring und bei der Evaluierung von EZ-Maßnahmen. Konkretere Instrumente (im Sinne von Handbüchern, Methoden, Indikatoren oder ähnlichem) hat Schweden allerdings nicht entwickelt.

Nachdem einige Bemühungen zu eher enttäuschenden Ergebnissen geführt haben (so z.B. der sogenannte Zimbabwe-Prozess⁷²⁷ oder die Bemühungen zur Entwicklung eines Menschenrechtsansatzes

722 Hainzl 2004b:32.

723 Zum Menschenrechtsansatz in der norwegischen Entwicklungszusammenarbeit insges. vgl. Hainzl 2004b.

724 *“Sweden is one of the most advanced countries in the adoption and implementation of RBA”* (El Obaid/Lamontagne 2002:20).

725 Vgl. Hainzl 2004c:4.

726 So v.a.: *“Human Rights in Swedish Foreign Policy”* (vgl. Swedish Government 1998), *“Democracy and Human Rights in Sweden’s Development Cooperation”* (1998), die Studie *“Working together”* von 2000, *“The Rights of the Child in Swedish Development Cooperation”* von 2000 (vgl. SIDA 2000), *“A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation”* von 2001 (vgl. SIDA 2001), *“Education, Democracy and Human Rights in Swedish Development Cooperation”* (vgl. SIDA 2002) sowie *“The Human Rights of the Poor – Our Common Responsibility”*.

727 Zimbabwe war das erste schwedische Partnerland, mit dem eine Länderstrategie aus menschenrechtlicher Perspektive formuliert werden sollte. Der Versuch stellte sich als sehr aufwendig und schwierig dar – so vor allem die Harmonisierung der Ziele „Armutsbekämpfung“ einerseits und „Umsetzung der Menschen-

für den Bildungsbereich),⁷²⁸ wurde von Schweden selbstkritisch eingestanden, „dass eine schlüssige Harmonisierung des Zieles der Armutsbekämpfung und der Zielsetzungen eines umfassenden Menschenrechtsansatzes noch nicht erfolgt ist“.⁷²⁹ Schweden sieht den Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit daher eher utilitaristisch als sinnvolles Instrument der Armutsbekämpfung.⁷³⁰

Als Charakteristika des schwedischen menschenrechtlichen Engagements im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können genannt werden: die enge Zusammenarbeit von Entwicklungs-, Außen- und Innenpolitik, die enge Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten (so vor allem International IDEA und dem Raoul-Wallenberg-Institut für Menschenrechte) nicht nur in konzeptionellen Fragen, sondern auch im operativen Bereich (so z.B. bei der Durchführung von Menschenrechts-Trainings, bei Projekten zur Unterstützung von menschenrechtlichen Akteuren in Entwicklungsländern etc.), die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich durch Nicht-Regierungs-Organisationen (so vor allem durch 14 *framework organisations*), die Entwicklung sektorspezifischer Menschenrechtsansätze (so für Bildung und Gesundheit), die Erstellung menschenrechtlicher Länderanalysen und menschenrechtlicher Länderstrategiepapiere, die Bereitstellung erheblicher Mittel (aktuell ca. ein Viertel der gesamten Mittel der Entwicklungszusammenarbeit), die Verfolgung eines partnerschaftlichen Ansatzes mit langfristiger Perspektive, das konstruktive statt sanktionierende Vorgehen, der große Freiraum für das Agieren vor Ort, die Existenz von *human rights advisors* in mehreren Partnerländern sowie der aktive Multilateralismus.

Als wichtigste *lesson learned* sieht SIDA die Notwendigkeit, die Menschenrechts-Kenntnisse in Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern⁷³¹ und zwar durch:⁷³² Menschenrechts-Trainings für alle ReferatsleiterInnen im Entwicklungs- und Außenministerium, Organisation eines internen Diskussions- und Lernprozesses in beiden Ministerien sowie die Gründung eines Menschenrechts-Netzwerkes bzw. einer *consultative group* zwischen beiden Ministerien.

rechte“ andererseits. Der Prozess endete schließlich ohne Ergebnis. Aufgrund der Zuspitzung der politischen Lage in Zimbabwe hat Schweden dann sogar die Entwicklungszusammenarbeit mit diesem Land eingestellt (vgl. Hainzl 2004:31f).

728 So sieht SIDA die Entwicklung eines MRA für den Bildungsbereich zwar als wichtig hinsichtlich der Prioritätensetzung an, konstatiert jedoch selbstkritisch, „dass sie (die normativen menschenrechtlichen Vorgaben, H.L.) als konkrete Instrumente für die Planung und Umsetzung von Bildungsmaßnahmen oder für Qualitätsfragen nur in begrenztem Umfang Antworten bieten können“ (zit.n. Hainzl 2004c:27).

729 Hainzl 2004c:38.

730 Vgl. Hainzl 2004c:19 und 38.

731 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:20.

709 Vgl. Mokhiber 2000a:105 sowie www.sida.se. Zum Menschenrechtsansatz in der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit insges. vgl. Hainzl 2004c.

Kanada

Kanada (CIDA) *“has been among the most active donors (...) in seeking to integrate human rights into its development activities”*.⁷³³ Nach Aussagen von CIDA-MitarbeiterInnen selber verlaufen die bisherigen Bemühungen aber eher enttäuschend. Zwar gibt es verschiedene *Policy*-Papiere zu Einzelfragen (i.e. Menschenrechte und HIV/AIDS, Menschenrechte und NRO),⁷³⁴ aber noch keine grundsätzliche Positionierung von CIDA als solcher. Es ist aller Voraussicht nach davon auszugehen, dass CIDA sich für einen menschenrechtlichen Ansatz unterhalb eines expliziten Menschenrechtsansatzes entscheiden wird. Dies entspricht der kanadischen Überzeugung, dass menschenrechtliche Arbeit da ansetzen soll, wo sie der Entwicklungszusammenarbeit (weiter-)helfen kann.

Wichtige Ansätze der kanadischen Entwicklungszusammenarbeit sind die Folgenden: Es werden Workshops durchgeführt, um die MitarbeiterInnen von CIDA für die Menschenrechte zu sensibilisieren (*internal awareness rising*). Die Länderprogramme der Entwicklungszusammenarbeit werden mit Menschenrechts-Experten diskutiert. Es wird ein menschenrechtliches *programming* durchgeführt. Es ist beabsichtigt, weitere menschenrechtliche Instrumente und Indikatoren zu entwickeln.

Neuseeland

Neuseeland praktiziert seit langem eine dezidiert menschenrechtliche Entwicklungszusammenarbeit und ist aktuell dabei, sich einen expliziten Menschenrechtsansatz zu eigen zu machen.⁷³⁵ Da die Entwicklungszusammenarbeit Neuseelands regional stark auf den Pazifik konzentriert ist, wurde sie allerdings bisher wenig wahrgenommen. Vorliegenden Unterlagen zufolge⁷³⁶ umfasst der bisherige neuseeländische Ansatz v.a. die Verankerung von Menschenrechten als Querschnittsaufgabe auf drei Ebenen: auf der *Policy*-Ebene (*Policy-Frameworks*), auf der Programm-Ebene (*mainstreaming of human rights into all programmes, special NZAID programs etc.*) und auf der Ebene der Organisationskultur (*all staff working in and for NZAID will have an awareness and understanding of human rights, Menschenrechte als Bestandteil der Personalentwicklungspolitik etc.*).

733 Mokhiber 2000a:100, vgl. auch www.acdi-cida.gc.ca.

734 Vgl. [www.aidslaw.ca/barcelona2002/humanrightsand HIV.pdf](http://www.aidslaw.ca/barcelona2002/humanrightsand%20HIV.pdf).

735 Vgl. www.nzaid.govt.nz/aboutus/policy/hr.

736 Vgl. u.a. El Obaid/Lamontagne 2002:25f.

Niederlande

Die Niederlande haben schon seit den 70er Jahren erhebliche Mittel für die Förderung von Menschenrechten zur Verfügung gestellt,⁷³⁷ wobei der Hauptfokus der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit die Armutsbekämpfung ist und bleibt. Die Niederlande haben ein eigenes Dokument *Dutch Policy on Human Rights* erstellt⁷³⁸ und sind mit der konzeptionellen Weiterentwicklung aktuell beschäftigt. Einen Menschenrechtsansatz hat die niederländische Entwicklungszusammenarbeit bisher jedoch nicht. Als wesentliche Herausforderung für eine bessere Menschenrechtspolitik wird vor allem eine bessere Kohärenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik gesehen.⁷³⁹

Schweiz

Auch in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit spielen die Menschenrechte eine immer wichtigere Rolle: Sie werden als *basic principle* der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit genannt und aktiv gefördert. Einen Menschenrechtsansatz aber gibt es nicht⁷⁴⁰ und auch auf ein menschenrechtliches *mainstreaming* hat sich die DEZA nicht einigen können.⁷⁴¹ Die bereits 1997 entwickelten *Guidelines* zu Förderung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit⁷⁴² wurden nach Angaben Schweizer VertreterInnen der Entwicklungszusammenarbeit intern nicht angenommen. Diverse *issue papers* blieben ohne Folge. In der Folge wurde eine Evaluierung in Auftrag gegeben, die die Faktoren identifizieren soll, die eine stärkere Berücksichtigung von Menschenrechten in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit verhindert haben und weiter verhindern.

Auf informeller Ebene aber hat die Schweizer EZ die Initiative ergriffen und *informal meetings of focal points* mit anderen europäischen Partnern initiiert, die dazu angetan sind, den Austausch zwischen interessierten Gebern zu befördern und entsprechende Aktivitäten voranzubringen.⁷⁴³

737 Vgl. Mokhiber 2000a:104.

738 Vgl. www.bz.minbuza.nl.

739 Vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:33 und Docter 2003.

740 Vgl. www.sdc.gov.ch, Schläppi 1998:200 und El Obaid/Lamontagne 2002:29f.

741 "There is no agreement yet within the institution to "accept" human rights as a crosscutting theme as gender and environment are" (El Obaid/Lamontagne 2002:30).

742 Vgl. DEZA 1998.

743 Vgl. Schläppi / Bösch 2003.

6.3 Ansätze und Erfahrungen in Deutschland

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) hat 2004 den ersten (BMZ 2004) und 2008 den zweiten (BMZ 2008) entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte verabschiedet und sich damit zur systematischen Verankerung des Menschenrechtsansatzes in der deutschen Entwicklungspolitik sowie zur Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien und Standards in der multilateralen Zusammenarbeit verpflichtet.

Der erste Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 sah 17 Einzelmaßnahmen in den folgenden Bereichen vor: engere Verbindung der Prozesse zur Umsetzung der Millenniumsziele und der Menschenrechte, Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte in den Partnerländern (direkte Förderung, Menschenrechte als Querschnittsaufgabe, menschenrechtlicher Politikdialog) sowie Maßnahmen auf internationaler Ebene (Verbesserung von Verfahren, Einbeziehung der Privatwirtschaft, Einführung von *human rights impact assessments* in den internationalen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen).⁷⁴⁴

Schwerpunkte in der Umsetzung waren die Erweiterung des Kriterienkataloges, die menschenrechtliche Umsetzung der Länder- und Sektorkonzepte, die pilothafte Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in Guatemala und Kenia, die Förderung von Menschenrechtsinstitutionen in Afrika, die Förderung von menschenrechtsrelevanten Vorhaben mit einem Volumen von 400 Mio. € allein in 2007⁷⁴⁵ sowie das aktive Vorantreiben der Menschenrechtsagenda auf internationaler Ebene (Vereinte Nationen, EU und DAC).

Der zweite Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010 schreibt den ersten Aktionsplan für Menschenrechte fort und setzt die folgenden Schwerpunkte für die kommenden Jahre: verstärkte Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die strukturellen Ursachen von Armut sozialer Ausgrenzung und gewaltsamen Konflikten sowie darauf, besonders benachteiligte gesellschaftliche Gruppen wie Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderung, Indigene und ethnische Minderheiten gezielt zu fördern (vgl. BMZ 2008:7), stärkere In-Wert-Setzung des menschenrechtlichen Instrumentariums (wie z.B. die Empfehlungen der Sonderberichterstatte oder die Abschließenden Bemerkungen der VN-Vertragsorgane) (vgl. BMZ 2008:7), Stärkung guter politischer und institutioneller Rahmenbedingungen in Partnerländern (vgl. BMZ 2008:7f), menschenrechtliche Gestaltung des Wachstums im Interesse von Breitenwirksamkeit und Armutsminderung (vgl. BMZ 2008:8), Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch Umsetzung der Paris-Deklaration (vgl. BMZ 2008:8), gezielte Unterstützung von Partnerländern mit besonderen Herausforderungen (fragile Staatlichkeit,

744 Vgl. BMZ 2004:11ff.

745 2002 wurden 80 Mio € und 2004 220 Mio € bereitgestellt (vgl. BMZ 2004:8).

Nachkriegssituationen etc.) (vgl. BMZ 2008:8) sowie menschenrechtliche Gestaltung globaler Zusammenhänge wie z.B. der Nutzung globaler Güter und Ressourcen (vgl. BMZ 2008:8f).

Dazu sollen die folgenden Instrumente stärker genutzt werden (vgl. BMZ 2008:10ff): Politikdialog, Politikberatung, programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung, Förderung besonders schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen (wie z.B. Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderung, Indigene und ethnische Minderheiten), Förderung von Menschenrechtsinstitutionen auf nationaler und auf regionaler Ebene sowie die Unterstützung von Aussöhnungsprozessen in Post-Konfliktländern.

Auf internationaler Ebene sieht der zweite Menschenrechtsaktionsplan (wie schon der erste) vor (vgl. BMZ 2008:14ff), die Prozesse zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und der Menschenrechte besser zu verzahnen, Kohärenz bei der Verknüpfung von Menschenrechten und Entwicklungspolitik zu stärken, das Recht auf Entwicklung zu operationalisieren, das Recht auf Nahrung besser umzusetzen, den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten besser zu fokussieren, die Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen systematischer an den Menschenrechten auszurichten, die Menschenrechtspolitik der EU zu aktualisieren sowie die Privatwirtschaft stärker einzubinden.

Auch vor 2004 dienten bereits viele Maßnahmen (Projekte, Programme, Normsetzungsaktivitäten) des BMZ – wenn auch zumeist mittelbar – der Achtung, dem Schutz und der Umsetzung von Menschenrechten. Von der Durchführung einzelner Projekte (insbesondere durch nichtstaatliche Träger, seit den 90er Jahren aber auch zunehmend im Rahmen der staatlichen Technischen Zusammenarbeit) abgesehen, sind insbesondere die folgenden menschenrechtliche Elemente der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu nennen:

- Die konzeptionelle Rezeption und Verankerung der Menschenrechte: Die Menschenrechte haben in die fünf politischen Kriterien und in das Aktionsprogramm 2015 (AP 2015) zur Umsetzung der Millenniums-Erklärung und die *Millenium Development Goals* (MDG) Eingang gefunden, was sowohl für die Planung als auch für die Umsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit von grundlegender Bedeutung ist.
- Die gezielte Förderung von Menschenrechten im Rahmen der Schwerpunktstrategien (so v.a. im Rahmen des Schwerpunkts 1 „Demokratie, Zivilgesellschaft, Öffentliche Verwaltung einschließlich der Förderung von Menschenrechten“): Für die Förderung von menschenrechtsrelevanten Vorhaben wurden allein in 2007 400 Mio. € pro Jahr (2007) bereitgestellt.
- Das Verständnis, dass Entwicklungszusammenarbeit eine Stärkung von Menschen bedeutet: Die Verfolgung eines entsprechenden *empowerment*-Ansatzes ist das explizite Ziel der technischen Zusammenarbeit: „Menschen dabei zu unterstützen, ihre Lebensbedingungen aus eigener Kraft zu verbessern“.
- Die Förderung partizipativen Vorgehens in der bi-, aber auch in der multilateralen Zusammenarbeit hat lange Tradition in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und wurde im Kontext der *Poverty Reduction Strategy Papers and Credits* erneut betont.

- Das Bemühen um noch stärker partnerorientiertes, dezentrales Agieren (so v.a. im Rahmen der Auswahl von Schwerpunktpartnerländern, im Rahmen der Erarbeitung von Schwerpunktstrategien und im Rahmen der aktuellen Bemühungen um dezentralere Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit) hingegen ist noch relative neu und bedarf weiterer Fortschritte.
- Die menschenrechtliche Definition von Armut, derzufolge „Armut nicht nur geringes Einkommen (bedeutet), sondern auch geringe Chancen und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten am politischen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte sowie fehlenden Zugang zu Ressourcen“⁷⁴⁶ ist zwar im entwicklungspolitischen Diskurs weitgehend anerkannt, bedarf aber weiterer Verbreitung und eines entsprechenden Umdenkens in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit.

Komplettiert wird das Bild durch Maßnahmen auf der Durchführungsebene, deren menschenrechtliche Ansätze und Erfahrungen im Folgenden skizziert werden. Dabei wird deutlich, dass die verschiedenen Institutionen bisher in unterschiedlich starkem Maße Erfahrungen im Bereich Menschenrechte, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit gemacht haben. Die Menschenrechtsarbeit unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht, so etwa bezüglich des Institutionalisierungsgrades, des konzeptionellen Ansatzes, der praktischen Tätigkeitsfelder und –schwerpunkte, der zum Einsatz kommenden Instrumente sowie der Partner und Zielgruppen. Diese Unterschiede spiegeln zum Teil die unterschiedlichen Aufgaben, Funktionen und Merkmale der jeweiligen Institutionen wider.

Finanzielle Zusammenarbeit: Kreditanstalt für Wiederaufbau

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat sich konzeptionell bisher kaum mit Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt. Je nach Gesprächspartner wird das für selbstverständlich gehalten (die KfW sei eine Bank und habe ein rein ökonomisches Mandat, das es ihr nicht erlaube, sich mit den Menschenrechten zu befassen) oder für verbesserungswürdig (die KfW könne und solle nach dem Vorbild der Weltbank versuchen, Menschenrechte so weit wie möglich in ihre Arbeit zu integrieren und sogar versuchen, diese durch Instrumente der Finanziellen Zusammenarbeit direkt zu fördern). Zwar gibt es weder ein *policy statement* der KfW zu Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit, noch konkrete Aktivitäten, die explizit auf die Menschenrechte ausgerichtet sind, doch scheint die KfW grundsätzlich an weiteren Überlegungen, ob und wie sich Finanzielle Zusammenarbeit zu dieser Herausforderung verhalten kann, interessiert zu sein.⁷⁴⁷

746 BMZ 2001:2.

747 Vgl. Bauer 2002.

Technische Zusammenarbeit: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hatte bis zur Beauftragung des Sektorvorhaben "Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit"⁷⁴⁸ durch das BMZ als Konsequenz des ersten entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte (vgl. BMZ 2004) wie die meisten Durchführungsorganisationen (noch) keine explizite Menschenrechtspolitik (und keinen Menschenrechtsansatz). Dennoch wird in dieser Hinsicht einiges getan. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Vorhaben stellen sich nach Rechtsgruppen gegliedert wie folgt dar:⁷⁴⁹

- Im Bereich der politischen Rechte entwickelt das Sektorvorhaben „Politische Teilhabe“ Instrumente und Indikatoren für die länderspezifische Analyse von politischer Teilhabe. Darüber hinaus werden mehrere Rechtsprojekte, Frauenförderprojekte, das „Gender-Pilotprogramm“ sowie das „Sektorvorhaben zur rechts- und sozialpolitischen Beratung von Frauen“ im Bereich des Menschenrechtes „Gleichheit vor Recht und Gesetz, Diskriminierungsverbot“ durchgeführt. Außerdem führt die GTZ mehrere Rechtsprojekte im Bereich „Rechte des Einzelnen und Recht auf Leben / Beschränkung der Todesstrafe“ sowie im Bereich „Verfahrensgerechtigkeit“ durch.
- Zur Förderung der wirtschaftlichen Rechte werden mehrere Ernährungssicherungsprojekte und -programme durchgeführt, die das Recht auf angemessene Ernährung und angemessenen Lebensstandard unterstützen sollen. Außerdem arbeiten mehrere Rechtsprojekte im Bereich der Arbeitsrechte.
- Im Bereich der sozialen Rechte gibt es mehrere Projekte zur sozialen Sicherung sowie mehrere Rechtsprojekte zur Unterstützung der Rechte von Familien, Müttern und Kindern. Ein Pilotprogramm Jugendförderung arbeitet im Bereich der Kinderrechte. Mehrere Sektorprojekte und Gesundheitsprojekte unterstützen das Recht auf physische und psychische Gesundheit.
- Was die kulturellen Rechte angeht, so werden mehrere Primarschul-, Berufsbildungs- und Hochschulprojekte durchgeführt. Darüber hinaus arbeiten mehrere Projekte im Bereich des Minderheitenschutzes und des Selbstbestimmungsrechtes.

Bei den explizit menschenrechtsbezogenen Projekten und Vorhaben liegt der Schwerpunkt der GTZ eindeutig im Bereich von Rechtsprojekten (Wiederaufbau bzw. Förderung von Justizsystemen oder einzelnen Rechtsinstitutionen, Rechts- und Justizreformen, Rechtsberatungsprogramme, Förderung

748 Im Rahmen dieses Sektorvorhabens arbeitet die GTZ seit Anfang 2005 an der Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Das Vorhaben soll Methoden und Instrumente zur Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an den Menschenrechten bereitstellen, innovative Handlungsansätze zur gezielten Förderung von WSK-Rechten identifizieren und Vernetzungsprozesse unterstützen (vgl. GTZ 2004b). Ein Ergebnis des Vorhabens ist das Informationsportal "Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit" (vgl. DIMR 2008 sowie www.institut-für-menschenrechte.de/webcom/show_pagephp).

749 Vgl. Ahrens 2002.

von Ombuds-Personen etc.). Dieser Ansatz ist insofern von großer Bedeutung, als Recht in Entwicklungsländern oft archaisch ist, Recht und Justiz als Herrschaftsinstrument missbraucht werden und großen Teilen der Bevölkerung der Zugang zur Justiz weitgehend versperrt ist und insofern als Rechtsstaatlichkeit eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung von Menschenrechten generell darstellt.⁷⁵⁰

Vor dem Hintergrund der modernen menschenrechtlichen Debatte erscheint es als sinnvoll und wünschenswert, dass die deutsche TZ dieses klassische, enge und auf bürgerliche Menschenrechte fokussierte Menschenrechtsverständnis überwindet und menschenrechtliche Aktivitäten auch in anderen Bereichen, i.e. insbesondere im Bereich der WSK-Rechte (weiter-)entwickelt. Dem jüngst von der GTZ vorgelegten Bericht „Menschenrechte in der Internationalen Zusammenarbeit“⁷⁵¹ zufolge ist das zunehmend der Fall – so beispielsweise durch explizit menschenrechtlich orientierte Vorhaben in den Bereichen Ernährungssicherung und Grundbildung.

Personelle Zusammenarbeit: InWEnt und DED

InWEnt, die 2002 aus der Fusion von DSE und CDG hervorgegangene Organisation für internationale Personalentwicklung, Weiterbildung und Dialog führt praxisorientierte Fortbildungsprogramme für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern durch. Im Bereich Menschenrechtsarbeit waren die Vorläuferinstitutionen von InWEnt insbesondere im Rahmen der folgenden Bereichen aktiv.⁷⁵² Fachdialoge des Entwicklungspolitischen Forums (u.a. zum Thema „*Law, Legal Certainty and Development*“), Dialogmaßnahmen des Fachzentrums für Ernährung, ländliche Entwicklung und Umwelt zum Thema „Recht auf Nahrung“, Fortbildungsmaßnahmen des Fachzentrums für Ernährung, ländliche Entwicklung und Umwelt zum Thema „Management grenzüberschreitender Wasserversorgung“, Vorhaben der Fachgruppe Bildung zur Friedenspädagogik und Konfliktbearbeitung in Zentralamerika, Maßnahmen der Fachgruppe Gesundheit zur Stärkung von Gesundheitsdiensten in Entwicklungsländern sowie Vorhaben der Fachgruppe Öffentliche Verwaltung zu *Good Governance*, zur Unterstützung von demokratischen und rechtsstaatlichen Verwaltungen und zur Unterstützung einer „Entwicklungsdiplomatie“, Planung eines Vorhabens zu wirtschaftlichen und handelspolitischen Konsequenzen der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen durch das Fachzentrum für internationale Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Unterstützung von Journalisten in Entwicklungsländern durch das Internationale Institut für Journalismus sowie Unterstützung von Institutionen der beruflichen Bildung durch die Zentralstelle für gewerbliche Berufsförderung. Ob und wie InWEnt sich in Zukunft mit Menschenrechten befassen wird, ist zur Zeit nicht klar.

Der DED hat Menschenrechte in seinen Fachleitlinien „Demokratieförderung und Kommunale Entwicklung“ und „Zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“ verankert. Partizipation als wichti-

⁷⁵⁰ Vgl. Ahrens 2001.

⁷⁵¹ Vgl. GTZ 2004a.

⁷⁵² Vgl. Taschbach-Hörsch 2002.

ges Element des Menschenrechtsansatzes stellt ein durchgängiges Prinzip in der Arbeit des DED dar. In den Entwicklungsländern unterstützt der DED vielfältige Organisationen (durch Beratung, finanzielle Zuschüsse, gemeinsame Veranstaltungen). Als Beispiele können genannt werden:⁷⁵³ Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen als Folge politischer und psychosozialer Gewalt und Maßnahmen der Konfliktprävention und Friedenserziehung (in Peru, Guatemala, Ruanda, Uganda und Zimbabwe), Schaffung von Rechtssicherheit für indigene Völker (in Brasilien, Bolivien und Peru), Fortbildung in Menschenrechten (in Ekuador, im Niger und im Jemen), Unterstützung nationaler Menschenrechtskommissionen (in Ruanda und Peru), Radioprogramme und andere Aktivitäten zugunsten von Kinderrechten (im Sudan und in Benin) sowie Maßnahmen zugunsten der Rechte von Frauen im Familien-, Erb- und Strafrecht (im Jemen, in Ekuador, in Zambia, in Brasilien und im Niger).

Deutsche Nichtregierungsorganisationen

Unzählige deutsche NRO – und zwar Entwicklungs-NRO wie auch Menschenrechtsorganisationen (MRO) - sind im Bereich Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung(szusammenarbeit) aktiv. Beispielhaft können genannt werden: Amnesty International (ai), Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT), Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung e.V. (AGISRA), Brot für die Welt (BfdW), Deutsche Welthungerhilfe (DWWH), Food First Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN), Gesellschaft für bedrohte Völker, Hesse-Stiftung, Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM), MEDICO, terre des femmes, terre des hommes etc. Alle genannten NRO (und viele andere mehr) sind auf unterschiedliche Art und Weise im Bereich der Menschenrechtsförderung aktiv – auch und gerade im Rahmen ihrer Aktivitäten in Entwicklungsländern. Die menschenrechtliche Arbeit dieser vielen Organisationen kann hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Skizziert werden im Folgenden allein die Ansätze und Erfahrungen der politischen Stiftungen, der kirchlichen Organisationen sowie der NRO-Netzwerke und -Verbände, die jeweils eine Vielzahl von Einzelorganisationen repräsentieren.

Was das Tätigkeitsspektrum der NRO im Bereich Menschenrechtsförderung im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit angeht, so sind neben Dialogveranstaltungen, Lobby- und Projektaktivitäten, die von den meisten Organisationen durchgeführt werden, als weitere Aktivitäten besonders zu erwähnen die Erstellung von Parallelberichten,⁷⁵⁴ *Policy*-Arbeit (so z.B. die Mitwirkung an der Ausarbeitung von Leitlinien zum Recht auf Nahrung, Mitwirkung an diversen UN-Kommissionen und Weltkonferenzen so z.B. der Welternährungskonferenz)⁷⁵⁵ sowie sog. „Solidarprojekte“, d.h. Menschenrechts-Sensibilisierungsprojekte in den Ländern des Nordens.

753 Vgl. Löbsack 2002 sowie ferner DED Brasilien 2003.

754 Vgl. u.a. Brot für die Welt et al. 2001.

741 Vgl. dazu u.a. Engels 2002 und Hausmann 2002.

Politische Stiftungen

Die Politischen Stiftungen – FES, FNS, HBS, HSS, KAS, RLS – sind im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wichtige Akteure, die viele Erfahrungen in der Förderung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit gemacht haben. Bei allen standen lange die bürgerlichen und politischen Menschenrechte im Vordergrund, zunehmend werden aber auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bearbeitet. Im Laufe ihrer z.T. schon jahrzehntelangen Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit haben die Stiftungen ein jeweils eigenes – inhaltliches und regionales – Profil entwickelt, das sich sehr differenziert darstellt. So hat die FES beispielsweise einen Schwerpunkt im Bereich „Arbeitsrecht“, die KAS im Bereich „Förderung des Rechtsstaates“ und die HBS im Bereich „Förderung indigener Gruppen“. Regional lässt sich – aus welchen Gründen auch immer - ein eindeutiger Schwerpunkt in Lateinamerika feststellen, was insofern bedauerlich ist, als die größten menschenrechtlichen Herausforderungen heutzutage zweifelsfrei in afrikanischen, arabischen und asiatischen Ländern zu verorten sind.⁷⁵⁶

Die Stiftungen arbeiten sehr länderbezogen, so dass sich über den jeweiligen Landeszusammenhang hinaus kaum etwas Generelles sagen lässt. Die Länderbezogenheit ist ein wichtiger Aspekt der Arbeit der Stiftungen, die es ihnen ermöglicht, einen situationsspezifischen Beitrag zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte zu leisten.

Von der Arbeit in Entwicklungsländern abgesehen beschäftigen sich die politischen Stiftungen in unterschiedlich starkem Maße auch mit Menschenrechtsarbeit in Deutschland. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als der Erfolg eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit von der Existenz einer Menschenrechts-Kultur und eines entsprechenden Konsenses abhängt, wie die Beispiele der nordischen Länder eindrücklich gezeigt haben.

Kirchliche Organisationen

Das Spektrum kirchlicher Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit bzw. in Entwicklungsländern aktiv sind, ist für Außenstehende kaum zu überschauen. Es umfasst

- im Bereich der evangelischen Kirche: die EKD, das Diakonische Werk, Brot für die Welt, den EED, das Evangelische Missionswerk und die Vereinte Evangelische Mission,
- im Bereich der katholischen Kirche: die Deutsche Bischofskonferenz, die Deutsche Kommission Justitia et Pax, das Bischöfliche Hilfswerk, die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, missio, die Bischöfliche Aktion Adveniat, das Kindermissionswerk, Caritas international, Pax Christi und die Missionszentrale der Franziskaner sowie

756 Vgl. zur Arbeit der FES FES 2000 und FES 2002, zur Arbeit der FNS Thiesbrummel 1999, zur Arbeit der HBS HBS 2002 und zur Arbeit der KAS KAS 1998 und Baumhauer 1999 sowie die jeweiligen websites der verschiedenen Stiftungen.

- im Bereich der christlichen Hilfswerke: EIRENE, Christliche Fachkräfte International, die Christliche Initiative Romero, World Vision Deutschland und viele weitere christlich inspirierte Organisationen wie die Kindernothilfe.

Menschenrechte sind schon lange fester Bestandteil der Arbeit der genannten Institutionen – oft allerdings eher in einem diffusen Sinne. So stellt Krennerich fest: „noch steckt die praxisbezogene konzeptionelle Diskussion innerhalb vieler kirchlicher Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit in den Anfängen“ und konstatiert, dass die „systematische Konkretisierung menschenrechtsbezogener Projektarbeit entwicklungsbedürftig“ ist.⁷⁵⁷

Die menschenrechtlichen Projekte und Programme der kirchlichen Organisationen sind – nicht anders als die der nicht-kirchlichen Akteure – auf die bürgerlichen und politischen Rechte konzentriert.⁷⁵⁸ Erst seit den 90er Jahren haben auch Entwicklungsansätze in den kirchlichen Organisationen an Bedeutung gewonnen, die explizit die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zum Ziel haben.⁷⁵⁹ Darüber hinaus ist positiv festzustellen, dass auch klassische Projekte zunehmend einen menschenrechtlichen Bezug aufweisen. Ein Charakteristikum der Arbeit der kirchlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ist die enge Zusammenarbeit mit Partnern im Rahmen eines „Partner-Modells“.⁷⁶⁰ Damit ist gemeint, dass die Durchführung durch den Partner und nicht durch Mitwirkung von deutschen Durchführungsorganisationen erfolgt. Diese Ausrichtung am Partner ist menschenrechtlich grundsätzlich positiv zu sehen, da sie dem *empowerment* lokaler menschenrechtlicher Akteure dient.

Als weitere interessante Ansätze und Erfahrungen der kirchlichen Organisationen im Bereich Menschenrechtsarbeit sind zu nennen: die Förderung von nationalen und internationalen Dachverbänden, die Förderung von sogenannten „Solidarprojekten“ (so z.B. durch Misereor). Damit sind Projekte (insbesondere im Bereich Öffentlichkeitsarbeit) gemeint, die der Solidarisierung des Nordens mit dem Süden dienen⁷⁶¹ sowie die Arbeit an „Parallelberichten“. So haben beispielsweise der EED, Brot für die Welt und FIAN International einen Parallelbericht Menschenrechte erstellt, in dem nicht nur untersucht wird, inwieweit Deutschland seine internationalen Verpflichtungen aus dem ICESCR erfüllt, sondern auch Empfehlungen abgegeben werden, wie die Menschenrechten besser geachtet, geschützt und gewährleistet werden könnten.⁷⁶² Diese Ansätze ermöglichen es, nicht nur punktuell

757 Krennerich 2003:17.

758 Vgl. Krennerich 2003:23.

759 Vgl. Piepel 2002:23.

760 Vgl. Krennerich 2003:24.

761 Vgl. Piepel 2002.

762 Vgl. FIAN International 2001.

die Menschenrechte zu achten, zu schützen und umzusetzen, sondern durch Maßnahmen auf der Politikebene auch auf Rahmenbedingungen Einfluss zu nehmen.

Trotz der vielfältigen und interessanten menschenrechtlichen Ansätze gibt es einen expliziten Menschenrechtsansatz bei den kirchlichen Organisationen nicht: „Die kirchlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (gehen) bislang nicht so weit, die Entwicklungszusammenarbeit in umfassender Weise auf die Menschenrechte auszurichten“⁷⁶³ und es ist „Skepsis angebracht, ob die kirchlichen Hilfswerke in naher Zukunft einen rigorosen Menschenrechtsansatz anwenden werden“.⁷⁶⁴ Ungeachtet der Tatsache, dass die kirchlichen Organisationen anerkennen, dass die Menschenrechte wichtig sind, sind sie doch der Meinung, „dass sich die Entwicklungszusammenarbeit nicht in der Einforderung und Durchsetzung von Menschenrechten erschöpft“.⁷⁶⁵

NRO-Netzwerke bzw. -Verbände

Die deutschen NRO sind gut vernetzt. Das gilt sowohl für die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NRO, als auch für die im Bereich der Menschenrechte tätigen NRO. Als wichtigste Netzwerke bzw. Verbände sind zu nennen: VENRO für die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NRO und das Forum Menschenrechte für die im Bereich der Menschenrechte tätigen NRO.

VENRO ist der 1996 gegründete Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen, ein freiwilliger Zusammenschluss von rund 100 Organisationen, so v.a. privaten und kirchlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. VENRO bündelt die Kräfte und Erfahrungen der NRO, bemüht sich, den Dialog und den Erfahrungsaustausch der Mitglieds-Organisationen untereinander als auch mit anderen (mit staatlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit, mit anderen gesellschaftlichen Gruppen ...) zu fördern und als Netzwerk auf eine in sich stimmige Entwicklungspolitik hinzuwirken.

Das „Forum Menschenrechte“ ist ein seit 1994 bestehender Zusammenschluss nichtstaatlicher MRO, der dazu dient, die Koordination und Zusammenarbeit der deutschen NRO, die auf nationaler und internationaler Ebene zu Menschenrechtsthemen arbeiten, zu verbessern. Darüber hinaus begleitet das Forum Menschenrechte kritisch die deutsche (Menschenrechts-) Politik und macht Vorschläge für ihre Entwicklung und Umsetzung. Die Arbeit des Forums findet vor allem in den zehn folgenden Arbeitsgruppen statt: UNO-Menschenrechtskommission, Menschenrechts-Verteidiger, Frauenrechte, Innenpolitik, Menschenrechts-Erziehung, Antirassismus, Kinderrechte, Menschenrechte und Sicherheitspolitik, Wirtschaft und Menschenrechte, Entwicklung und Menschenrechte. Das Forum Men-

763 Krennerich 2003:41.

764 Krennerich 2003:42.

765 Krennerich 2003:42.

schenrechte ist nicht nur ein Akteur unter vielen anderen, sondern ein exemplarischer Zusammenschluss unterschiedlicher menschenrechtlich engagierter Organisationen (einschließlich kirchlicher Organisationen und politischer Stiftungen), der auch anderen Ländern als Vorbild dienen kann.

Für die verschiedenen deutschen NRO lässt sich zusammenfassend sagen, dass viele von ihnen die Förderung von Menschenrechten seit geraumer Zeit in ihre *policy* aufgenommen und Koordinierungs- und Schnittstellen eingerichtet haben, um die Menschenrechtsarbeit intern besser abzustimmen. Als Beispiele können das Diakonische Werk der EKD und Misereor genannt werden. In anderen Organisationen ist die Menschenrechtsförderung zwar fester Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit, sie tritt aber nach außen noch wenig in Erscheinung (so z.B. bei der HBS).

Von den meisten NRO wurde oder wird aktuell ein Perspektivenwechsel von *needs-based*-Ansätzen zu *rights-based*-Ansätzen vollzogen (so z.B. der EED, Brot für die Welt und das Diakonische Werk). Es wird vielfach betont, wie wichtig dieser Perspektivwechsel ist, der darauf zielt, die Fähigkeit der Partner und Zielgruppen zu stärken, ihre Rechte einzufordern. Gleichzeitig ist nach Auffassung vieler NRO auf internationaler Ebene dafür zu sorgen, dass Menschenrechte (insbesondere auch WSK-Rechte) einklagbar werden.

6.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Analyse der menschenrechtlichen Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure zeigt, dass alle Akteure die Herausforderung einer stärkeren Verbindung von Menschenrechten, Demokratisierung und Entwicklung sehen, sie aber auf unterschiedliche Art und Weise angehen. Erstaunlich ist, dass selbst die Pioniere im Bereich der Entwicklung und Umsetzung einer menschenrechtlichen und demokratiefördernden Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit zu einem machbarkeitsorientierten, durchaus eklektischen Vorgehen tendieren. Dies wird jedoch nicht als suboptimal gesehen, sondern als praktikable und erfolgversprechende Herangehensweise - im Gegensatz zu dem als ideologisch überhöht und in der Realität der Entwicklungszusammenarbeit als nicht tragfähig perzipierten *human rights approach*. In diesem Sinne wird auch anderen Akteuren zu einem utilitaristischen Vorgehen geraten.

Als besonders wichtige Erfahrungen und Ansatzpunkte der *trendsetter* im Bereich Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz können zusammenfassend genannt werden: das Vorherrschen eines ganzheitlichen Menschenrechts-, Demokratie- und Entwicklungsverständnisses (Betonung der Unteilbarkeit, der Interdependenz und der Universalität der Menschenrechte sowie der Interdependenz und Komplementarität von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung), die Verfolgung eines prioritär positiv ausgerichteten Ansatzes (Sanktionen werden als ein letztes Mittel angesehen), die Bereitstellung nicht unerheblicher Mittel für die Förderung von Menschenrechten, Demokratisierung und Entwicklung, die Ergänzung bilateraler Bemühungen durch einen aktiven Multilateralismus, die Integration von Menschenrechtspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik im Interesse von Kohärenz, die Verbindung von langfristigem Engagement mit der Möglichkeit, auch kurzfristig flexibel agieren zu können (so z.B. durch autonome Mittelvergabe durch Vertretungen vor Ort), die große Bedeutung von NRO, die nicht nur (aber vor allem) bei der Umsetzung eine wichtige Rolle spie-

len sowie die enge Kooperation mit Wissenschaft und Forschung (von Trainings- und Ausbildungs- bis zu Evaluierungsaufgaben).⁷⁶⁶

Dass großes menschenrechtliches Engagement nicht unbedingt zur Entwicklung eines expliziten Menschenrechtsansatzes führen muss verdeutlichen nicht nur mehrere der oben angesprochenen Geber, sondern ganz besonders auch das Beispiel Australiens: Australien gilt als sehr menschenrechtsorientiert und misst den Menschenrechten auch in seiner Entwicklungszusammenarbeit große Bedeutung zu, was u.a. in dem *Specific Framework for Supporting Human Rights* von AusAID zum Ausdruck kommt.⁷⁶⁷ Gerade deshalb aber weigert sich Australien explizit, einen Menschenrechtsansatz zu entwickeln bzw. zu verfolgen: *“Delivering an aid program based upon a rights-based methodology runs the risk of focusing aid on activities that promote certain rights over others. This predisposition to undertake activities in support of certain rights runs the risk of not adequately addressing the real development needs of the partner country concerned”*.⁷⁶⁸

Was Deutschland angeht, so hat sich im Bereich der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren einiges getan, und zwar sowohl innerhalb der zuständigen Ministerien (BMZ und Auswärtiges Amt)⁷⁶⁹ als auch innerhalb der Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings gehen die meisten Durchführungsorganisationen die Herausforderung, Menschenrechte, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit miteinander zu verbinden noch sehr punktuell an.

Als Handlungsperspektive wird ein rigider Menschenrechtsansatz von den staatlichen und halbstaatlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit eher skeptisch beurteilt, da ein solcher Ansatz nur begrenzt für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit anwendbar sei. Ein Menschenrechts- (und Demokratisierungs)ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit müsse den bestehenden Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit (so insbesondere dem Ziel der Armutsbekämpfung) und Prinzipien (Antragsprinzip, Zusammenarbeit mit staatlichen Partnerstrukturen etc.) entsprechen. Als sinnvoll wird eine Unterscheidung verschiedener Handlungsebenen angesehen: Rechte können nur

766 Als konkrete Beispiele enger Kooperation auch in der konzeptionellen Arbeit können genannt werden: Ein interdisziplinäres Forschungsprojekt zum *right-to-food*, das unter der Leitung von Asbjørn Eide am Norwegischen Menschenrechtsinstitut durchgeführt wird, das *right-to-education*-Projekt unter der Leitung von Katarina Tomasewski, das am Raoul-Wallenberg-Institut in Schweden durchgeführt wird sowie die Projekte zur „Indikatoren-Entwicklung“ und zum *Human Rights Impact Assessment*, die am Dänischen Menschenrechtsinstitut sowie teilweise in Zusammenarbeit mit dem Norwegischen Menschenrechtsinstitut durchgeführt werden.

767 Vgl. www.aph.ov.au/house/committee/jfadt/HR_Aid sowie El Obaid/Lamontagne 2002:30f.

768 AusAID: *Submission to the Human Rights Sub-Committee of the Joint Standing Committee on Foreign Affairs* (2001) zit.n. El Obaid/ Lamontagne 2002:31.

769 Zu den Massnahmen des BMZ vgl. weiter oben. Das Auswärtige Amt verfügt zur Bearbeitung der Menschenrechte über ein eigenes Referat und hat bereits 2003 in einem Runderlass erklärt: „Die Idee des Menschenrechtsschutzes ist in alle Politikbereiche zu integrieren (*human rights mainstreaming*), ihre Beachtung muss in allen Bereichen sichergestellt werden.“

von Betroffenen eingefordert werden (und zwar in erster Linie gegenüber ihrem Staat). Externe Akteure (i.e. Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit) können dies nur unterstützen (und natürlich darauf achten, dass sie nicht selber die Menschenrechte beeinträchtigen), sie können aber nicht oder nur sehr begrenzt selber als *rights bearer* agieren, d.h. Menschenrechte einfordern.

Die Untersuchung der verschiedenen Erfahrungen diverser Akteure auf unterschiedlichen Ebenen erlaubt die folgenden induktiven Schlüsse: Auf konzeptioneller Ebene lässt sich feststellen, dass die Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung machbar ist. Was die theoretische Ebene angeht (die politikwissenschaftliche Debatte und die menschenrechtlich interessierte Theorie-Entwicklung generell), so wird deutlich, dass sich neue Horizonte für menschenrechtliches Denken und sozialwissenschaftliche Methoden der Entwicklungsforschung verbindende *policy*-Analysen jenseits der bisherigen Grenzen sozialwissenschaftlicher Einzeldisziplinen eröffnen.

7 Praktische Ergebnisse auf normativer, analytischer und operativer Ebene

"Wir sollten alles nutzen, was funktioniert"

(Collier 2008:102).

7.1 Einleitung

"If freedom is what development advances, then there is a major argument for concentration on that overarching objective, rather than on some particular means, or some specially chosen list of instruments. Viewing development in terms of expanding substantive freedoms directs attention to the ends that make development important, rather than merely to some of the means that, inter alia, play a prominent part in the process" (Sen 1999:3). Wenn Sen's These zutrifft, dann stellt sich die Frage: Wie kann diese Konzentration auf das über-greifende Ziel der Erweiterung von Freiheiten erreicht werden?

Vor dem Hintergrund der vorgenommenen Definitionen, der politikwissenschaftlichen, rechtlichen, historischen und politischen Verortungen sowie der Analyse menschenrechtlicher und demokratiefördernder Ansätze und Erfahrungen in der Praxis des formalen Menschenrechtssystems, in der Praxis der Entwicklungsländerrealität sowie auf der konzeptionellen Ebene der Ansätze verschiedener Akteure lassen sich die folgenden praktischen Ergebnisse, d.h. Schlüsselemente und Ansatzpunkte für eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung auf drei Ebenen identifizieren: auf der normativen Ebene (die politischer Entscheidung bedarf), der analytischen Ebene (die für die Politikwissenschaften von besonderem Interesse ist und bei der die Politikwissenschaften gefordert sind) und der operativen Ebene (die v.a. die Entwicklungszusammenarbeit herausfordert).

Auf der normativen Ebene geht es vor allem um die politische Adoption eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit.

Auf der analytischen Ebene sind zu nennen: Maßnahmen auf der konzeptionellen Ebene (*policy level*), Entwicklung und Bereitstellung von Instrumenten der Menschenrechts- und Demokratieförderung, Aufbau und Entwicklung von Expertise in den Bereichen Menschenrechts- und Demokratieförderung sowie Initiierung von Debatten und Lernprozessen in diesen Themenfeldern, Verbindung der Welten der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Konzipierung von Maßnahmen in und mit anderen Politikfeldern.

Auf der operativen Ebene schließlich wird die Verankerung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes als Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, die Stärkung des vor-Ort-Agierens und der Partnerorientierung, die Durchführung menschenrechtlicher und demokratiefördernder Programme und Projekte sowie die Verbesserung der Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit empfohlen.

Diese Elemente bzw. Ansatzpunkte für eine stärkere Verbindung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung werden im Folgenden kritisch analysiert und diskutiert.

7.2 Praktische Ergebnisse auf der normativen Ebene

Politische Adoption eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes

Der Erfolg eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes für die Entwicklungszusammenarbeit hängt maßgeblich davon ab, ob ein solcher politisch beschlossen und als verbindlich erklärt wird. Idealerweise sollten die zuständigen Ministerien (in Deutschland das BMZ und das AA) in Kooperation mit dem Parlament (in Deutschland in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Menschenrechts-Ausschuss des Deutschen Bundestages)⁷⁷⁰ einen Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit einführen und die politische Unterstützung für entsprechende Bemühungen sicherstellen.⁷⁷¹ Im konkreten Fall der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die politische Beschlussfassung durch die Verabschiedung eines ersten entwicklungs-politischen Aktionsplans für Menschenrechte durch das BMZ in 2004 sowie eines zweiten in 2008 bereits erfolgt.

Den Erfahrungen anderer Akteure zufolge ist es wichtig, dass im Zuge der Adoption eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes das Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechten und anderen Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit (so insbesondere mit den vier Zieldimensionen der Entwicklungszusammenarbeit, der *Millennium Declaration*, den MDGs und dem AP 2015) geklärt wird und die Menschenrechte und Demokratisierung nicht einfach und unvermittelt als weiteres Referenzsystem eingeführt werden. Außerdem sollte inkrementell und mit langfristiger Perspektive vorgegangen werden, da es im Zweifelsfall eher kontraproduktiv ist, von heute auf morgen die bestehenden Ziele und Verfahren grundsätzlich in Frage zu stellen.

7.3 Praktische Ergebnisse auf der analytischen Ebene

Maßnahmen auf der konzeptionellen Ebene (*policy level*)

Den Erfahrungen anderer Geber zufolge hat es sich als erfolgsversprechend erwiesen, nicht nur über politisches *backing* zu verfügen, sondern auch konzeptionell soweit wie möglich Klarheit zu schaffen. Das ist nicht einfach, da es auch den erfahrensten Akteuren (wie den skandinavischen Ländern) bis heute nicht einwandfrei gelungen ist, einen Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz mit anderen (entwicklungs- und außenpolitischen) Zielsetzungen zu verbinden. Sinnvoll erscheint daher die Erarbeitung und Dokumentation eines gemeinsamen Grundverständnisses (*common ground*) und

770 Die Einbeziehung des Parlaments hat sich im Falle Schwedens als wichtiger Erfolgsfaktor herausgestellt.

771 Das Auswärtige Amt hat bereits in einem Runderlass vom 19.6.2003 erklärt: „Die Idee des Menschenrechtsschutzes ist in alle Politikbereiche zu integrieren (*human rights mainstreaming*), ihre Beachtung muss in allen Bereichen sichergestellt werden.“

darauf aufbauend weitergehender Instrumente. Das „gemeinsame Grundverständnis“ kann und in einer Art Grundsatzdokument niedergelegt werden, das möglichst kurz und möglichst klar sein sollte und sich insofern eher an dem zweiseitigen UN-Papier „*The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among the UN Agencies*“⁷⁷² als an den sehr viel komplexeren *Policy*-Papieren anderer Geber – wie dem *White Paper* im Fall Großbritanniens oder dem *Conceptual Framework* im Falle von USAID – orientieren sollte. Als Arbeitstitel böte sich an „Von Grundbedürfnissen zu Grundrechten“. Tenor der konzeptionellen Ausarbeitungen zum Menschenrechtsansatz sollte ein inkrementelles und pragmatisches Verständnis (anstelle eines dogmatischen) sein, dass dazu beiträgt, einen Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz mit anderen bestehenden Zielsetzungen (insbesondere mit den vier Zieldimensionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, mit der Millenniums-Erklärung, mit den MDG, mit dem AP 2015 und mit den *Good Governance*-Konzepten) zu verbinden (oder ggf. von diesen abzugrenzen). Es sollte dabei insbesondere deutlich gemacht werden, dass es auch im Rahmen eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz nicht nur erlaubt, sondern geboten ist, Prioritäten zu setzen.⁷⁷³ Forderungen und Vorgehensweisen nach dem Motto „alles und zwar sofort“ hingegen laufen Gefahr, kontraproduktiv zu sein, indem sie wichtige Akteure lähmen oder sogar nachhaltig verschrecken (*perverse effect of paralysing activities*).

Von verschiedenen anderen Akteuren wurden darüber hinaus weitere *Policy*-Papiere und Dokumente wie Handreichungen, Leitlinien, menschenrechtliche Handbücher oder *Source-Books* erstellt. Angesichts des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwands erscheint es allerdings sinnvoller, eine stärkere „Verlinkung“ mit relevanten Websites vorzusehen, die laufend aktualisiert werden.

Konzeptionell könnte im konkreten Fall der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufbauend auf ein kurzes und klares *common-ground-paper* Folgendes geleistet werden: Weiterentwicklung der BMZ-Rahmenplanung: Die aktuell vorgesehene bzw. schon stattfindende Weiterentwicklung der BMZ-Rahmenplanung könnte genutzt werden, um neben einer „Konfliktdimension“ auch eine „Menschenrechts- und Demokratisierungsdimension“ vorzusehen,⁷⁷⁴ Weiterentwicklung der Schwerpunkt-

772 Vgl. UN 2003.

773 Diese Position wird natürlich nicht von allen geteilt. So fordert der *Human Rights Council of Australia* die Definition einer einheitlichen Politik, die für die Außen- und für die Entwicklungspolitik gleichermaßen verbindlich ist (vgl. *Human Rights Council of Australia* 1995:62).

774 Dies könnte und sollte im Kontext der aktuell vorgesehenen bzw. schon stattfindenden Weiterentwicklung der BMZ-Rahmenplanung geschehen, die um eine „Konfliktdimension“ ergänzt werden soll. Um Synergieeffekte nutzen zu können sollte dies zum Anlass genommen werden, auch eine „Menschenrechts- und Demokratisierungsdimension“ vorzusehen, die über die etwas verkürzte Rezeption von Menschenrechten im Rahmen der 5 politischen Kriterien hinausgeht: Kriterium 1 „Beachtung der Menschenrechte“ umfasst als Unterkriterien nur „Freiheit von Folter und grausamer Behandlung“, „Rechte bei Festnahmen und im Justizverfahren“, „Keine Strafe ohne Gesetz“, „Religionsfreiheit“ und „Minderheitenschutz“. Die 4 anderen Kriterien – 2. „Gewährleistung von Rechtssicherheit“, 3. „Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess“, 4. „Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung“ sowie 5. „Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns“ – greifen entweder nur einzelne menschenrechtliche Aspekte auf (so z.B. die Kernarbeitsnormen der ILO oder die Einschulungsrate an Grundschulen) oder

strategiepapiere, Ausarbeitung von Menschenrechts- und Demokratisierungsansätzen für einzelne Sektoren (Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherung) und einzelne Zielgruppen, Operationalisierung von Partizipation und *empowerment (of claimants)* – unter Berücksichtigung oder sogar evtl. in Form einer Aktualisierung des BMZ-Partizipationskonzeptes sowie gezielte Aufarbeitung von absehbaren Spannungsfeldern (so z.B. Menschenrechte und Demokratisierung in Krisensituationen).

Auf Ebene der EU oder auch im Rahmen des DAC könnten ferner entsprechende Orientierungshilfen und/oder Leitlinien entwickelt und vereinbart werden sowie die Verpflichtungsdimension weiter operationalisiert werden (Ratifikation der sechs Kernkonventionen als Voraussetzung für Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklung von menschenrechtlichen Vertragsklauseln, Entwicklung von Sanktionsmechanismen). Ob sich der damit verbundene Aufwand angesichts des zu erwartenden Nutzens lohnt, ist allerdings fraglich. Dies gilt umso mehr, als fast alle Akteure ein kooperatives Vorgehen einem mechanistischen und abstrafenden Vorgehen vorziehen und Sanktionen als *Ultima Ratio* ansehen.

Die Erarbeitung dieser und anderer konzeptioneller Ausarbeitungen stellt eine wichtige Herausforderung und Aufgabe für die Politikwissenschaften dar, die – im Unterschied beispielsweise zu den Rechtswissenschaften – nicht nur über die Interdisziplinarität, Methodenvielfalt sowie die empirische Orientierung und Erfahrung verfügen, sondern Menschenrechte, Demokratisierung und Entwicklung (zurecht) als eminent politischen Prozess erkennen.⁷⁷⁵

Entwicklung und Bereitstellung von Instrumenten (*tools*) der Menschenrechts- und Demokratieförderung

Was die Entwicklung und Bereitstellung von Instrumenten (*tools*) der Menschenrechts- und Demokratieförderung betrifft, so sind vor allem die folgenden für die Umsetzung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes von Bedeutung:

- Entwicklung einer Methodik für ein möglichst unbürokratisches *impact assessment*, um Menschenrechtsverletzungen und negative Auswirkungen auf Demokratisierungsprozesse insbesondere bei heiklen Projekten auszuschließen (*do no harm*-Grundsatz),⁷⁷⁶

nennen allzu pauschal die „Umsetzung der im VN-Pakt für WSK-Rechte verankerten Menschenrechte“ (Kriterium 1.5.2), geben die Menschenrechte aber insgesamt nicht angemessen wieder.

775 "Negotiations over rights can be seen as arenas of contestation in which structures of power and authority are manifested" (Moser 2005:41). "Development is a highly political process" (Moser 2005:46).

776 Ein relativ einfaches Verfahren könnte beispielsweise in einem einfachen Check von Projektanträgen unter Berücksichtigung einer Zusammenstellung (Übersicht, Checkliste) der Menschenrechte bestehen. Weitergehende Überlegungen sollten die Arbeiten von HURIST, verschiedener skandinavischer Länder und von USAID berücksichtigen, die in diesem Bereich schon Anstrengungen unternommen haben.

- Entwicklung eines Ansatzes zur Analyse von Rechtsregimen, die die verschiedenen bürgerlichen und politischen aber auch wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und deren jeweilige Strukturen (Art der institutionellen Verfasstheit, Grad der Operationalisierung etc.) für die verschiedenen Rechtsregime (international kodifizierte Menschenrechte, per Verfassung bzw. per Gesetz gewährte Rechte, Gewohnheitsrechte, informelle Rechte etc.) aufzeigt und analysiert,⁷⁷⁷
- Verfahren und Instrumente zur Übersetzung von Rechten in praktische Prozesse,⁷⁷⁸
- Verfahren und Instrumente zur Identifizierung von *duty bearers*,⁷⁷⁹
- Entwicklung von konkreten Menschenrechts- und Demokratisierungsansätzen für einzelne Sektoren oder Zielgruppen (so z.B. Entwicklung von Menschenrechts- und Demokratisierungsansätzen für die Bereiche Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherung, Umwelt, indigene Völker etc.) (vgl. dazu auch die entsprechenden Bemühungen anderer Geber, so z.B. Norwegens Arbeiten zu einem *rights approach to education*).

Bei der Entwicklung von menschenrechts- und demokratiefördernden Verfahren und Instrumenten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollte besonders auf die Benutzerfreundlichkeit geachtet werden, da sie ja von Menschen angewendet werden sollen, die nicht nur nicht Experten in Sachen Menschenrechte und Demokratie (sondern zumeist Ökonomen) sind, sondern dem internationalen System des Menschenrechts-Schutzes mit seinen undurchsichtigen Strukturen, Verfahren und Instrumenten oft skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

Hilfreich können dabei vor allem die folgenden, laufend aktualisierten Referenzdokumente sein:

Wichtige menschenrechtliche UN-Referenzdokumente	
Referenzsystem	Name des Dokuments
ICESCR	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen • NRO-Parallelberichte oder NRO-Kommentare zu den Länderberichten der Regierungen • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (= <i>General Comments of the ICESCR Committee</i>)
ICCPR	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (= <i>General Comments of the ICCPR Committee</i>)

777 Vgl. dazu die *Rights Regime Analysis-Matrix* von Moser and Norton 2001.

778 Dabei kann die von Moser und Norton entwickelte *Channels of Contestation-Matrix*, die für verschiedene *institutional channels (political system, legal system, policy channels, administrative channels, social channels und private sector channels)* Handlungsansätze aufzeigt ("*method of citizen action*") (vgl. Moser 2005:50).

779 Vgl. Weerelt 2001b:8.

ICRC	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (= <i>General Comments of the ICRC Committee</i>)
ICEDAW	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (= <i>General Comments of the ICEDAW Committee</i>)
ICERD	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (= <i>Suggestions and recommendations of the ICERD Committee</i>)
ICAT	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (= <i>General Comments of the ICAT Committee</i>)
Quellen	<ul style="list-style-type: none"> • Staatenberichte der Regierungen: www.bayefsky.com/docs.php/area/reports/node/2 • Abschliessende Bemerkungen zu den Staatenberichten (<i>General Comments resp. Suggestions and recommendations</i>): www.bayefsky.com/docs.php/area/conclobs/node/2
Menschenrechtsrat	<ul style="list-style-type: none"> • Berichte der <i>country rapporteurs</i>: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries • Berichte der <i>thematic rapporteurs</i>: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes

Als weniger empfehlenswert bzw. zum jetzigen Zeitpunkt für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nicht prioritär werden – aus den oben bereits genannten Gründen – die folgenden Instrumente gesehen: die Entwicklung von eigenen menschenrechtlichen Kriterien, Indikatoren und *benchmarks*,⁷⁸⁰ aufwendige Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen, die mit komplexen und umfassenden menschenrechtlichen Wirkungsanalysen einhergehen,⁷⁸¹ die Entwicklung von aufwendigen Systemen des *human rights budgeting* und des *human rights budget tracking* sowie die Entwicklung eines rein menschenrechtlich ausgerichteten Monitoring- und Evaluierungssystems.

Aufbau und Entwicklung von Expertise in den Bereichen Menschenrechts- und Demokratieförderung sowie Initiierung von Debatten und Lernprozessen in diesen Themenfeldern

Die Kenntnis der Menschenrechte und des internationalen Menschenrechtssystems sowie wesentliche Konzepte von Demokratie und Demokratieförderung sind wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes. Von Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Entwicklungszusammen-

780 Bei Bedarf kann auf die vom OHCHR, den skandinavischen Ländern und von USAID entwickelten *guidelines*, Kriterien und Indikatoren zurückgegriffen werden.

781 *Human rights impact assessments* sind DFID zufolge ohnehin nicht unbedingt erforderlich (vgl. El Obaid/Lamontagne 2002:25).

menarbeit abgesehen werden weitere Maßnahmen zum Aufbau und zur Entwicklung von entsprechender Expertise als sinnvoll erachtet. Zu nennen sind insbesondere: Aus- und Fortbildungen in den Bereichen Menschenrechts- und Demokratieförderung sollten im Rahmen eines iterativen und interaktiven Prozesses konzipiert werden, der interne Debatten und Lernprozesse initiiert und zur Entwicklung von Lösungen und langfristig auch zur Entwicklung einer „Menschenrechts- und Demokratiekultur“ beiträgt.⁷⁸² Den Erfahrungen anderer Geber zufolge erscheint es angeraten, mit den Führungsebenen in den betroffenen Ministerien sowie in den Durchführungsorganisationen zu beginnen. Sukzessive können und sollen dann auch alle anderen in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Außenpolitik Tätigen für Menschenrechte und Demokratisierung sensibilisiert und den relevanten Rahmenstrukturen sowie Handlungsmöglichkeiten vertraut gemacht werden. Bei entsprechenden Trainings-Maßnahmen sollte nicht die Vermittlung abstrakter Kenntnisse im Vordergrund stehen, sondern vielmehr durch Übungen und Simulationen interne Debatten und Lernprozesse angeregt werden, die Lösungen für die konkrete Arbeit zu entwickeln ermöglichen.

Menschenrechtliche und demokratiefördernde Kompetenzen und Kapazitäten sollten in den betroffenen Ministerien, in den Durchführungsorganisationen, aber auch in den Außenstrukturen erfasst bzw. entwickelt werden. Darüber hinaus scheint die Schaffung eines Pools kompetenter GutachterInnen nach dem Vorbild der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll.

Die Schaffung neuer Institutionen ist nicht erforderlich.⁷⁸³ Vielmehr geht es um die bessere Vernetzung und stärkere Nutzung existierender menschenrechtlicher demokratiefördernder Informationen und Erfahrungen, so u.a. auch durch noch aktivere Informations- und Kommunikationsarbeit: Vorhandene Dokumente wie z.B. die menschenrechtlichen und politischen Berichte der Botschaften, die Protokolle von Konsultationen und Verhandlungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollten nach dem Beispiel Schwedens und Dänemarks veröffentlicht und breit gestreut werden.

782 Vgl. dazu u.a. Human Rights Council of Australia (1995:61f.) Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass selbst stark menschenrechtsorientierte Länder wie die skandinavischen Länder eine unzureichende Kenntnis der Menschenrechte und des internationalen Menschenrechtssystems festgestellt haben und die entsprechende Sensibilisierung und Schulung ihrer in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für eine der wichtigsten Erfolgsvoraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung einer menschenrechts- und demokratisierungsorientierten EZ halten (*training is essential*), darf wohl auch für Deutschland davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um einen absolut notwendigen ersten Schritt handelt. Darüber hinaus gibt es auch entsprechende Indizien: So hat beispielsweise Nuscheler festgestellt, dass selbst viele Bundestagsabgeordnete mit den Menschenrechten nicht vertraut sind (vgl. Nuscheler 1996:22).

783 In den Niederlanden wurde der menschenrechtliche Beirat (*The Netherlands Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy*) 1997 abgeschafft (vgl. Bähr 2000). Die EU hat von der Gründung einer *European Human Rights Agency* von vorneherein abgesehen, da es keinen Mangel an *sources of advice and information* gebe (Europäische Kommission 2001:19) und die Herausforderung vor allem darin bestehe, *to use the information in a productive manner* (Europäische Kommission 2001:20).

Dasselbe gilt für entsprechende Daten: Statt immer neue eigene Erhebungen durchzuführen, sollten bereits vorhandene Daten(erhebungssysteme) von Partnerländern oder anderen (beispielsweise im Rahmen der MDG-Berichterstattung) unterstützt und genutzt werden.

Ferner könnte (nach dem Vorbild Norwegens) die Erstellung eines menschenrechtlichen Handbuches erwogen oder eine Art *Human Rights Source Book* (analog zum *PRSP-Source Book* der Weltbank) zusammengestellt werden. Angesichts des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwands erscheint es allerdings sinnvoller, eine stärkere Verlinkung bestehender Intranet- bzw. Internet-Systeme mit relevanten Websites vorzusehen, die laufend aktualisiert werden. Außer mit den Websites des internationalen Menschenrechts-Systems sind auch Verlinkungen mit den Websites sinnvoll, die regelmäßig kritisch über menschenrechtliche und politische Entwicklungen berichten, so u.a. die regelmäßig erscheinenden Berichte von Amnesty International, Human Rights Watch sowie die jährlich aktualisierten Indizes *Global Governance Index*, *Global Civil Society Index* etc..⁷⁸⁴

Entsprechend sollten die Länderanalysen von ai, HRW u.v.a.m. dann auch systematischer in die Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit, so vor allem bei der Erstellung von Länderkonzepten, Sektorstrategiepapieren sowie bei der Rahmenplanung einbezogen werden.

Eine stärkere Kopplung von Forschung und Praxis wie in den skandinavischen Ländern üblich scheint nur sinnvoll, wenn es gelingt, die Expertise von Forschungs- und Beratungseinrichtungen die in den Bereichen Menschenrechte, Demokratieförderung und Entwicklungspolitik in die Entwicklungs- und Außenpolitik zu integrieren. Ansonsten besteht die Gefahr, die Kopplastigkeit der Entwicklungszusammenarbeit weiter zu verstärken.

Wichtig ist ferner die Verbindung von menschenrechtlicher, demokratiefördernder und entwicklungspolitischer Expertise einerseits sowie die Verbindung nationaler und internationaler Expertise andererseits. Beides kann durch Aufbau, Pflege und Förderung nationaler und internationaler Netzwerke⁷⁸⁵ sowie durch gemeinsam durchgeführte Veranstaltungen und Aktivitäten⁷⁸⁶ erreicht bzw. gefördert werden.

Generell aber muss darauf geachtet werden, dass im Mittelpunkt der Bemühungen Akteure der Entwicklungsländer stehen und diese nachhaltig gestärkt werden sollten (und nicht die *Think Tanks* oder Außenstrukturen internationaler Organisationen oder bilateraler Entwicklungszusammenarbeit).

784 Vgl. Anheier and Stares 2002.

785 Wichtige Ansatzpunkte bzw. Foren bieten auf nationaler Ebene das Forum Menschenrechte und auf internationaler Ebene das informelle Netzwerk der mit der Entwicklung und Umsetzung eines MRA für die EZ befassten *focal points* verschiedener bilateraler Geber, das sich auf Initiative der Schweiz konstituiert hat und sich über Aktivitäten und Erfahrungen (*good practice*) austauscht (vgl. Bösch/Schläppi 2003).

786 Als ein gutes Beispiel kann hier die *Policy-Dialogue*-Veranstaltung des Entwicklungspolitischen Forums von InWEnt „*Human Rights in DC: how can DC contribute to furthering their advancement?*“ im September 2003 angeführt werden.

Verbindung der Welten der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Entwicklungszusammenarbeit

Die Verbindung von menschenrechtlicher, demokratiefördernder und entwicklungspolitischer Expertise stellt eine zentrale Herausforderung für menschenrechtliche Verbesserungen dar, da die verschiedenen Welten (die „Menschenrechtswelt“, die Welt der Demokratieförderung und die „Welt der Entwicklungszusammenarbeit“) weitgehend unverbunden nebeneinander existieren und sich – wenn überhaupt – eher mit Unverständnis als mit gegenseitigem Interesse und Kooperationswillen begegnen.⁷⁸⁷

Die Möglichkeiten der Welt der Entwicklungszusammenarbeit, sich Strukturen und Produkte der Menschenrechtswelt und der Welt der Demokratieförderung zunutze zu machen, wurden ausführlich thematisiert (Bezugnahme auf menschenrechtliche Konventionen sowie Ausführungen der Vertragsausschüsse und des Menschenrechtsrates im Allgemeinen sowie politische Rechte im Besonderen, Nutzung sonstiger Erklärungen, Berichte und Stellungnahmen des UN-Menschenrechtssystems⁷⁸⁸ sowie einschlägiger Institutionen im Bereich der Menschenrechts- und Demokratiebeobachtung und –forschung, Austausch und Zusammenarbeit mit dem internationalen System des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen sowie mit anderen relevanten Institutionen im Bereich der Menschenrechts- und Demokratiebeobachtung und –forschung, Förderung und Nutzung von Parallel- bzw. Schattenberichten, Übersetzung von Rechten, Normen und Standards in praktische Prozesse etc.).

Es gibt jedoch bisher wenig Überlegungen darüber, wie die „Menschenrechtswelt“ sich Strukturen, Konzepte und Produkte der Demokratieförderung und der Entwicklungszusammenarbeit zunutze machen kann. Vielmehr entsteht immer wieder der Eindruck, die „Menschenrechtswelt“ wolle sich ihre eigenen Durchführungsstrukturen schaffen, was beispielsweise mit der Schaffung des OHCHR ansatzweise ja auch schon geschehen ist. Anstelle des Aufbaus paralleler Strukturen aber scheint es sinnvoller, die bestehenden Welten miteinander zu verbinden und zu versuchen, Synergieeffekte zu schaffen. Dazu wäre es erforderlich, ein gemeinsames Grundverständnis (*common ground*) der wesentlichen, in den verschiedenen Welten agierenden Institutionen zu entwickeln,⁷⁸⁹ menschenrechtliche, demokratiefördernde und entwicklungspolitische Überzeugungen, Denk- und Vorgehensweisen sowie Erfahrungen miteinander zum beiderseitigen Nutzen zu verbinden (*common unders-*

787 Ausnahmen bestätigen die Regel. So gibt es NRO, die professionell und aufgeschlossen sowohl in der Entwicklungs- als auch in der Menschenrechtswelt agieren.

788 Vgl. dazu Sautter 2000:260, der eine die Einbeziehung der menschenrechtlichen Berichtsverfahren in die entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesse fordert sowie ausführlich Schöpp-Schilling 2004. Für die Länderreferate sind v.a. die länderspezifischen *Concluding Observations*, für die Sektorreferate v.a. die *General Comments* der Ausschüsse von Interesse (vgl. www2.ohchr.org/english/bodies).

789 Wobei das zweiseitige UN-Papier „*The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among the UN Agencies*“ von 2003 als Referenzdokument von Interesse sein kann.

tanding), darauf aufbauend eine gemeinsame, weniger legalistische als vielmehr politische Sprache zu entwickeln,⁷⁹⁰ Netzwerke auf- und auszubauen und Kooperationen umzusetzen; so v.a. im Bereich des Informationsaustausches, im operativen Bereich, beim Monitoring von Menschenrechten, der Demokratieentwicklung sowie von Erfolgen (oder Rückschritten) im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, bei der Verbesserung der (soweit möglich gemeinsamen) Berichterstattung und bei der Formulierung von (soweit möglich gemeinsamen) Politikempfehlungen,⁷⁹¹ aber auch im operativen Bereich. Auf nationaler Ebene könnte – dem Beispiel der skandinavischen Länder folgend – eine Konsultativgruppe von AA und BMZ gegründet werden, die u.a. auch dazu beitragen könnte, die spezifischen Zuständigkeiten und Aufgaben sowie deren Wahrnehmung durch die verschiedenen Institutionen der verschiedenen „Welten“ zu klären und wo immer möglich zu optimieren.⁷⁹²

Maßnahmen in und mit anderen Politikfeldern

Volle Wirkung kann Menschenrechts-, Demokratisierungs- und Entwicklungspolitik nur entfalten, wenn sie konsistent und kohärent ist, d.h. wenn sie von möglichst vielen, idealiter allen Ressorts bzw. Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene getragen und umgesetzt wird. Aufgrund unterschiedlicher Ressort- und sonstiger Interessen wird das nicht einfach und z.T. auch gar nicht möglich sein,⁷⁹³ was entsprechende Bemühungen aber nicht per se entmutigen sollte. Als sinnvolle Ansätze in dieser Hinsicht haben sich erwiesen: die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über Menschenrechte und Menschenrechtspolitik, so v.a. durch die Vereinbarung einer gemeinsamen Politik oder zumindest die Klärung von Schnittstellen von außen- und entwicklungspolitischen Politikdialog, die Gründung und Durchführung von *consultative groups* oder *consultative meetings* der verschiedenen Akteure und/oder die Gründung und Pflege von menschenrechtlichen Netzwerken (so z.B. nach dem Vorbild des Forums Menschenrechte und der *informal meetings of focal points*), die Vereinbarung gemeinsamer menschenrechtlicher Leitlinien (idealiter im Rahmen des DAC oder der EU), proaktive Information und Kommunikation (so z.B. durch den Austausch und evtl. sogar die Veröffentlichung von menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Informationen und Berichten der verschiedenen Ressorts, so z.B. der jährlichen Menschenrechts-Berichte der Botschaften und der

790 Goodhart beispielsweise fordert die Unterordnung of "*the legal discourse of human rights to a political one*" (Goodhart 2005: 191). Moser geht weiter und spricht von der Notwendigkeit "*issues of power and power relations*" in den Institutionen der EZ selber stärker zu inkorporieren (vgl. Moser 2005:46). .

791 So erscheint es angeraten, in den diversen Stellungnahmen, Kommentaren etc. des UN-Menschenrechts-Systems weniger auf Einzelfälle abzuheben, sondern vielmehr strukturpolitische Fragen in den Mittelpunkt zu stellen.

792 Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als die Zuständigkeit für deutsche Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen federführend dem Auswärtigen Amt obliegt.

793 Als Beispiel kann hier die Erfahrung der gemeinsamen Arbeitsgruppe von AA, BMA, BMWi, BMZ sowie Vertretern von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und NRO genannt werden, die sich nur nach schwierigen, langwierigen (zwei Jahre andauernden) Verhandlungen auf eine zweiseitige gemeinsame Erklärung über den „Internationalen Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit“ verständigen konnte.

Protokolle von Regierungskonsultationen und –verhandlungen),⁷⁹⁴ die Abstimmung von menschenrechtlichen Maßnahmen, Maßnahmen der Demokratieförderung und der Entwicklungszusammenarbeit (wenn möglich der Politiken) mit Maßnahmen (wenn möglich der Politiken) anderer Politikbereiche (wie z.B. Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik, Migrationspolitik etc.),⁷⁹⁵ die Entwicklung von gemeinsamen *tools* (Monitoring, Berichterstattung etc.), die Führung eines kohärenten Politikdialogs mit den Partnerländern sowie die Verfolgung eines aktiven Multilateralismus.

7.4 Praktische Ergebnisse auf der operativen Ebene

Verankerung des Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes als Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit

Ein weiteres wichtiges Element zur Ingangsetzung und Förderung des *virtuous cycles* ist die Verankerung von Menschenrechten und Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe zumindest der Entwicklungszusammenarbeit. Von der oben bereits angesprochenen Verankerung auf der politischen und konzeptionellen Ebene abgesehen wird darunter normalerweise auch ein entsprechendes *mainstreaming*, d.h. die konsequente Berücksichtigung von Menschenrechten und Demokratieförderung im gesamten Projekt- bzw. Programmzyklus verstanden.⁷⁹⁶ Von einem solchen Vorgehen wird aufgrund der mit anderen *mainstreaming*-Verfahren (so vor allem in den Bereichen Umwelt, *gender* und Krisenprävention) gemachten Erfahrungen (enormer bürokratischer Aufwand, der nur wenig bewirkt und z.T. sogar kontraproduktiv war, indem Akteure der Entwicklungszusammenarbeit eher verschreckt als für die Anliegen interessiert wurden) abgeraten und stattdessen ein gezieltes Vorgehen vorgeschlagen.

Als wichtige Elemente eines gezielten Vorgehens können genannt werden:

- laufender Politikdialog zur Entwicklung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen Grundverständnisses;⁷⁹⁷

794 Mit Runderlass des AA vom 19.6.2003 wurden wichtige Fortschritt gemacht: die jährlichen Botschafts-Berichte über die MR-Lage im Gastland werden in Zukunft erstens nicht nur über die bürgerlichen und politischen Rechte, sondern auch über die WSK-Rechte berichten, sie werden zweitens Informationen zu menschenrechtlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Akteure enthalten und drittens Anfang eines jeden Jahres allen Länderreferaten im BMZ vorliegen, so dass sie bei der jährlichen Rahmenplanung berücksichtigt werden können.

795 Als Beispiel kann hier angeführt werden, dass menschenrechtliche Kriterien seit 2000 Bestandteil der politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte sind.

796 Zum menschenrechtlichen *mainstreaming* im Projektzyklus vgl. auch HURIST sowie *Human Rights Council of Australia* 1995:63f und *Human Rights Council of Australia* 1998.

797 Auf welche Art und Weise MR angesprochen und nachgehalten werden sollen ist allerdings umstritten. Während die nordischen Länder für eine explizite Thematisierung der MR sind, menschenrechtlichen Politikdialog in *Memorandums of Understanding* auch schriftlich fixieren und diese veröffentlichen wollen,

- stärkere Präsenz und Entscheidungsbefugnis, flexiblere Verfahren, stärkere menschenrechtliche und demokratiefördernde Kapazitäten für die Akteure vor Ort;
- die systematische Einbeziehung der Zielgruppen⁷⁹⁸ in alle Verfahren und Abläufe. Dabei ist mit Partizipation nicht Konsultation gemeint, sondern Partizipation in dem Sinne, dass es Wahlmöglichkeiten gibt und diese auch in Anspruch genommen werden können.⁷⁹⁹ Aussagekräftiger als der Begriff „Partizipation“ ist vielleicht der Begriff *inclusive citizenship*;⁸⁰⁰
- die Berücksichtigung von Menschenrechten und Demokratisierungsprozessen in den Länderanalyse im Rahmen bestehender Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit (Analyse relevanter nationaler, UN- und sonstiger Dokumente, Analyse politischer, rechtlicher und administrativer Rahmenbedingungen, Aufbereitung vorhandener, wenn möglich menschenrechtlich disaggregierter Daten, Identifizierung von *core obligations* und *duty bearers*);⁸⁰¹
- die systematische Einbeziehung einschlägiger Berichte und Indizes aus den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung in die Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit (zu empfehlen sind insbesondere die regelmäßig erscheinenden Berichte von Amnesty International, Human Rights Watch sowie die zumeist jährlich aktualisierten Indizes BTI, der *Global Governance Index* der Weltbank, der *Human Development Index*, der *Human Poverty Index* sowie der *Global Civil Society Index*);⁸⁰²
- die systematische Einbeziehung der Berichte, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der UN-Vertragsausschüsse in die Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit;⁸⁰³ für die Länderreferate

sind die Briten in dieser Hinsicht sehr viel zurückhaltender. Ihre Empfehlung lautet vielmehr: „*Do not use a clear human rights language in policy dialogue.*“

798 *Entrust the provision of feedback to the beneficiaries themselves* (Human Rights Council of Australia 1995:62).

799 *The possibility must at least exist that the wishes of those consulted may make a difference* (Human Rights Council of Australia 1995:61).

800 Da der westliche Begriff von *citizenship* nicht mit den in Entwicklungsländern übereinstimmt und für diese auch nicht angemessen ist (*distinctive political and cultural meaning of participation*) müsste allerdings auf der Grundlage von notions about *personhood, identity and affiliation* (vgl. Kabeer 2002) länderspezifisch definiert werden, was unter *inclusive citizenship* zu verstehen und wie diese zu erreichen ist. Beispiele aus Bangladesh, Brasilien, Indien, Mexiko, Nigeria finden sich in Gaventa, Shankland and Howard 2002. Vgl. auch zu der Fragestellung insgesamt Gaventa, Shankland and Howard 2002 sowie Kabeer 2002.

801 Vgl. Weerelt 2001b:8.

802 Vgl. Anheier and Stares 2002.

803 Vgl. Schöpp-Schilling 2004.

sind v.a. die *concluding observations*, für die Sektorreferate v.a. die *general comments* der Ausschüsse von Interesse;⁸⁰⁴

- die Berücksichtigung von Menschenrechten und Demokratieförderung in Länderkonzepten,⁸⁰⁵ in Sektorkonzepten, in Sektorstrategiepapieren sowie bei der Programmbildung;
- die Entwicklung und Durchführung von menschenrechtsspezifischen und demokratiefördernden Projekten und Programmen – insbesondere in den Schwerpunktbereichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (je nach komparativem Vorteil durch Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit oder NRO) sowie
- die Bezugnahme auf Menschenrechte und Demokratie in wichtigen Dokumenten der Entwicklungszusammenarbeit (so könnte beispielsweise in Projektdokumenten angesprochen werden, um welche Menschenrechte es dem Projekt geht und inwiefern die Vorhaben zur Demokratisierung beitragen).

Außerhalb des Programm- und Projektzyklusses sind als weitere Elemente eines gezielten Vorgehens im Rahmen der Verankerung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes als Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit zu nennen: Fortbildungen in Sachen Menschenrechte und Demokratisierung für alle in der Entwicklungszusammenarbeit Tätigen, interne Debatten und Lernprozesse, stärkere und veränderte Ausrichtung an den Partnern/Zielgruppen⁸⁰⁶ und Respektierung deren *ownership*, Wechsel von der bisher dominierenden *means-* zu einer *ends-*Orientierung,⁸⁰⁷ Flexibilisierung von Verfahren zur Nutzung von *windows of opportunity* (so v.a. schnellere Zusagemöglichkeiten), proaktive Bereitstellung relevanter Informationen durch ein entsprechendes Informations-Management (so z.B. durch Verlinkung mit im Bereich Menschenrechte und Demokratieförderung relevanten Websites), aktiver Multilateralismus, d.h. dass der Menschenrechts- und Demokratisierungsansatz auch in den multilateralen Institutionen (insbesondere EU, BWI, andere UN-Organisationen) eingebracht bzw. eingefordert und nachgehalten wird⁸⁰⁸ sowie lan-

804 Vgl. www.unhchr.ch/tbs.doc.nsf.

805 Den Erfahrungen anderer Geber zufolge ist es auch im Rahmen von Länderstrategiepapieren schwer, konkurrierende Zielsetzungen miteinander zu verbinden. Darüber hinaus ist es schwer, solche Strategien zu operationalisieren und umzusetzen (vgl. die Erfahrungen Schwedens mit dem „Zimbabwe-Prozess“).

806 Die Partner und "Zielgruppen" sollen "*as active agents of change rather than as passive recipients of dispensed benefits*" (Sen 1999:xiii) gesehen werden.

807 *Shift "primary attention away from means (...) to ends that people have reason to pursue, and, correspondingly, to the freedoms to be able to satisfy these ends"* (Sen 1999:90).

808 Gemeint ist politisches und konzeptionelles Engagement, nicht die Weiterleitung von Finanzmitteln, die – von den unnötigen Transaktionskosten ganz zu schweigen – dazu führt, 1. dass das Geld am Ende wieder den Gebern zugute kommt (Modell „geschlossener Kreis“, Beispiel: EU-Mitgliedstaaten geben Geld an EU, EU gibt Geld an EIDHR, EIDHR gibt Geld an UN zur Finanzierung von Vorbereitungstreffen für die Welt-Rassismus-Konferenz, zu der die EU-Mitgliedstaaten dann anreisen), 2. dass das Geld notleidenden UN-Institutionen zugute kommt (Modell „Um- bzw. Abweg I“, Beispiel: EU-MS geben Geld an EU, EU gibt Geld

ger Atem (Entwicklung von langfristig angelegten Partnerschaften – so z.B. mit Schwerpunktpartnerländern – und Gewährung langfristiger Zusagen).

Die genannten Maßnahmen sollten von den jeweils zuständigen Strukturen (und nicht von neu zu schaffenden Institutionen wie z.B. einem Menschenrechts-Beauftragten) ergriffen werden.

Als nicht prioritär werden weitere Bemühungen bezüglich der folgenden *mainstreaming*-Elemente gesehen:

- Verpflichtung von Partnerländern (so z.B. durch Menschenrechts- und Demokratie-Klauseln): Die meisten Länder haben die meisten Menschenrechts-Konventionen (und damit auch die politischen Rechte) ratifiziert, so dass nur ein relativ geringer weiterer „Verpflichtungsbedarf“ besteht.
- Entwicklung von Sanktionsmechanismen (*penalty clauses*): Die Existenz von Sanktions-Klauseln hat sich selbst im Rahmen der EU – die hier dank größerer Hebelwirkung eine sehr viel größere Wirkung erzielen könnte als bilaterale Entwicklungszusammenarbeit – als wenig hilfreich herausgestellt (vgl. dazu die Erfahrungen der EU im Rahmen der Lomé- bzw. Cotonou-Kooperation). Viel wichtiger als Ausstiegsoptionen zu konzipieren ist es, Einstiegsmöglichkeiten für menschenrechtliche Verbesserungen zu identifizieren und zu realisieren.
- Menschenrechtliche Programmierung (*HR budgeting*) und *budget tracking*: Eine eigene menschenrechtliche Programmierung und ein entsprechendes *budget tracking* lässt sich nur schwer im Rahmen der bestehenden Rahmenplanungs- und Budgetierungsverfahren vorsehen. Insofern diese Ansätze über die (bereits bestehende) Möglichkeit zur Programmierung und Verfolgung explizit menschenrechtlicher Projekte (sog. „Positiv-Maßnahmen“) hinausgehen, würden sie nicht nur einen (unverhältnismäßig) großen Aufwand erfordern, sondern dem *mainstreaming*-Anliegen insofern geradezu entgegen- stehen, als sie die Trennung in „menschenrechtliche“ und „normale“ Entwicklungszusammenarbeit eher verstärken als abbauen würden. Auch bezogen auf die Budgetplanungen und –realisierungen der Partnerländer handelt es sich um eher administrative Forderungen, die dem wichtigen, eminent politischen (und daher auch politisch zu monitorenden) Anliegen aller Voraussicht nach wenig weiterhelfen.
- Menschenrechtliche Prüfung aller Vorhaben („*human rights based performance assessments*“):⁸⁰⁹ Eine menschenrechtliche Prüfung die alle Vorhaben der Entwicklungszusam-

an EIDHR, EIDHR gibt Geld an UNHCHR, dem die MS Zuwendungen auch direkt hätten zukommen lassen können, wenn sie es denn gewollt hätten), 3. dass das Geld dem traditionellen System des internationalen Menschenrechtsschutzes zugute kommt und nicht der Förderung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern und/oder in der EZ (Modell „Um- bzw. Abweg II“, Beispiel: EU-Mitgliedstaaten geben Geld an EU, EU gibt Geld an EIDHR, EIDHR gibt Geld an ICTR, dem die Mitgliedstaaten Zuwendungen aus anderen Budgets hätten zukommen lassen können, wenn sie es denn gewollt hätten).

809 Vgl. dazu Piron 2004, HURIST und Weerelt 2001b:11ff.

menarbeit und alle Projektanträge auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und auf beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen auf die verschiedenen Menschenrechte prüft ist extrem aufwendig. Zwar ist es möglich, Indikatoren und *benchmarks* zu erarbeiten und menschenrechtlich disaggregierte Daten zu produzieren (vgl. dazu die entsprechenden Vorarbeiten des OHCHR,⁸¹⁰ von HURIST, verschiedenen skandinavischen Ländern und von USAID), doch dürfte der damit verbundene Aufwand zumindest für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in keinem Verhältnis zu dem damit zu erzielenden Nutzen stehen. Vielmehr ist zu befürchten, dass die damit zwangsläufig einhergehende weitere Bürokratisierung ein partnerorientiertes, flexibles Vorgehen erschweren würde. Sehr viel wichtiger scheint es, in einem relativ einfachen Prüf-Verfahren (*human rights impact assessment*) Menschenrechtsverletzungen (insbesondere bei aus menschenrechtlicher Sicht besonders heiklen Projekten wie großen Infrastrukturvorhaben oder anderen Vorhaben, die Einfluss nehmen auf den Zugang zu Land und anderen Ressourcen sowie generell bei Projekten in Krisengebieten bzw. in Konflikt- oder Post-Konflikt-Situationen und bei Projekten in Ländern mit fehlender bzw. unzureichender politischer Teilhabe und/oder Rechtsstaatlichkeit) auszuschließen (*do-no-harm*) und menschenrechtliche Aspekte und Prinzipien im Rahmen der bestehenden Verfahren der Prüfung, Durchführung sowie des Monitorings und der Evaluierung von Projekten und Programmen stärker zu berücksichtigen als dies bisher getan wird (so vor allem durch die systematischere Aufbereitung und Einbeziehung von existierenden Informationen und Daten). Von weitergehenden Bestrebungen in dieser Hinsicht wird abgeraten, weil Kontextualität und Zeitnähe wichtige konkurrierende Kriterien sind, die aufwendigen Untersuchungen entgegenstehen.

- Einführung eines *inspection panels* (wie bei der Weltbank), Ermöglichung des Zugangs zum EuGH und/oder anderen Beschwerdeverfahren: So richtig und wichtig der Zugang zur Jurisdiktion grundsätzlich ist, scheint dies für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit nicht der angemessene Ansatz zu sein. Erstens handelt es sich bei den von der Entwicklungszusammenarbeit geförderten Vorhaben um Vorhaben der Partners handelt, zu denen die deutsche Seite einen Beitrag leistet. Würde ein Vorhaben gegen Menschenrechte verstoßen, wäre ergo der Projektträger im Partnerland zu verklagen. Zweitens, bietet die in dieser Arbeit vertretene Rechtsauffassung einer für alle Menschenrechte bestehenden Pflichtentrias ausreichend Ansatzpunkte für eine Einforderung und Operationalisierung von Menschenrechten außerhalb des Rechtsweges. Drittens bieten auch die in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit praktizierten Verfahren sowohl ex ante, in der Durchführung als auch ex post zahlreiche Ansatzpunkte für Klärungen und Inspektionen. Es scheint daher sinnvoller, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten nach Verbesserungen und Lösungen zu suchen, als auf die Justitiabilität von Menschenrechte und die Beschreitung des Rechtsweges zu fokussieren. Nichtsdestotrotz haben Aufsichtsgremien und Gerichte auch hier wichtige Kontroll-, Korrektur- und Klärungsfunktionen (die mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden können und sollen) und zwar insbesondere dann, wenn Akteure sich mutwillig über Verpflichtungen hinwegsetzen. Beschwerde- und Gerichts-

810 So vor allem die Draft Guidelines: *A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (vgl. OHCHR 2002).

verfahren wären allerdings weniger auf der Ebene der Entwicklungszusammenarbeit anzusiedeln als vielmehr auf der nationalstaatlichen Ebene (da die Nationalstaaten die zentralen Pflichtenträger sind) sowie auf der internationalen Ebene (im Interesse einer globalen Strukturpolitik und aufgrund der vielen im Namen der „*international cooperation*“ eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen).⁸¹¹

Stärkung des vor-Ort-Agierens und der Partnerorientierung

Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Umsetzung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes ist den Erfahrungen anderer Geber zufolge ein sehr viel stärkeres Agieren der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort (so u.a. durch weitere Dezentralisierung der Durchführungsorganisationen, durch die Entsendung von Schwerpunktkoordinatoren und durch Einsatz von Menschenrechts- und Demokratisierungs-Beratern vor Ort), da nur so der notwendigen Kontextualität eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes entsprochen und zusammen mit den Partnern problemlösungsorientiert vorgegangen werden kann.⁸¹² Stärkeres Agieren vor Ort ermöglicht eine entspanntere Verständigung über menschenrechtliche Verpflichtungen (so z.B. über Berichtspflichten) und Herausforderungen (so z.B. ausstehende Ratifikationen) und kann auf diese Weise auch einen kontinuierlichen Diskussions- und Lernprozess mit den vor Ort relevanten Akteuren (staatliche Partner und nichtstaatliche Akteure) anstoßen, in dessen Rahmen eine gemeinsames Grundverständnis entwickelt (sowohl über Inhalte als auch über Prinzipien wie z.B. Transparenz, Zugang zu Informationen⁸¹³ etc.) und konkrete „*win-win-Lösungen*“⁸¹⁴ gefunden werden können. Ein stärkeres Agieren vor Ort erleichtert es, die Partner zu stärken (*empowerment*) statt sie schwächen und sich an den Prioritäten, Politiken und Programmen der Partner (so z.B. PRSP-Prozesse und *National Human Rights Actions Plans*) auszurich-

811 Die Auseinandersetzungen um den internationalen Gerichtshof und der Irak-Krieg demonstrieren, wie schwierig, wenn nicht unmöglich es oft ist, Justitiabilität herzustellen. Auch die Erfahrungen mit dem ICTR haben gezeigt, dass die Befassung von Gerichten der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen nicht immer förderlich ist (vgl. dazu u.a. Lingnau 2003).

812 Andere Querschnittsaufgaben hingegen wurden eher zentralistisch verordnet. Diese Vorgehensweise, die sich nicht als erfolgreich erwiesen hat, wird auch als „Silo-Ansatz“ bezeichnet: „*i.e. when policies and plans are developed by departments focusing on their technical capacities rather than by focusing on the nature of the problem at hand*“ (Piron 2004:21).

813 Menschenrechtlich wird der Zugang zu Informationen im Sinne einer aktiven Bringschuld jeder Regierung gesehen (vgl. *Human Rights Council of Australia* 1995:61)

814 In der Vergangenheit wurden abstrakte menschenrechtliche Anliegen von Gebern von Entwicklungsländer-Seite oft misstrauisch perzipiert. In der konkreten, konstruktiven Zusammenarbeit lässt sich aller Erfahrung zufolge hingegen vieles gemeinsam entwickeln, was abstrakt oft nicht einmal thematisiert werden kann. Als Beispiele für *win-win-Lösungen* können genannt werden: die politische Transition Ugandas und die politische Transition Ruandas, insbesondere die Ratifizierung und Implementierung der Frauen- und Kinderrechtskonvention, die Durchführung der Wahlen nach internationalen Standards, die Einsetzung einer nationalen Menschenrechtskommissionen, die rechtliche Aufarbeitung des Genozids im Rahmen von Gacaca, die Verbesserung der Haftbedingungen und die Reintegration von aus der Haft Entlassenen etc. pp.

ten bzw. sich in diese einzubringen (*ownership*). Das ist wichtig, damit Entwicklungszusammenarbeit als Unterstützung eigener Bemühungen wahrgenommen und nicht als Kontrolle oder Einmischung in innere Angelegenheiten wahrgenommen wird. Ein stärkeres Agieren vor Ort ermöglicht ferner die Wahrnehmung von *windows of opportunity* und bietet viele Möglichkeiten konstruktiver Einwirkung, während eine aus den *headquarters* betriebene Politik oft zu erratischen *stop-and-go*-Politiken führt incl. krasser Negativ-Maßnahmen, die in den meisten Fällen kontraproduktiv sind. Verstärktes Agieren vor Ort ermöglicht es ferner, dass Partizipation praktisch „eingeübt“ und nicht nur verordnet wird,⁸¹⁵ dass die Rückmeldung von Erfolgen und Problemen an die Zielgruppe erfolgen kann⁸¹⁶ und *last but not least*, dass die eingesetzten Mittel Akteuren und Prozessen in Entwicklungsländern zugutekommen und nicht in Transaktionsgeschäften einer Vielzahl von Akteuren versickern.

Erforderlich für ein stärkeres Agieren vor Ort ist eine Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit (Entscheidungskompetenz vor Ort),⁸¹⁷ eine Flexibilisierung der Verfahren (schnellere Zusagen, größere Fungibilität) sowie die Stärkung der Expertise in den Bereichen Menschenrechte und Demokratieförderung der vor Ort Tätigen (durch Schulungen der MitarbeiterInnen und/oder durch die Einstellung von spezialisierten Beratern wie beispielsweise in der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit).

Durchführung menschenrechtlicher und demokratiefördernder Programme und Projekte

Im operativen Bereich stehen – von der Vermeidung negativer Auswirkungen im Hinblick auf Menschenrechte und Demokratisierungsprozesse von klassischen Projekten abgesehen – spezifische Programme und Projekte zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie (sog. „Positiv-Maßnahmen“) im Mittelpunkt. Konkrete Ansatzpunkte dafür sind:

- Positiv-Maßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung wie sie bereits durchgeführt werden – so z.B. die Unterstützung von Recht und Justiz in Entwicklungsländern,⁸¹⁸ die Unterstützung der Weiterentwicklung von Justizreformen,⁸¹⁹ Beratung bei der Weiterent-

815 Partizipation und weitergehende Konzepte wie *inclusive citizenship* (vgl. Gaventa, Shankland and Howard 2002, vgl. Kabeer 2002) lassen sich nur länderspezifisch operationalisieren (vgl. Kabeer 2002).

816 So fordert der *Human Rights Council of Australia*: „*entrust the provision of feedback to the beneficiaries themselves*“ (*Human Rights Council of Australia* 1995:62).

817 Im Rahmen der dänischen Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise können Maßnahmen bis ca. 400.000 € von den Botschaften vor Ort vergeben werden (*local grant authority*).

818 Die Ausrichtung auf Recht und Justiz hat sich jedoch aus verschiedenen Gründen als problematisch erwiesen: 1. geringe Signifikanz und Breitenwirksamkeit: viel verbleibt auf formalrechtlicher Ebene ohne jemals praktische Relevanz zu gewinnen, 2. Inkongruenz zwischen verschiedenen Rechtssystemen (lokal, national, international), 3. Recht ist oft ein Instrument von Macht und nicht immer ein Instrument zur Regulierung von Macht (d.h. *law systems* sind nicht *indiscriminate*, sondern *highly political*, vgl. dazu Wiber).

819 Vgl. dazu Ahrens 1999 sowie Ahrens/Nolte 1999 insgesamt.

wicklung des Strafverfahrensrechts,⁸²⁰ Förderung alternativer Justizsysteme (so z.B. Rechtsberatungsprogramme, Unterstützung von Friedensgerichtsbarkeit, Gacaca etc.),⁸²¹ Unterstützung von Menschenrechtskommissionen und -instituten, Ombuds-Personen und *public defenders*, Unterstützung der Durchführung und Beobachtung von Wahlen sowie von Dezentralisierungs – und Demokratisierungsprozessen etc.;

- neu zu entwickelnde Positiv-Maßnahmen zugunsten von WSK-Rechten (in Ergänzung der Positiv-Maßnahmen zugunsten von bürgerlichen und politischen Rechten);⁸²²
- Maßnahmen zur Sensibilisierung und zur Entwicklung einer Menschenrechts- und Demokratie-Kultur (Verabschiedung eines Menschenrechts- und Demokratisierungs-Aktionsplans, konzeptionelle Klärung und Verortung von Menschenrechten und Demokratie, Aus- und Fortbildung in Sachen Menschenrechte und Demokratie, Initiierung von entsprechenden Diskussions- und Lernprozessen etc.);
- Maßnahmen zur Stärkung nationaler (staatlicher und nichtstaatlicher) Akteure im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung (*capacity building* im Sinne von *empowerment*, aber auch institutionelle Förderung) und schließlich auch
- implizite Maßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen von klassischen Programmen und Projekten.⁸²³

Darüber hinaus könnten die folgenden Maßnahmen ergriffen werden:

- Einrichtung einer Quote bzw. eines Richtwertes für Maßnahmen, die explizit Menschenrechte und Demokratisierung fördern („Positiv-Maßnahmen“): eine solche Vorgabe kann zur verstärkten Förderung von Menschenrechten führen und damit im Wesentlichen dasselbe leisten wie ein Menschenrechts- und Demokratisierungs-Fonds (wie es ihn in Großbritannien und bei der Australian Aid u.a. gibt), ohne jedoch hohen administrativen Aufwand zu verursachen,
- langfristig angelegte Zusammenarbeit mit aktiven Entwicklungs-NRO die im Bereich der Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung aktiv sind (i.e. sog. *framework-organizations*) (wie Schweden das erfolgreich praktiziert).

820 Wobei sich den bisher gemachten Erfahrungen zufolge Probleme aufgrund von unterschiedlichem Rechtsverständnis, fehlender Rechtsstaatlichkeit sowie fehlender Unabhängigkeit der Justiz ergeben können.

821 Vgl. dazu Heinz/Lingnau/Waller 1995, Ahrens/Nolte 1999, Grossmann/Lingnau 2002 und Lingnau 2003c.

822 Vgl. dazu Windmeisser 2002. Wie sich abstrakte Rechte für die Entwicklungszusammenarbeit operationalisieren lassen wird in Kapitel 5 ausgeführt.

823 Vgl. dazu u.a. Windmeisser 2002.

Als sinnvolle Struktur hat sich ein partnerschaftlicher Ansatz wenn möglich integrierter BeraterInnen herausgestellt, in dessen Rahmen BeraterInnen, die sowohl über fachliche, politische und Verfahrens-Expertise verfügen („ExpertInnen“, nicht „Freiwillige“ wie im Fall von HURIST), Partnerorganisationen im Partnerland zur Seite stehen und diese mit flexibel einsetzbaren Instrumenten unterstützen (kurzfristig zu organisierende Veranstaltungen, Finanzierungsbeiträge, Pool von Kurzzeitexperten etc.). Ob es sich dabei um staatliche oder nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit handelt, ist von nachgeordneter Bedeutung. Beide Schienen sind wichtig („zweigleisiger Ansatz“) und grundsätzlich macht es sicherlich Sinn, dass die staatliche Entwicklungszusammenarbeit staatliche Partnerstrukturen unterstützt und die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit nichtstaatliche Partner. Je nach Situation und komparativen Vorteilen können aber auch andere Konstruktionen Sinn machen.⁸²⁴

Verbesserung der Kooperation und Koordination zwischen den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit

Auch wenn vor allem im Verhältnis zur Welt der Menschenrechte und der Welt der Demokratieförderung sowie zu anderen Ressorts viel zu verbessern ist, gibt es doch auch vielfältige Optimierungsmöglichkeiten in den Binnenstrukturen der Entwicklungszusammenarbeit. Um zu einem gemeinsamen Verständnis und zu einer menschenrechtlichen Entwicklungszusammenarbeit „aus einem Guß“ zu kommen, müssen Kooperation und Koordination auch auf den folgenden Ebenen verbessert werden: zwischen den Trägern der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit bzw. Menschenrechts- und Demokratieförderung, zwischen deutschen NRO, zwischen Organisationen im Norden und ihren Partnern im Süden sowie in internationalen Foren und Netzwerken.

Was die Kooperation und Koordination zwischen den Trägern der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit bzw. Menschenrechts- und Demokratieförderung angeht, so weisen die staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen Unterschiede in ihrer Arbeit auf, so v.a. bezüglich der konzeptionellen Ansätze, der Tätigkeitsbereiche, der Partner und der Zielgruppen. Diese Unterschiede stehen einer arbeitsteiligen bzw. komplementären Entwicklungszusammenarbeit zwar nicht im Wege - vielmehr ist festzustellen, dass alle Seiten an Austausch und Kooperation interessiert sind. So holt das BMZ im Rahmen der Länderprogrammierung Informationen über Menschenrechte und Demokratisierungsprozesse von NRO und MRO ein und lädt diese zu den regelmäßigen Ländergesprächen ein. Doch könnte die Zusammenarbeit - aus Sicht von NRO und MRO - noch intensiver sein. Ungeachtet dessen nehmen die NRO gleichzeitig auch eine Kontrollfunktion gegenüber der deutschen Politik wahr und untersuchen, inwieweit die staatliche Politik Menschenrechte und Demokratisierungsprozesse fördert. Mit diesem Ziel entstand beispielweise auch der hervorragende „Parallelbericht Menschenrechte“ von Brot für die Welt, EED und FIAN International.

824 So können NRO in Krisen- oder Nachkrisen-Situationen oft schon wieder aktiv werden, wenn dies der staatlichen EZ noch nicht möglich ist. In solchen Fällen können NRO-Vorhaben (auch) als *entry points* dienen.

Was die Kooperation und Koordination der im Bereich Menschenrechte, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit tätigen NRO untereinander angeht so arbeiten diese ungeachtet der Tatsache, dass sie sich in ihrer Menschenrechts- und Demokratieförderarbeit unterscheiden, vertrauensvoll zusammen. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang VENRO und das Forum Menschenrechte, die in ihrer Eigenschaft als NRO-Zusammenschlüsse Kooperation und Koordination ermöglichen und zu den Themen Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung inzwischen viel Expertise gesammelt haben. Diese Form der Netzwerkarbeit sollte fortgesetzt werden.

Von großer Bedeutung im Rahmen der Menschenrechts- Demokratieförderungs- und Entwicklungsarbeit der deutschen NRO und MRO ist auch (und teilweise zunehmend) die Inlandsarbeit, die in einem Land mit relativ gering ausgeprägter Menschenrechtskultur von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. Auch das noch relativ neue Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) ist zwischenzeitlich in diesem Bereich tätig geworden.

Was die Kooperation und Koordination zwischen Organisationen im Norden und ihren Partnern im Süden angeht, kommt es sehr darauf an, dass partnerschaftlich agiert wird. Als wichtige zu beachtende Prinzipien haben sich die menschenrechtlichen PANEL-Prinzipien herausgestellt: *Participation, Accountability, Non-Discrimination, Empowerment, Linkage to the international instrument*. Hinzuzufügen wäre aus entwicklungspolitischer Erfahrung die Respektierung und Stärkung der *ownership* der Partner.

Jenseits der bilateralen Zusammenarbeit von einzelnen NRO und MRO des Nordens und des Südens kommt es im Interesse von Breitenwirkung aber auch und vor allem auf Vernetzungen an. Auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit könnte sich stärker als bisher an internationalen Netzwerken im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung beteiligen und diese auch direkt fördern.⁸²⁵

Die Menschenrechtsarbeit, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit könnte auf internationaler Ebene ferner durch die folgenden Maßnahmen verbessert werden: Erarbeitung und Verankerung von Menschenrechts- und Demokratie-Kriterien in der Arbeit der EU, der *World Trade Organization* (WTO), der Weltbank und des IWF sowie Initiierung einer Debatte zu „Internationalen Verpflichtungen“ und wie diesen mit den zur Verfügung stehenden oder neu zu entwickelnden Strukturen und Instrumenten entsprochen werden kann.

825 Dabei handelt es sich nach Auffassung vieler NRO und MRO nicht nur um eine Empfehlung, sondern um eine rechtliche Verpflichtung. Diese Forderung wird u.a. in dem Parallelbericht zum 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland für den Ausschuss der Vereinten Nationen für WSK-Rechte herausgearbeitet (vgl. Brot für die Welt et al. 2001).

7.5 *First steps*

Die Wiener Menschenrechts-Konferenz von 1993 hat allen Ländern empfohlen, einen Menschenrechts-Aktionsplan (*National Human Rights Action Plan*, NHRAP) zu erarbeiten. Dies wäre ein wichtiger Schritt, mit dem das Fundament für eine menschenrechtliche und demokratiefördernde Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit und anderer Politikfelder gelegt werden könnte.

Im Rahmen der beiden zwischenzeitlich vorliegenden entwicklungspolitischen Aktionspläne für Menschenrechte des BMZ werden viele verschiedene Einzelmaßnahmen genannt. Strukturelle Wirkungen würden darüber hinaus die folgenden Maßnahmen haben die Verankerung eines Menschenrechts- und Demokratisierungsansatzes als Querschnittsaufgabe der deutschen Entwicklungs- und Außenpolitik (so u.a. durch die stärkere Berücksichtigung menschenrechtlicher Berichte, durch die entsprechende Fokussierung von Länder- und Sektorkonzepten und von Sektorstrategiepapieren und die Einführung eines möglichst unbürokratischen *impact assessments*),⁸²⁶ die Intensivierung der Kooperation und Kommunikation relevanter Akteure (BMZ, AA, Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie Organisationen der Menschenrechtswelt) sowie die weitere Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit.⁸²⁷

Diese Empfehlungen mögen auf den ersten Blick unspektakulär wirken. Wenn jedoch in den verschiedenen Welten (der Menschenrechte, der Demokratieförderung und der Entwicklungszusammenarbeit) Akteure bereit sind, sich den Herausforderungen zu stellen, dann kann „der ewige Kampf um Menschenrechte“ (Hutter 2003), Demokratisierung und Entwicklung vorangebracht werden. Nach zwei Jahrtausenden der Konzeptionalisierung, nach zwei Jahrhunderten sukzessiver Kodifizierung von Menschenrechten und Demokratie sowie einem halben Jahrhundert der Existenz einer globalen Menschenrechtscharta einerseits und Entwicklungszusammenarbeit andererseits kann sich hoffentlich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eine die Menschenrechte, die Demokratie und die wirtschaftliche Entwicklung fördernde Entwicklung in Gang setzen, deren Fortschritte sich gegenseitig verstärken - ein *virtuous cycle*. *All good things go together!*

826 *Human rights impact assessments* dienen dazu, menschenrechtliche Auswirkungen von Politiken festzustellen. Sie werden üblicherweise mithilfe standardisierter Fragen in einem partizipativ durchgeführten review process durchgeführt. *Human rights impact assessments* zielen vor allem darauf, ab menschenrechtlich problematische Auswirkungen zu erkennen und zu vermeiden helfen.

827 Kostenneutral kann eine Stärkung der vor Ort tätigen Akteure der deutschen EZ erfolgen. Die wünschenswerte Präsenz von BMZ-VertreterInnen vor Ort (vor allem in Schwerpunktpartnerländern) hingegen wird aller Voraussicht nach mit einem gewissen Mehraufwand verbunden sein, der sich Erfahrungen anderer bilateraler Geber zufolge aber eindeutig lohnt (vgl. dazu u.a. die Erfahrungen der EU, Großbritanniens, der skandinavischen Länder, der Niederlande, Kanadas und der USA).

8 Schluss

Die vorliegende Arbeit entwickelt die These, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung komplementär sind und sich gegenseitig verstärken: "*all good things go together*". Dieser Sachverhalt ergibt sich nicht nur aus der Diskussion theoretischer Ansätze und Entwicklungen in verschiedenen Disziplinen, sondern wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit empirisch, deduktiv und induktiv nachgewiesen.

Diese Erkenntnis ist u.a. für die Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung. Entsprechend werden konkrete Vorschläge auf normativer, analytischer und operativer Ebene formuliert.

Es geht aber nicht nur um einen neuen Ansatz. Von größerer Bedeutung für das Entwicklungsgeschäft (die "*aid industry*") ist, dass nunmehr nicht nur die Ziele klarer sind (die *MDGs*), sondern auch der Weg dorthin: die Menschenrechte – und zwar auch und vor allem die WSK-Rechte – können mithilfe der Pflichtentrias durchdekliniert und so operationalisiert werden. Dieses Ergebnis der vorliegenden Arbeit stellt einen wichtigen Schritt dar, die bisher zumeist vagen Appelle und Forderungen aus Wissenschaft und Praxis zu konkretisieren und Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung effektiv voran zu bringen.

Darüber hinaus ist dieser Sachverhalt in zweierlei Hinsicht auch für die politikwissenschaftliche Debatte und die menschenrechtlich interessierte Theorie-Entwicklung generell von Interesse: 1. Demokratie muss aufgrund der Erosion national-staatlicher Souveränität in Zeiten der Globalisierung neu definiert werden. In der globalisierten Welt ist der Kampf um Demokratisierung der Kampf um Menschenrechte. 2. Es eröffnen sich neue Horizonte für konzeptionelle und theoretische Debatten sowie für menschenrechtliches Denken und sozialwissenschaftliche Methoden der Entwicklungsforschung verbindende *policy*-Analysen jenseits der bisherigen Grenzen sozialwissenschaftlicher Einzeldisziplinen.

Die Herausforderung besteht jetzt weniger darin, weitere, noch ausgefeiltere menschenrechtliche Standards zu entwickeln, demokratietheoretische und entwicklungspolitische Begriffe und Konzepte neu zu definieren und *Master*-Pläne für die Zusammenführung von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung zu schreiben, als darin, endlich in der Umsetzung des *common grounds* in der Realität Fortschritte zu machen. Die vorliegende Arbeit hofft durch die geleisteten theoretische Klärungen (vgl. Teil I / Theoretischer Teil), die kritische Analyse des formalen System des Menschenrechtsschutzes (vgl. Teil II / Rahmenbedingungen), die Aufarbeitung innovativer Ansätze aus der Entwicklungsländer-Realität (vgl. Teil III / Empirischer Teil) und die Erarbeitung konkreter Ergebnisse (Operationalisierung von WSK-Rechten mithilfe der Pflichtentrias, Analyse konkreter Ansätze und Erfahrungen verschiedener Akteure, Formulierung von konkreten Ergebnissen auf der normativen, der analytischen und der operativen Ebene, vgl. Teil IV / Ergebnisse) dazu beizutragen.

Politisch geht es nicht nur darum, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (*to respect, to protect and to fulfill*), sondern auch um die Vereinbarung und Umsetzung neuer Men-

schenrechte (Menschenrecht auf Entwicklung, Menschenrecht auf eine gesunde und menschenwürdige Umwelt, Menschenrecht auf Frieden etc.) und – *last but not least* – um die Vereinbarung und Umsetzung neuer globaler *Governance*-Strukturen. Die Zusammenführung oder zumindest Verzahnung der diversen Instrumente des formalen Systems des Menschenrechtsschutzes und die Einführung eines Mechanismus, der die menschenrechtliche Beobachtung enger mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Strafgerichtshof verbinden würde, wären große Fortschritte. Wirklich funktionsfähig aber ist das System erst dann, wenn es eine supranationale Regierungsstruktur gibt, die demokratisch legitimiert ist, nicht durch Veto-Mächte blockiert werden kann, über eine eigene Exekutive (incl. Sicherheitskräfte) zur Umsetzung getroffener Beschlüsse verfügt und dem Internationalen Gerichtshof rechenschaftspflichtig ist. Die Realisierung einer solchen politischen Vision liegt in weiter Ferne. Aber immerhin gibt sie eine gewisse Orientierung für anstehende Reformen.

All good things go together - aber nicht immer und überall geht alles. Was getan werden kann, um einen *virtuous cycle* von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung in Gang zu bringen, kann mit politikwissenschaftlicher Expertise vor Ort erkannt und gefördert werden und wird sich gegenseitig verstärken. Das allerdings ist kein Automatismus – im Gegenteil: Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung müssen überall und ständig aus Neue erkämpft werden.

"Die Wissenschaft fängt eigentlich erst da an interessant zu werden, wo sie aufhört."

(Justus von Liebig)

... in der Praxis. (H.L.)

Literaturverzeichnis

- Abaka, Ch.** (o.J.): *Framework for a human rights approach to women's health – the work of the CEDAW Committee*, Online im Internet @ URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/hrights.htm> [Zugriff: 04. Oktober 2002]
- Abeysekera, Ch.** (o.J.): *Development and Aid in Situations of Ethnic Conflict, in: Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.hrca.org.au/symposium.htm#Development and Aid in Situations of Ethnic> [Zugriff: 11. November 2002]
- Abromeit, H. / U. Jürgens** (Hg.) (1992): *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns*, Berlin
- Adam, E.** (1996): *Demokratie läßt sich nicht verordnen: Vom mühsamen Geschäft der Demokratieförderung politischer Stiftungen*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 37, H. 3, S. 82ff, Frankfurt/Main
- Adebowale, M. et al.** (2001): *Environment and Human Rights: A New Approach to Sustainable Development*, International Institute for Environment and Development, London
- Afrikanische Charta der Menschenrechte** und Rechte der Völker vom 17.5.1982, abgedruckt in: Tetzlaff, Rainer (Hg.): *Menschenrechte und Entwicklung, Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente*, SEF, Bonn 1993
- Ahmadi, S.** (1998): *Key Issues in Donor Practices: Human Rights and Development Assistance*, in: *Human Rights in Development Cooperation*, SIM Special Nr. 22, S. 23-52, Utrecht
- Ahrens, H.** (2002): *Menschenrechte – Rechtsgruppen, Hinweise unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Übereinkommen. Ein erster Überblick*, Eschborn
- (2001): *Menschenrechte in der TZ*, Eschborn
- Aichele, V.** (2006): *Menschenrechte und Privatisierung: Die Rechte auf Gesundheit und auf Trinkwasser*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2006): Jahrbuch Menschenrechte 2007*, Frankfurt, S. 67-77
- AIV** (1999): *The Functioning of the United Nations Commission on Human Rights*, Nr. 11, Den Haag
- (1998): *Universality of Human Rights and Cultural Diversity*. No. 4, Den Haag
- Ake, C.** (1991): *Rethinking African Democracy*, in: *Journal of Democracy Vol. 2 No. 1*
- (1992): *Wo ist die Substanz? Über die Dürftigkeit von Modellen der Demokratisierung für den Süden*, in: *der überblick* 28
- (1994): *Die Demokratisierung der Machtlosigkeit in Afrika*, in: *Hippler 1994*

- Alsop, R.** (Ed.) (2005): *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, Washington
- Alston, Ph.** (1998): *What's in a Name: Does it Really Matter if Development Policies Refer to Goals, Ideals or Human Rights?*, in: *Human Rights in Development Cooperation*, SIM Special Nr. 22, S. 95-108, Utrecht
- (1995): Die Rolle des Sozialpaktes bei der Umsetzung der Ergebnisse des Welt-Sozial-Gipfels, in: FES, S. 75-83
- (o.J.): *The Rights Framework and Development Assistance*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.hrca.org.au/symposium.htm#The Rights Framework and Development Assistance> [Zugriff: 11. November 2002]
- Altvater, E.** (1996): Von möglichen Wirklichkeiten, Hindernisse auf der Entwicklungsbahn, in: E+Z 37. Jg. 2
- (2000): Wo können Minderheiten auf Wahrung ihrer Rechte hoffen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 68, 21. März 2000, S. 12, Frankfurt/Main
- Amin, S.** (1994): *The Issue of Democracy in the Contemporary Third World*, in: Himmelstrand et al. 1994
- (1995): *Africa and the Global System Disaster*, in: *African Development Review Vol. 7 No. 2/1995*
- Amnesty International** (2002a): o.T., Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder mit Datum vom 14. Mai 2002, Berlin
- (2002b): o.T., Anlage: Forderungen von amnesty international an die Menschenrechtspolitik der nächsten Legislaturperiode, Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder mit Datum vom 17. Juni 2002, Berlin
- (2002c): o.T., Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder mit Datum vom 17. Juni 2002, Berlin
- (2002d): Kommentar zum 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 6.6.2002, Berlin
- (2002e): *EU War On „Illegal Immigration“ Puts Human Rights at Risk: Amnesty International Appeal to the Sevilla Summit*, Brüssel
- (2007): Jahresbericht 2007, Frankfurt/Main
- (2007a): Jahresbericht 2007 Kambodscha, in: AI 2007
- (2007b): Jahresbericht 2007 Ruanda, in: AI 2007
- (2007c): Jahresbericht 2007 Südafrika, in: AI 2007

Anheier, H. / S. States (2002): *Introducing the Global Civil Society Index*, in: Glasius et al. (Hrsg.): *Global Civil Society 2002*, S. 241 ff., Oxford

Annan, K. (2005): *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary General, UN General Assembly*, New York 21.3.2005

ANSI (1994): *The Program Evaluation Standards*, Thousand Oaks

Ansprenger, F. (1992a): *Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert*, München

– (1992b): *Eröffnungsbilanz der afrikanischen Demokratie*, in: E+Z 33. Jg. 4

– (1993): *Afrikas zweite Befreiung: Bekenntnis zur Demokratie*, in: FAZ

– (2001): *Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert*

– (2002): *Geschichte Afrikas*, München

– (2005): *Wie unsere Zukunft entstand*

Anyang'Nyong'O, P. (Ed.) (1987): *Popular Struggles for Democracy in Africa*, London

– (1998): *Political Instability and the Prospects of Democracy in Africa*, in: *Africa Development* 13

– (1997): *Institutionalization of Democratic Governance in Sub-Saharan Africa, ECDPM Working Paper No.36*, Maastricht

Arnim, G. von, et al. (Hrsg.) (2002), *Jahrbuch Menschenrechte 2003, Schwerpunkt Terrorismusbekämpfung*, Frankfurt am Main

Arts, K. (1996): *Implementing The Right To Development? An Analysis of European Community Development and Human Rights Policies*, in: *Human Rights in Developing Countries – Yearbook 1996*, S. 37-72, Den Haag

– (2000): *Integrating Human Rights into Development Cooperation: Easier Said than Done*, Online im Internet @ URL: http://www.carleton.ca/idea/newsletter/reports_122000_7.html [Zugriff: 25. September 2002]

Asche, H. (1995): *Ruanda – Die Produktion eines ethnischen Dramas*, IAK Hamburg

Ashoff, G. (2000): *Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Ein Verhältnis auf dem Prüfstand*, DIE, Bonn

– (2002): *Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, DIE Analysen und Stellungnahmen*, Bonn

Association for Women's Rights in Development (2002): *A Rights-Based Approach To Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.awid.org/publications/factsissues1.pdf> [Zugriff: 09. Oktober 2002]

Australian Council for Overseas Aid (o.J.): *Background to the Rights-Based Approach to Development*, Online im Internet @ URL: http://www.acfoa.asn.au/advocacy&policy/human_rights/Background.PDF [Zugriff: 09. Oktober 2002]

Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit (1981): *Menschenrechte in der Welt, Konventionen Erklärungen Perspektiven, vierte und erweiterte Auflage*, Bonn

– (2000): *Fünfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen*, Berlin

– (2002): *Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*, Berlin

Bachrach, P. (1970): *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*, Frankfurt a.M

– / Botwiniak, Aryeh (1992): *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia

Bähr, P.R. (2000): *The Netherlands Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy: A Retrospective*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Jg. 18, H. 2, S. 183-193

– **et al.** (Hrsg.) (1994): *Human Rights in Developing Countries Yearbook 1994*, Deventer

Balais-Serrano, E. (o.J.): *A Philippines Experience: The Wrong Way To Development*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.hrca.org.au/symposium.htm#> [Zugriff: 11. November 2002]

Ban, K. M. (2007): *Report of the Secretary General on the work of the Organization, UN General Assembly*, New York

Banque Mondiale (1999): *Le savoir au service du développement, Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999*, Washington

Barber, B. (1984): *Starke Demokratie*, Hamburg

Bartels, L. (2002): *Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction: The Case of Trade Measures for the Protection of Human Rights*, in: *Journal of World Trade*, S. 353-405, Den Haag

Bartholet, J. (2000): *The plague years, Special report on AIDS in Africa*, Newsweek, 17.1.2000

Bartsch, S. (2001): *„Global bad actors“ an der Börse: Menschenrechte und die Kapitalmärkte*, in: *Internationale Politik*, Jahrgang 56, Heft 7, S. 35-41

- Bauer, M.** (2002): Anregungen und Empfehlungen für die Entwicklung eines Menschenrechtsansatzes für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Nachtrag zum Workshop „Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ vom 24.10.2002, Frankfurt/Main
- Baum, G. / E. Riedel / M. Schäfer** (Hrsg.) (1999): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen Baden-Baden
- Baxi, U.** (1998): *The Development of the Right to Development*, in: Symonides, Janusz (Ed.) (1998): *Human Rights: New Dimensions and Challenges, Manual on Human Rights*, Ashgate, Dartmouth
- (2001): *Globalisation: Human Rights Amidst Risk and Regression*, in: *IDS Bulletin*, Jg. 32, H. 1, S. 94-102, Brighton
- Beck, U.** (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt a.M.
- (1995): Weltrisikogesellschaft – Zur politischen Dynamik globaler Gefahren, in: *Internationale Politik* 8
- (1997a): Reflexive Demokratie, in: Carsten Schlüter-Knauer (Hg.): *Die Demokratie überdenken*, Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin
- (1997b): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a.M.
- Bedont, B.** (2001): *Engendering Justice: The Statute of the International Crime Court in a Gender Perspective*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 137-162, Den Haag
- Beetham, D.** (1998): *Democracy and Human Rights: Civil, Political, Economic, Social and Cultural*, in: *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, S. 71-97, Dartmouth
- Beetham, D.** et al (2001): *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, The Hague
- Bellers, J.** (1998): *Klassische Staatsentwürfe. Außenpolitisches Denken von Aristoteles bis heute*, Darmstadt
- (1999): *Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich*, München
- (2004): *Religion, Kultur und internationale Politik*, unveröffentlichtes Skript
- (2006): *Handbuch der transitorischen Systeme, Diktaturen und autoritären Regime der Gegenwart*, Münster
- / **W. Woyke** (1989): *Analyse internationaler Beziehungen*, Stuttgart
- / **R. Meyers / O. Tauras (Hg.)** (1994): *Einführung in die internationale Politik*, Münster

- / **H. Gründer / C. Rosenthal / M. Lütke-Entrup** (Hg.) (1999): *Entwicklungsziele in der Krise*, Münster
- / **C. Rosenthal** (2001): *Die gesellschaftliche Basis von Außenpolitik. Internationale Wirtschaft, Umwelt, Ideologien, Regional- und Entwicklungspolitik, internationaler Klientelismus*, Münster
- / **R. Kipke** (2006): *Einführung in die Politikwissenschaft*, München
- / **W. Gieler / S. Schmidt** (2006): *Handbuch Entwicklungspolitik*, Wiesbaden
- Benedek, W.** (1994): *Die Bedeutung der Menschenrechte in der Europäischen Union*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Jg. 10, H. 1, S. 13-32, Wien
- Bendixby, B.** (2001): *Minority Rights, Justice and Ethnicity in Guatemala*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 163-188, Den Haag
- Bentley, K.** (2002): *Concepts and Standards of Children's Rights: Some Considerations of Relativity and Enforcement*, Paper prepared for the Seminar on Statistics and Human Rights, Brussels November
- Berger, J.** (1986): *Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren*, in: *Soziale Welt*, Sonderband 4, 1986
- (1988): *Modernisierungsbegriffe und Modernitätskritik in der Soziologie*, in: *Soziale Welt* 39
- (1996a): *Modernisierung und Modernisierungstheorie*, in: *Leviathan* Heft 1
- (1996b): *Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich und was wird ihr bloß unterstellt?*, in: *Leviathan* Heft 1
- Berg-Schlosser, D.** (1985): *Zu den Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt*, in: *Dritte-Welt-Forschung, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, PVS-Sonderheft 16
- (1988): *Politische Systemtypen als Determinanten wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in Afrika – vergleichenden Fallstudien*, in: *Schmidt* 1988
- / **R. Siegler** (1988): *Politische Stabilität und Entwicklung – Eine vergleichende Analyse der Bestimmungsfaktoren und Interaktionsmuster in Kenia, Tansania und Uganda*, Marburg
- Bermbach, U.** (1991): *Demokratiethorie und politische Institutionen*, Opladen
- (1991): *Zur Entwicklung und zum Stand der politischen Theoriengeschichte*, in: *Bermbach* 1991
- Bernhardt, R.** (2000): *Eine Beschwerdeinstanz für 800 Millionen Menschen: Der europäische Menschenrechtsschutz in einer kritischen Übergangsphase*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 225, 27. September 2000, S. 10, Frankfurt/Main
- Bertelsmann Stiftung** (Hg.) (2005): *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh

- Betz, J.** (2004): Die menschenrechtliche Dimension in der Entwicklungszusammenarbeit der Weltbank und in der Praxis des Internationalen Währungsfonds, in: Selchow, U. / Hutter, F.-J. (Hrsg.) (2004): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden
- Beyme, K. von** (1984): Neuere Entwicklungstendenzen von Theorien der Politik, in: APuZ 38/1984
- (1991): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt a.M.
- (1992a): Die politischen Theorien der Gegenwart, Eine Einführung, Opladen
- (1992b): Der Begriff der politischen Klasse – Eine neue Dimension der Elitenforschung? in: PVS 33. Jg. 1
- (1994): Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a.M.
- (1996) und **C. Offe** (1996): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen
- Bielefeld, H.** (2005): Die Menschenrechte: Bloße Fortsetzung westlicher Bevormundung der Welt oder allgemeingültige Reaktion auf Unrechtserfahrungen?, in: böll, Ausgabe 2/2005
- (2006): Menschenrechte als Antwort auf historische Unrechtserfahrungen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2006): Jahrbuch Menschenrechte 2007, Frankfurt S. 135-142
- BIM** (Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte Wien) (o.J.): Themenspezifische Arbeitsbereiche und Projekte, Online im Internet @ URL: <http://www.univie.ac.at/bim/projekte.html> [Zugriff: 19. Juli 2002]
- Bitala, M.** (2000): Der Fall Pinochet macht Schule in Afrika: Im Senegal steht Hissène Habré, der Ex-Diktator des Tschad, wegen 97 politischer Morde vor Gericht, in: Süddeutsche Zeitung, 5. Februar 2000, S. 12
- Bögemann-Hagedorn, Ch.** (1996): Interne politisch-rechtliche Rahmenbedingungen: Ein wichtiges Aktionsfeld staatlicher Entwicklungszusammenarbeit, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 37, H. 3, S. 72ff, Frankfurt/Main
- Bökle, H.** (1998): Die Vereinten Nationen und der Schutz der internationalen Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. B46-47/48, S. 3-17, Bonn
- (2000): Menschenrechte – eine Querschnittsaufgabe? Deutsche Menschenrechtspolitik nach innen und außen, Trier
- Bornschiefer, V. / Ch. Suter** (1990): Lange Wellen im Weltsystem, in Rittberger 1990
- Bornschiefer, V.** (1992): Politökonomische Regime: Das Zusammenspiel langer Wellen in Politik und Wirtschaft, in: Abromeit/Jürgens
- / **Lengyel, P.** (Ed.) (1990): *World Society Studies*, Vol.1, Frankfurt a.M./New York

- / **Lengyel, P.** (Ed.) (1992): *Waves, Formations and Values in the World System, World Society Studies*, Vol.2, New Brunswick
- / **Lengyel, P.** (Ed.) (1992): *Conflicts and New Departures in World Society, World Society Studies*, Vol.3, New Brunswick
- Bowden, M.** (1998): Der neue Afrikanismus, in: epd-Entwicklungspolitik 9
- Braeckman, C.** (1994): *Rwanda – Histoire d'un génocide*, Paris
- Brand, D. / S. Russell** (Ed.) (2002): *Exploring the core content of socio-economic rights: South African and international perspectives*, Pretoria
- Brauman, R.** (1995): Hilfe als Spektakel – Das Beispiel Ruanda, Hamburg
- Bretton Woods Project** (2002): *Bretton Woods Update July-August*
- Briggs, A.T.** (2001): *Waking the Sleeping Beauty: The Revised European Social Charta*. in: *Human Rights Brief*, Bd. 7, H. 2, Internet URL: <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/brief/v7i2/walking.htm> (Abfrage: 28.02.03).
- Broch, H.** (1978): Menschenrecht und Demokratie, Frankfurt/Main
- Brock, L.** (1985): Menschenrechte und Entwicklung, in: *APuZ 35(1985)B 27*
- Brock, L. / Kirchenamt der EKD** (Hrsg.) (1996): Menschenrechte und Entwicklung, Beiträge zum ökumenischen und internationalen Dialog, Hannover / Frankfurt
- Brot für die Welt / EED / FIAN** (2001): Parallelbericht Menschenrechte, Bonn, Stuttgart, Heidelberg
- Brumberg, D.** (2005): *Theories of Political Development*, Georgetown University
- Brunn, E. / Katunzi, P. M.** (1998): Ostafrika auf dem Weg zur Wiedervereinigung, in: epd-Entwicklungspolitik 9
- Brunn, E. / R. Engels / et al.** (2002): Memorandum 2002: Entwicklungspolitik als Teil einer neuen Weltfriedenspolitik, Bonn
- Budge, I. / McKay, I.** (Ed.) (1994): *Developing Democracy*, London
- Buhai, S.** (2000): *Quo Vadis, The World Bank?, The Position of the World Bank in the Human Rights Field: Crisis or Compromise, SSC 371-International Human Rights*
- Bull, B. / A. Tostensen** (2001): *Bolstering Human Rights by Means of 'Smart' Sanctions*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 83-136, Den Haag
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (Hrsg.) (1998): Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte, Bonn

- (1998): Konzept für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara, BMZ aktuell No.089, Bonn
 - (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe, Aktionsprogramm 2015, Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn, BMZ-Materialien 106
 - (2002): 11. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn
 - (2002a): Stellungnahme zu Forderungen von Amnesty International an die Menschenrechtspolitik der nächsten Legislaturperiode, Bonn
 - (2002b): Sachdarstellung, Betr. Forderungen von Amnesty International an die Menschenrechtspolitik der nächsten Legislaturperiode, Bonn
 - (2002c): Antwortentwurf, Betr. Forderungen von amnesty international an die Menschenrechtspolitik der nächsten Legislaturperiode, Bonn
 - (2002d): Von Rio nach Johannesburg. Ausgewählte Handlungsfelder der deutschen Entwicklungspolitik seit der Konferenz von Rio de Janeiro (UNCED) 1992 – eine Bestandsaufnahme, BMZ Spezial Nr. 054, Bonn
 - (2004): Menschen haben ein Recht auf Entwicklung, Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007, Respektierung, Schutz und Förderung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch die deutsche Entwicklungspolitik, BMZ Konzepte 127, BMZ Berlin/Bonn
 - (2008): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010, BMZ Konzepte 155, BMZ Berlin/Bonn
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002):** Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hermann Gröhe, Karl Lamers, Hans-Dirk Bierling, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/8417 – Umgang mit dem Zerfall staatlicher Autorität, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9623, Berlin
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1999):** Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, dritte erweiterte und aktualisierte Auflage, Bonn
- Bungarten, P. (1995):** Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, Online im Internet @ URL: <http://library.fes.de/fulltext/iez/00057.htm> [Zugriff: 25. September 2002]
- Cambodia Demographic and Health Survey (CDHS) 2005 (2007),** Ministry of Health and Ministry of Planning, Phnom Penh
- Canadian International Development Agency (Hrsg.) (2001):** *Panel Summary: The Challenge of Inclusion: a Human Rights Approach to Disability*, Online im Internet @ URL: [Zugriff: 13. November 2002]
- (o.J.a): *Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and God Governance*, Online im Internet @ URL: http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf [Zugriff: 14. August 2002]

- (o.J.b): *Democracy and Human Rights, What are we learning?*, Online im Internet @ URL: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cida> [Zugriff: 30. September 2002]
- Care USA PHLS** (o.J.): *Rights-Based Approach*, Online im Internet @ URL: <http://www.kcenter.com/phls/rba.htm> [Zugriff: 29. August 2002]
- Carrie, I. and J. Klaaren** (2001): *The Promotion of Administrative Justice Act Benchbook*, Cape Town
- Cassen, B.:** Globalisierung geht auf Kosten der Demokratie, in: *Le Monde Diplomatique* Juni 1997
- Centre de Gestion des Conflits** (2001): *Les Jurisdictions Gacaca et le processus de réconciliation nationale, Cahiers du Centre de Gestion des Conflits no.3*, Butare
- CDRI** (2007): *Annual Development Review 2006-07*, Phnom Penh
- CDRI** (2008): *Annual Development Review 2007-08*, Phnom Penh
- Center for Women’s Global Leadership** (o.J.): *Recommendations for Action: Violence Against Women & Women and the Economy*, Online im Internet @ URL: <http://www.cwgl.rutgers.edu/b5/approach.htm> [Zugriff: 29. August 2002]
- Chardon, M. / Ch. Roth** (1996): Widersprüchliche Praxis – Die Zuwanderungs- und Asylpolitik in der Europäischen Union, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen*, Jg. 25, H. 3, o.O.
- Chhin Sam Ath** (2007): *Fighting Poverty: Now for Targeted Action, Speech delivered at the occasion of the 2007 Cambodia Outlook Conference*, Phnom Penh
- Clark, D. L.** (2002): *Boundaries in the Field of Human Rights: The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability*, in: *The Harvard Human Rights Journal*, Harvard College
- Collier, P.** (2008): Die Öffentlichkeit will keine Märchen mehr, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* Jg. 49, p.100-102
- Collingwood, V.** (Hrsg.), (2002): *Good Governance and the World Bank*, Nuffield College, Oxford
- Collins, T. / L. Pearson / C. Delany** (2002): *Rights-based approach*, Ottawa
- Concern** (1999): *Report of the sixth inter-agency regional meeting on separated children in the great lakes region*, Kigali
- Conley, M. / D. Livermore** (o.J.): *Human Rights Development and Democracy: The Dilemmas of Linking Theory and Practice*, Online im Internet @ URL: <http://plato.acadiau.ca/COURSES/POLS/conley/pols4883/CONLIV.html> [Zugriff: 19. September 2002]
- Cook, R.** (o.J.): *A Human Rights Approach to Promoting and Protecting Reproductive and Sexual Health Rights: The Role of Treaty Bodies, United Nations Agencies and NGO Partnership*, Online im Internet @ URL: <http://www.acpd.ca/acpd.php/Resources/35/> [Zugriff: 13. November 2002]

- Council of The European Union – General Secretariat** (2001): *European Union Annual Report on Human Rights*, Brüssel
- Cousins, B.** (1997): *How do rights become real? Formal and informal institutions in South Africa's land reform*, in: IDS Bulletin, No. 4, Brighton
- CRDB/CDC** (2007): *The Cambodia Aid Effectiveness Report 2007*, Phnom Penh
- Czada, R. / A. Windhoff-Héritier** (Ed.) (1991): *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt a.M./Boulder
- Czada, R. / M. G. Schmidt** (Hg.) (1993): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen
- DAC** (1995): *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD Paris
- (1996): *Policy Note on Strengthening Country Level Coordination for Participatory Development and Good Governance*, Paris
- (2002): *The List of CRS Purpose Codes*, Paris
- Dahl, R. A.** (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven
- (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven
- (1998): *On Democracy*, New Haven
- DED Brasilien** (2003): Bericht über das 2. Menschenrechtsseminar des DED in Brasilien, o.O.
- DGB-Bildungswerk e.V. / Diakonisches Werk der EKD / et al.** (Hrsg.) (2002): *Social Watch Report 2002: Soziale Entwicklung in Zeiten der Globalisierung*, Nr. 2, o.O.
- Department for International Development, DFID** (1997): *White Paper on International Development*, London
- (2000): *Realising Human Rights for Poor People, Strategies for achieving the international development targets*, London
- Desai, A.** (2002): *Aufstand der Unzufriedenen - Neo-Liberalismus und neue soziale Bewegungen in Südafrika*. In: Afrika Süd, 05/2002, S. 20-23
- Deutsch, K. W.** (1961): *Soziale Mobilisierung und politische Entwicklung*, in: Zapf 1991
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen** (Hrsg.) (2001): *Menschenrechte und menschliche Entwicklung: Anregungen zur Arbeit mit dem UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2000 in Schulen*, Bonn
- (o.J.): *Menschenrechte und Vereinte Nationen, UN Basis Informationen*, Bonn

Deutscher Gewerkschaftsbund (2002): Stellungnahme des DGB: Menschenrechte und *Global Governance*, Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte (2002): Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus: Berichte und Beiträge zu einem Arbeitsgespräch am 19. April 2002 im Französischen Dom/Berlin-Mitte, Berlin

– (2006): Jahrbuch Menschenrechte 2007, Frankfurt

– (2008): Informationsportal Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit www.institut-für-menschenrechte.de/webcom/show_page

Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (1998): Bericht Nord-Süd-Round-Table Förderung der Menschenrechte: Eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit, Berlin

– (2001a): *Ownership and Conditionality*, Berlin

– (2001b): *Global Policy without Democracy?, The Participation and Interface of Parliamentarians and Civil Societies for Global Policy*, Berlin

– (2001c): Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert, Strukturpolitik für eine bessere Welt, Berlin

Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.) (1980): Menschenrechte – Internationale Dokumente, 5., erweiterte und neu bearbeitete Auflage, Bonn

Deutsche Welthungerhilfe e.V. (Hrsg.) (1993): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit in Theorie und Praxis, Tagungsbericht der Deutschen Welthungerhilfe, Bonn

DEZA (1998): *Promoting Human Rights in Development Cooperation*, Bern

Diamond, L. (1992a): Eine Welle ohne Ende? Die weltweite Ausbreitung der Demokratie, in: der überblick 3

– (Ed.) (1992b): *The Democratic Revolution, Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World*, New York 1992

– (1992c): *Civil Society and the Struggle for Democracy*, in: Diamond 1992a

– (1992d): *Economic Development and Democracy Reconsidered*, in: Larry Diamond and G. Marks: (Ed.): *Reconsidering Democracy*, London 1992

– (Ed.) (1993): *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, London

– (1996): *Is the Third Wave over?*, in: *Journal of Democracy*

– (2005): *Empowering the Poor: What does Democracy Have to Do with It?*, in: Narayan 2005a:427-460

- Diamond, L. / Linz, J. J. / Lipset, S. M.** (Ed.) (1988): *Democracy in Developing Countries*, Bd.2: Africa, Boulder/Col.
- Dias, C.J.** (1998): *Mainstreaming Human Rights in Development Assistance: Moving from Projects to Strategies*, in: *Human Rights in Development Cooperation*, SIM Special Nr. 22, S. 73-84, Utrecht
- (o.J.): *The Rights Way To Development: Challenges and Opportunities*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: [http://www.hrca.org.au/symposium.htm#Clarence Dias](http://www.hrca.org.au/symposium.htm#Clarence%20Dias) [Zugriff: 11. November 2002]
- Dicke, K.** (1998): „...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal ...“: Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung, in: Vereinte Nationen 6/1998, S. 191-194, Bonn
- Dicke, K. / M. Edlinger / O. Lembcke** (Hrsg.) (1997), *Menschenrechte und Entwicklung*, Schriftenreihe „Beiträge zur Politischen Wissenschaft“, Band 99, Berlin
- Dietrich, W.** (1994): *Menschenrechte und Entwicklung – Plädoyer für eine Unterbrechung der Debatte*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*; Jg. 10, H. 1, S. 69-80, Wien
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit** (1997): *Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Die Leitlinien der DEZA*, Bern
- Dohrenwend, Th.** (2000): *Menschenrechte in Tschetschenien – Opfer von islamistischer und russischer Willkür*, in: *Jahrbuch Menschenrechte 2001*, S. 192-201, Frankfurt/Main
- Donner-Reichle, C.** (1996a): *Partizipation und Menschenrechte – Aufgaben und Handlungsfelder von Nichtregierungsorganisationen*, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen*, Jg. 25, H. 3, S. 189-194, o.O.
- (1996b): *Es geht um soziale wie um politische Menschenrechte: Aufgaben und Handlungsfelder von Nichtregierungsorganisationen*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 37, H. 3, S. 88f, Frankfurt/Main
- Docter, H.** (2003): *The government of the Netherlands' approach of incorporating human rights into development cooperation, Presentation at the occasion of the International Policy Dialogue organized by InWEnt*, Köln
- Document de projet** (1996): *Fonds d'appui institutionnel au MIFAPROFE et à la créativité féminine*, Kigali
- Downs, A.** (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York (deutsch: *Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen 1968)
- Druwe, U.** (1987): *Politik*, in: A. Görlitz und R. Prätorius (Hg.): *Handbuch Politikwissenschaft: Grundlagen, Forschungsstand, Perspektiven*, Hamburg
- DSE/GTZ** (Hrsg.) (1998): *Ruanda, Arbeitsmaterialien für den landeskundlichen Unterricht, Folge Verwaltungsprofile*, Bad Honnef

- Dye, T.R..** (1978): *Policy-Analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes*, Alabama
- Easterly, W.** (2006): *The White Man's Burden, Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York
- Ederer, B.** (1994): Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, in: *Journal für Entwicklungspolitik*; Jg. 10, H. 1, S. 7-12, Wien
- Efinger, M. / Rittberger, V. / Wolf, K. D. / Zürn, M.** (1990): Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger 1990
- Eide, A.** (2001): *Making Human Rights Universal: Achievements and Prospects*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 1-50, Den Haag
- (2001): *Social and Cultural Rights as Human Rights*, in: A. Eide / C. Krause / A. Rosas (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Den Haag, S. 9-29
- Eide A. et al** (Hrsg.) (2001): *Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge*, in: Eide Asbjørn/ Krause Catarina/ Rosas Allan: *Economic, Social and Cultural Rights*, Den Haag, S. 3-9
- EIDHR** (2001): *End of Term Report*, Brüssel
- (2002): *Progress Report*, Brüssel
- Eisenstadt, S. N. / Rokkan, St.** (1973) (Ed.): *Building States and Nations*, 2 Bde, Beverly Hills
- Eisenstadt, S. N.** (1979): *Tradition, Wandel und Modernität*, Frankfurt a.M. (englisch 1973)
- (1992): *Introduction*, in: Eisenstadt, Samuel N. (Ed.): *Democracy and Modernity*, New Brunswick/London
- El Obaid, A. / V. Lamontagne** (2002): *Rights Based Approach to Development: Key Principles and a Review of Recent Policies and Practices*, Draft CIDA
- Elsenhans, H.** (1990): Nord-Süd-Beziehungen: Theorien über die Nord-Süd-Konfliktformation und ihre Bearbeitung, in: Rittberger 1990
- (1991): Politökonomische Grundlagen der Demokratisierung in der Dritten Welt und ihre institutionellen Konkretisierungen, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 1/1991
- (1996): Kein Ende der großen Theorie, in: *Asien, Afrika, Lateinamerika* 24.Jg. Heft 2/1996
- (1997): Die Krise des Staates in der Dritten Welt: Der Übergang zur Demokratie oder etwas „anderes“, in: Carsten Schlüter-Knauer (Hg.): *Die Demokratie überdenken*, Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin

Elson, C. / A. Norton (2002): *What's behind the budget?, Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, Overseas Development Institute, London

Engels, R. (2002): Wichtiger Zwischenschritt beim Welternährungsgipfel erreicht, in: FIAN-Magazin Nr.3

Erdmann, G. (1995): *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt*, Bochum

– (1999): *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt: Grundlinien eines Rahmenkonzepts für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn

– (2000): *Eine zulässige Einmischung: Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 41, H. 6, S. 160f, Frankfurt/Main

– (2001): *Entwicklung, Menschenrechte und Demokratie: Der neue Dreiklang*, in: *Weltwirtschaft und Entwicklung* 01/2001, S. 4, Luxemburg

EuropeAid (2000): *Implementation of the European Initiative for Democracy and Human Rights: The principles of liberty, democracy, respect for human rights and the rule of law form a cornerstone of the European Union*, o.O.

Europäische Kommission (1998): *Communication from the Commission on Democratisation the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The Challenges of the Partnership between the EU and the ACP States*, Brüssel

– (2001): *Communication from the Commission to the Council and the EP: The European Union's Role in Promoting HR and Democratisation in Third Countries*, Brüssel

– (2002): *Annual Report on the Implementation of the Europeans Commission's External Assistance*, Brüssel

Evers, H.-D. / Schiel, T. (1988): *Strategische Gruppen – Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*, Berlin

Evers, H.-D. (1997): *Macht und Einfluß in der Entwicklungspolitik, Neue Ansätze zur Theorie Strategischer Gruppen*, in: *E+Z* 38.Jg. 1/1997

Faber, D. / de Jong, K. (1996): *Democracies in Transition: The Model, the Factors, the Approach*, ECDPM Maastricht

Fastenrath, U. (1997): *Menschenrechte und Bananenmärkte*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. März 1997, S. 13, Frankfurt/Main

Feeney, P. (2004): *The Human Rights Strengthening Programme (HURIST) –Lessons for German DC in Human Rights Approaches to Development Cooperation*, DIE, Bonn

Fielding, D. (2002): *Human Rights, Political Instability and Investment in South Africa: a note*, in: *Journal of Development Economics*, Jg. 67, S. 173-180, o.O.

- Fischer, J.** (2008): Frieden oder Recht? in: Die Zeit 11.2.2008
- Fischer, R.** (2002): Südafrika oder: Gedanken zur Entwicklungsorientierung, in: IAF 3/2002, S.271-276
- Flick, U.** u.a. (1991): Handbuch Qualitative Sozialforschung, München
- Flinterman, C. / C. Henderson** (1997): *The African Charta on Human and Peoples' Rights*, in: R. Hanski / M. Suksi (Hrsg.): *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook* (1997), Turku, S. 387-399
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft** (1996): Weltgesellschaft: Identifizierung eines „Phantoms“, in: PVS 37.Jg. 1/1996
- Forsythe, D. P.** (Hrsg.) (1989): *Human Rights and Development, International Views*, London
- (2000): *Human Rights in International Relations*, Cambridge
- (2000): *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, New York
- Forum Menschenrechte** (2001): Jahresbericht 2000, Berlin
- (2002): Menschenrechte als Leitlinie der Politik: Forderungen des Forums Menschenrechte an den neu zu wählenden Deutschen Bundestag und die neue Bundesregierung, Online im Internet @ URL: http://www.dgvn.de/links/16-punkte-Katalog_FMR.htm [Zugriff: 14. August 2002]
- (2005): Stellungnahme des Forum Menschenrechte zur Reform der Menschenrechtskommission im Rahmen der UN-Reformdebatte, Berlin 2005
- Fouwels, M.** (1997): *The European Union's Common Foreign and Security Policy and Human Rights*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 15 H. 3, 1997, S. 291-324, o.O.
- Fraenkel, E.** (1964): Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt a.M. 1991
- Frank, Th. / A. Jenichen / N. Rosemann** (Hrsg.) (2001): Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte? Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte – ein interdisziplinärer Überblick, Berlin
- Frankovits, A.** (o.J.a): *The Rights Way To Development*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.hrca.org.au/symposium.htm#The Rights Way to Development> [Zugriff: 11. November 2002]
- (o.J.b): *Implementing "a Human Rights Approach to Development Assistance"*, Online im Internet @ URL: <http://www.hri.ca/vienna+5/review/manual-hrca.shtml> [Zugriff: 04. Oktober 2002]
- Freedom House** (Hrsg.) (2007): *Freedom in the World 2006-2007. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, New York
- (2007a): *Freedom in the World - Cambodia 2007*, in: Freedom House 2007

- (2007b): *Freedom in the World – Rwanda 2007*, in: Freedom House 2007
- (2007c): *Freedom in the World – South Africa 2007*, in: Freedom House 2007
- Freeman, M.** (1998): *Human Rights and Real Cultures: Towards on „Asian Values“*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 16, H. 1, 1998, S. 24-41, o.O.
- (2001): *Is a Political Science of Human Rights Possible?*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 19, H. 1, 2001, S. 123-139, o.O.
- Frein, M. / J. Reichel** (2000): Welthandel, Patente und Menschenrechte: Menschenrechtliche Implikationen des TRIPS-Abkommens in der WTO, in: *Entwicklungspolitik 20/2000*, S. 25-29, Frankfurt/Main
- Frey, R. / W. S. Heinz / et al.** (Hrsg.) (1999): *Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen*, Berlin
- Friedman, Th. L.** (2006): *The world is flat, The globalized world in the twenty-first century*, London
- Friedrich-Ebert-Stiftung** (1995): *Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN-Welt-Sozial-Gipfels*, Dialogreihe *Entwicklungspolitik 9*, Bonn
- (2000): *Frieden, Demokratie und Entwicklung*, Bonn
- (2001a): *Unteilbarkeit auf europäisch – Signal weltweit? Soziale Menschenrechte in der Europäischen Grundrechtecharta*, Bonn
- (2001b): *Verheerende Delikatessen: Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung durch industrielle Garnelen- und Krabbenproduktion: Boykott oder Gütesiegel?*, Bonn
- (2002): *Informationen zur Menschenrechts-Arbeit*, Bonn
- Frowein, J. / W. Peukert** (1996): *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK Kommentar* (2. Auflage) Kehl/Rhein
- Fröhlich, M.** (1998): *Vom gebrannten Kind zum Musterknaben: Die Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Vereinte Nationen 6/1998*, S. 200-206, Bonn
- Frost, M.** (2002): *Constituting Human Rights, Global Civil Society and the Society of Democratic States*, London und New York
- Fues, Th.** (2001): *Neue Räume für Entwicklungspolitik? Die Weltkonferenzen der 1990er Jahre*, in: *WeltTrends Nr. 33, Winter 2001/2002*, S. 49-58, Berlin
- Galtung, J.** (1997): *Menschenrechte – anders gesehen*, 2. Auflage, Frankfurt am Main
- Gasiberege, S. / Babalola, St.** (2001): *Perceptions about Gacaca law in Rwanda: Evidence from a multi-method study, special publication no.19*, John Hopkins University Baltimore

- Gathiram, N. and D. Hemson** (2002): *Transformation of welfare? Race, class and gender in the management of welfare agencies in South Africa*, in: *Community Development Journal*, No. 37, Oxford
- Generalsekretär der Vereinten Nationen** (2005): *In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*, New York
- Genugten, W. van / C. Perez-Bustillo** (2001): *Human Rights as a Source of Inspiration and an Instrument for the Eradication of Extreme Poverty: The Need for an Integrated Economic, Political and Legal Approach*, in: *The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty*, S. 184-204, London / New York
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** (1999): *Dezentralisierung in den Ländern Afrikas südlich der Sahara*, Eschborn
- (2001a): *Wege zum Rechtsstaat: Beiträge der GTZ zur Entwicklung demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen*, Eschborn
 - (2001b): *Das DAC-Kennungssystem – eine Arbeitshilfe*, Eschborn
 - (2004a): *Menschenrechte in der Internationalen Zusammenarbeit*, Aus der Arbeit der GTZ, Eschborn
 - (2004b): *Angebot zur Durchführung des Vorhabens "Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der deutschen Entwicklungspolitik"*, PN 2004.2201.4, Eschborn
 - and **Justice College** (2002, 2003): *Promotion of Administrative Justice Act*, diverse Materialien, Pretoria
- Ghai, Y.** (2007): *Report of the Special Representative of the Secretary General for human rights in Cambodia*, UN A/HRC/4/36
- Giesen, B.** (1996): *Kulturelle Vielfalt und die Einheit der Moderne*, in: *Leviathan* Heft 1 März 1996
- Goldstein, R. J.** (1986): *The Limitations of Using Quantitative Data in Studying Human Rights Abuses*, in: *Human Rights Quarterly*, Nr. 4, S. 607-627, o.O.
- Goodhart, M.** (2005): *Democracy as Human Rights – Freedom and Equality in the Age of Globalization*, New York
- Gotsbacher, E.** (1994): *Kollektivrechte, Individualrechte, Bürgerjustiz: Die Usalama-Bewegung in Tansania*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*; Jg. 10, H. 1, S. 49-68, Wien
- Gotzel, D.** (2001): *Menschenrechtsverteidiger am Etappenziel: Der lange Weg zu einer Erklärung der Generalversammlung*, in: *Vereinte Nationen* 1/2001, S. 13-17, Bonn
- Gourevitch, Ph.** (1999): *Wir möchten Ihnen mitteilen, dass wir morgen mit unseren Familien umgebracht werden*, *Berichte aus Ruanda*, Berlin

- Government of Rwanda** (1998): *Enhanced Structural Adjustment Facility, Policy Framework Paper for 1998/99-2000/01*, Kigali
- Grindle, M.S.** (Hg.) (1980): *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton
- Gröhe, H. et al. und die Fraktion der CDU/CSU** (2002): Große Anfrage Umgang mit dem Zerfall staatlicher Autorität, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8417, Berlin
- Grootaert, Ch.** (2005): *Assessing Empowerment at the National Level*, in: Narayan 2005a:309-340
- Grossmann, G. S. et al.** (2007): *Value Chain Analysis of the production of woven mats in Kandal Province, Cambodia*, Phnom Penh
- Grossmann, G. S. / Lingnau, H.** (2002): Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit – wie die TZ die Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten unterstützen kann, GTZ Eschborn
- Habermas, J.** (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bände, Frankfurt a.M.
- (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, in: Münkler
- Hafner-Burton, E. / K. Tsutsui** (2005): *Human Rights in a globalizing world, The paradox of empty promises*, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 110
- Hainzl, Ch.** (2002): *Menschenrechte und Demokratieförderung in der Entwicklungszusammenarbeit: Internationale Tendenzen und deren Bedeutung für Österreich*, Dissertation, Wien
- (2004a): *Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze und Erfahrungen Dänemarks*, DIE, Bonn
- (2004b): *Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze und Erfahrungen Norwegens*, DIE, Bonn
- (2004c): *Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze und Erfahrungen Schwedens*, DIE, Bonn
- Hamm, B.** (1996): Globale Menschenrechte? – Die Debatte über die universale Gleichgültigkeit, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen*, Jg. 25, H. 3, S. 174-180, o.O.
- (1999): Empirische Analysen über politische Menschenrechte – Perspektiven für den internationalen Schutz der Menschenrechte, in: *INEF Report* H. 36 / 1999
- (2001): *A Human Rights Approach to Development*, in: *Human Rights Quarterly*, Jg.. 23, H. 4
- (2002): *Empirical Findings of Background Conditions of Gross Violations of Human Rights – Some Thoughts on the Possibilities and Limitations of Quantitative Analysis of Human Rights*, Paper presented at the Seminar on Statistics and Human Rights, Brussels November

- (2003): Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Erfahrungen von UNICEF und UNDP, DIE, Bonn
- Hammond, A.** (2008): Saudi scholar explains evidence of ancient women's rights, in: *The Cambodia Daily* 2.5.2008
- Hang Chuon Naron** (2007): *A Macro View of 2007 to the medium-term – Key Indicators for Growth, Development and Shared Prosperity, Speech delivered at the occasion of the 2007 Cambodia Outlook Conference*, Phnom Penh
- Hanisch, R.** (Hg.) (1996): *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg
- Hanski, R. / M. Suksi** (Hg.) (1997): *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*, Turku
- Hansohm, D. / Kappel, R.** (1994): *Schwarzweiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs*, Münster/Hamburg
- Harris, S. R.** (2000): *Asian Human Rights: Forming A Regional Covenant*, in : *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, 17
- Harris, D.J. / S. Livingstone** (Hrsg.) (1998): *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford
- Harsch, E.** (2001): *South Africa tackles social inequities*, In: *Africa Recovery*, Vol. 14, Nr. 4, 01/2001
- Hartwich, Hans-Hermann** (1970): *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Köln/Opladen
- (Hg.) (1985): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen
- Hauck, G.** (1996): *Evolution – Entwicklung – Unterentwicklung. Gesellschaftstheoretische Abhandlungen*, Frankfurt a..M.
- Hausmann, H.** (2000): Interview mit Marc Fischbach, Mitglied des Konvents zur Ausarbeitung einer EU-Grundrechtecharta: Niveau des Menschenrechtsschutzes nicht unterbieten, in: *Das Parlament*, H. 14-15, 31. März 2000, S. 16, Berlin
- Hausmann, U.** (2002): *Nothing is Guaranteed as of Yet – Teilerfolg für einen Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung muss nachhaltig gesichert werden*, in: *FIAN-Magazin* Nr. 3
- (2006): *Soziale Menschenrechte auf dem langen Weg in die Zentralen der Wirtschaftsmächte*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2006): Jahrbuch Menschenrechte 2007*, Frankfurt, S. 78-87
- Häuserman, J.** (1998a): *A Human Rights Approach to Development, A Discussion Paper commissioned by the Department for International Development of the UK Government*, London

- (1998b): *A Human Rights Approach to Development. 1998, Paper commissioned for DIFID in preparation of the White Paper*, London
- Healey, J. / Robinson, M.** (1992): *Democracy, Governance and Economic Policy*, London
- Heidecke, H.** (2001): Das Recht auf Erhaltung und Nutzung natürlicher Ressourcen, in: Frank et al. 2001, S. 143-154
- Hein, W.** (Hg.) (1994): Umbruch in der Weltgesellschaft, Auf dem Weg zu einer „Neuen Weltordnung“, Hamburg
- Heinisch, R.** (1997): *Basic Human Rights – Does Regime Matter?*, in: *Southeastern Political Review*, Jg. 25, H. 4, S. 571-611, o.O.
- (1998): *The Economic Nature of Basic Human Rights: Economic Explanations of Cross-National Variations in Governmental Basic Human Rights Performance*, in: *Peace & Change*, Jg. 23, H. 3, S. 333-358, o.O.
- Heinrich-Böll-Stiftung** (2002): Jahresbericht 2001, Berlin
- Heinrich-Böll-Stiftung / die Tageszeitung** (Hrsg.) (1998): Die Landkarte der Zensur, Erzählungen, Reportagen und Essays für die Freiheit des Wortes aus *Index on Censorship*, Berlin
- Heintze, H.-J.** (1998a): Menschenrechte durchsetzen! Forderungen zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung, in: Policy Paper 10 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
- (1998b): Menschenrechtsschutz in Afrika. Eine regionale und universelle Herausforderung, in: Österreichischem Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) / Schweizerische Friedensstiftung (Fondation Suisse pour la Paix) (SFS) in Zusammenarbeit mit Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AFK) (Hrsg.), Friedensbericht 1998. Afrikanische Perspektiven, 1998, Chur, S. 179-183.
- Heinz, W.** (1996): Demokratie und Menschenrechte: Wo sind die Ansatzpunkte zu ihrer Förderung? , in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 37, H. 3, S. 78-81, Frankfurt/Main
- (1998): Menschenrechte und Demokratie in Indonesien, in: Nord-Süd-aktuell: Vierteljahresschrift für Nord-Süd- und Süd-Süd-Entwicklungen, Jg. 12, H. 4, S. 667-674, Hamburg
- (2001): UNO – Reform oder Ende? Zur Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen, Online im Internet @ URL: <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff01/3-69.htm> [Zugriff: 14. August 2002]
- (2002a): Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik, in: EPD-Dokumentation Nr. 5, Frankfurt am Main
- (2002b): Die Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit in der Europäischen Union, in: EPD-Dokumentation Nr. 41, S. 4-17, Frankfurt am Main

- (2002c): Statement zum DIE-Workshop “Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit” vom 24.10.2002, Bonn
- Heinz, W. / H. Lingnau / P. Waller** (1995): Evaluierung von EU-Positiv-Maßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie, DIE, Berlin
- Heinz, W. / Lingnau, H. / Waller, P.** (1995): *Evaluation of EC positive measures in favour of human rights and democracy*, GDI Berlin
- Heinz, W. S. / W. Lottje** (2000): Deutsche Menschenrechtspolitik. Zur Arbeit des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und zur Einrichtung eines Deutschen Menschenrechtsinstituts, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, S. 317-330, Frankfurt/Main
- Held, D.** (Ed.) (1993): *Prospects for Democracy – North, South, East, West*, Cambridge
- Hellum, A.** (2001): *Towards a Human Rights Based Development Approach: The Case of Women in the Water reform Process, in Zimbabwe*, Online im Internet @ URL: <http://elj.warwick.ac.uk/global/issue/2001-1/hellum.html> [Zugriff: 02. September 2002]
- Héritier, A.** (Hg.) (1993): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen
- Hesse, H.** (2006): Hier stehe ich, ich kann nicht anders – In 80 Sätzen durch die Weltgeschichte, Frankfurt
- Hippler, J.** (Hg.) (1994): Die Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt, Hamburg
- Hirschman, A.O.** (1981): *The Rise and Decline of Development Economics*, in: Ders.: *Essays in Trespassing*, S. 1-24, Cambridge
- Hirst, P.** (1994): *New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge
- Höffe, O.** (2002): Die globale Perspektive der Entwicklungspolitik, in: Frankfurter Rundschau, Jahrgang 58, Nr. 117, S.7, Frankfurt/Main
- Höll, O.** (1994): Das Recht auf Entwicklung. Zur Frage seiner Realisierung aus ökologienpolitischer Perspektive, in: Journal für Entwicklungspolitik; Jg. 10, H. 1, S. 33-48, Wien
- Höring, U.** (1997): Zum Beispiel: Hutu & Tutsi, Göttingen
- Hoffmeister, F.** (1985): Die Menschenrechts- und Demokratieaußenpolitik der EU, in: *APVZ* 35(1985)B27
- Horta, K.** (2002): *Boundaries in the Field of Human Rights: Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank*, in: *The Harvard Human Rights Journal*, Harvard College
- Howse, R. / M. Mutua** (2001): *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 51-82, Den Haag

- Hoyos, C.** (2002): *UN Appoints Human Rights Chief*, in: *Financial Times*, 23. Juli 2002, S. 4, o.O.
- Hüfner, K.** (o.J.): *How to File Complaints on Human Rights Violations?. A Manual for Individuals and NGOs*, Online im Internet @ URL: http://www.unesco.de/c_huefner/ [accessed 14-08-2002]
- Hüfner, K. / Reuther, W. / Weiss, N.** (2004): *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?*, Menschenrechtsverfahren in der Praxis, DGVN, Bonn
- Huhle, R.** (2001): *Menschenrechte in Lateinamerika*, in: S+F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, S. 18-25, Baden-Baden
- Humana, Ch.** (1992): *World Human Rights Guide, Third Edition*, New York
- Humanistische Union** (2002): *Menschenrechte als Leitlinie der Politik – Forderungen des Forums Menschenrechte an die neue Bundesregierung, Brief an Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul mit Datum vom 20. Juni 2002*, Bingen
- Human Rights Council of Australia** – (1995): *The Rights Way To Development, A Human Rights Approach to Development Assistance*, in: *Human Rights Council of Australia 201*, S. 1-68
- (1998): *The Rights Way to Development Manual For a Human Rights Approach to Development Assistance*, in: *Human Rights Council of Australia 2001*, S. 59-194
- (2001): *The Rights Way to Development. Policy and Practice* (Manual)
- (o.J.): *National Human Rights Institutions and the Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.hrca.org> [Zugriff: 02. September 2002]
- Human Rights Watch** (2002): *World Report 2002, Events of 2001*, New York, Washington, London, Brüssel
- (2003): *World Report 2003, Events of 2002*, New York, Washington, London, Brüssel
- Human Sciences Research Council (HSRC)** (2002): *Public Attitudes in Contemporary South Africa*, Pretoria
- Hun Sen** (2007): *Keynote Address delivered at the occasion of the 2007 Cambodia Outlook Conference*, Phnom Penh
- Hunt, P. / M. Nowak / S. Osmani** (2002): *Human Rights and Poverty Reduction Strategies: A Discussion Paper*, o.O.
- Huntington, S. P.** (1968): *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London
- (1971): *The Change to Change: Modernization, Development and Politics*, in: *Comparative Politics* Bd.3
- (1991a): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London

- (1991b): *Democracy's Third Wave*, in: *Journal of Democracy* 2/1991
- (1993): *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs*, Vol.71, No.3
- (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, New York et al.
- / **J. Nelson** (1976): *No easy choice*, Cambridge, MA
- Hutter, F.-J.** (2006): Wahrheitskommissionen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2006): *Jahrbuch Menschenrechte 2007*, Frankfurt, s. 317-319
- Ibhawoh, B.** (2001): *Cultural Relativism and Human Rights: Reconsidering the Africanist Discourse*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 19 H. 1, 2001, S. 43-62, o.O.
- ICESCR Committee** (1990a): *International Technical Assistance measures, General Comment No. 2*, www2.ohchr.org/eng/bodies/cescr/comments.htm
- (1990b): *The nature of States parties' obligations, General Comment No. 3*, www2.ohchr.org/eng/bodies/cescr/comments.htm
- (1999a): *Plans of action for primary education, General Comment No. 11, VN Doc. E/C.12/1999/4*, www2.ohchr.org/eng/bodies/cescr/comments.htm
- (1999b): *The right to adequate food, General Comment No. 12, VN Doc. E/C.12/1999/5*, www2.ohchr.org/eng/bodies/cescr/comments.htm
- (1999c): *The right to education, General Comment No. 13, VN Doc. E/C.12/1999/10*, www2.ohchr.org/eng/bodies/cescr/comments.htm
- (2000): *The right to the highest attainable standard of health, General Comment No. 14, VN Doc. E/C.12/2000/4*, www2.ohchr.org/eng/bodies/cescr/comments.htm
- IDEA** (2008): *Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework*, www.idea.int
- Imbleau, M / W. A. Schabas** (1999): *Introduction au droit Rwandais*, Cowansville
- Informationszentrum der Vereinten Nationen** (Hrsg.) (1998): *Verwirklichung der Menschenrechte: Kontrollgremien und Sonderberichterstatter überwachen ihre Einhaltung*, Online im Internet @ URL: [http:// www.uno.de/menschen/menschenrechte/pressemappe/verwirkl.htm](http://www.uno.de/menschen/menschenrechte/pressemappe/verwirkl.htm) [Zugriff: 02. September 2002]
- Inglehart, R.** (1995): *Changing Values, Economic Development and Political Change*, in: *International Social Science Journal* 145/1995
- Inkeles, A.** (1974): *Modern Man*, o.O.

- Inkeles, A.** (Hg.) (1993): *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick/London
- Inkeles, A. / L. Sirowy** (1991): *The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review*, in: Inkeles (Ed.): *On Measuring Democracy: It's Consequences and Concomitants*, New Brunswick 1991:125-156
- Instituto del Tercer Mundo (Hrsg.)** (2002): *Social Watch Report 2002: The Social Impact of Globalisation in the World*, Nr. 6, Montevideo
- International Bank for Reconstruction and Development / World Bank** (1998): *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, Washington
- International Council on Human Rights Policy** (2000): *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions – Summary of Findings*, Versoix
- (2000): *Local perspectives: foreign aid to the justice sector*, Versoix
- International Criminal Tribunal for Rwanda** (2001): *Justice delayed*, Nairobi, Arusha, Brussels
- International Ombudsman Institute** (o.J.): *Table of Contents for The I.O.I.: Yearbook* (2001), Online im Internet @ URL: <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/yrind.htm> [Zugriff: 14. August 2002]
- International Service for Human Rights** (o.J.): *Human Rights Instruments*, Online im Internet @URL: <http://www.ishr.ch/About%20UN/Human%20Rights%20Instruments/Human%20rights%20instruments%20-%20contents.htm> [Zugriff: 14. August 2002]
- Jacobeit, C.** (1999): Regimetheorie und die Re-Regulierung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in: Thiel, R. E. (Hg.) (1999): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, DSE Themendienst 10, Bonn
- James, D.** (2000): *Hill of Thorns: Custom, Knowledge and the Reclaiming of a Lost Land in the New South Africa*, in: *Development and Change*, Vol. 31, No. 3, June
- Jann, W.** (1983): Policy-Forschung – ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft? In: APuZ B47
- (1994): Politikfeldanalyse, in: J. Kuz / D. Nohlen / R.O. Schulze (Hg.): *Lexikon der Politik*, Vol.2: Politikwissenschaftliche Methoden, München
- Jänicke, M. / A. Volkery** (2002) : *Agenda 2002ff. : Perspektiven und Zielvorgaben nachhaltiger Entwicklung für die nächste Legislaturperiode*, Kurzugutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung, o.O.
- Jesih, S.** (2002): Nachtrag zum Workshop "Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit" vom 24.10.2002, Bonn
- Jochnick, Ch.** (2001): *The Human Rights Challenge to Global Poverty*, in: *The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty*, S. 159-183, London / New York

- Jones, S.** (o.J.): *A Test for The Rights Way to Development*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: [http://www.hrca.org.au/symposium.htm#A test for the Rights Way to Development](http://www.hrca.org.au/symposium.htm#A%20test%20for%20the%20Rights%20Way%20to%20Development) [Zugriff: 11. November 2002]
- de Jonge, C.** (2002): *Interim report on research on Gacaca jurisdiction and its preparations* July-December 2001, Kigali
- (2002a): *Activities of the PRI research team*, Report: January-March 2002, Kigali
 - (2002b): *PRI research team on Gacaca*, Report III : April-June 2002, Kigali
- Kagame, P.** (2.002): *Discours à l'occasion du lancement officiel des travaux des juridictions Gacaca*, Kigali
- Kalati, N. / J. Manor** (1999): *Elite perceptions of poverty: South Africa*, in: *IDS Bulletin*, No. 2, Brighton, p.117-126
- Kantowsky, D.** (1992): *Vom Eingeborenen zum Unterentwickelten, Modernisierungstheorien und ihre Folgen*, in: *epd-Entwicklungspolitik* 20/21
- Kappel, R.** (1994): *Afrikas Randsituation in der Weltgesellschaft und die Perspektiven für strategische Kooperation*, in: Hein 1994
- (1995): *Kern und Rand in der globalen Ordnung, Globalisierung, Tripolarität, Territorium und Peripherisierung*, in: *Peripherie* Nr.59/69
 - (1997): *Centre and Periphery in the Global Order, Theoretical Aspects of Asymmetries and Symmetries in the Globalisation Process*, Leipzig
 - (1999): *Endogene Potentiale und die Ökonomie der Peripherie, Handels- und raumtheoretische Ansätze*, in: Thiel, R. E. (Hg.) (1999): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, DSE Themendienst 10, Bonn
- et al (2005): *Structural Stability in an African Context*, o.O.
- Kasanga, K.** (2001): *Land Administration Reforms and Social Differentiation: A Case Study of Ghana's Lands Commission*, in: *IDS Bulletin*, Jg. 32,H. 1, S. 57-64, Brighton
- Kazmin, A.** (2002): *Burma ‚forcing children into army‘*, in: *Financial Times*, 16. Oktober 2002, S. 2, London
- Kaube, J.** (2005): *Die Erfindung letzter Werte*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 9.10.2005
- Kaufmann, D. / Kraay, A. / M. Mastruzzi** (2006): *Governance matters V: Worldwide Governance Indicators*, World Bank, Washington D.C.

Keck, O. (1993): *The New Institutionalism in the Theory of International Politics*, in: *Law and State* Vol.47

Kelsen, H. (1960, Nachdruck 1992): *Reine Rechtslehre* (2. Auflage 1960; Nachdruck 1992)

Kenneweg, J. (2000): Länderkonzepte und Förderstrategien: Zur Weiterentwicklung des Instrumentariums des BMZ, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 41, H.:9, S. 236-238, Frankfurt/Main

Kessing, P. V. / Y. Sangroula (2001): *Improving the Criminal Justice System in Nepal: A Research Approach to Danish Assistance*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 239-258, Den Haag

Kimonyo, J. P. (2001): *Revue Critique Des Interprétations du Conflit Rwandais*, Butare

Klein, E. (Hg.) (1996): *Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, Berlin

- (1997a): *Menschenrechte. Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkung auf die innerstaatliche Rechtsanwendung*, (1. Auflage), Baden-Baden, S. 18-19

– (1997b) : *Durchsetzbarkeit von Menschenrechten unter politischer Konditionalität : Rechtliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge*, Online im Internet @ URL: <http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm3-1.htm> [Zugriff: 15. August 2002]

– (1997c) : *Menschenrechte und politische Konditionalität*, in : *KAS-Auslandsinformationen*, Jg. 13, H. 2, S. 11-18

Klein, E. / F. Brinkmeier (2001): *CCPR und EGMR: Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im internationalen Vergleich*, in: *Vereinte Nationen 1/2001*, S. 17-20, Bonn

– (2002) : *Internationaler Pakt und EMRK : Ein Vergleich der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, in: *Vereinte Nationen 3/2002*, S. 99-103, Bonn

Kloke-Lesch, A. / M. Steinke (2002): *Den Sicherheitskräften auf die Finger schauen: Der Entwicklungspolitik muss es um eine bessere Kontrolle von Polizei und Militär gehen*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 41, H. 2, S. 44-47, Frankfurt/Main

Kloster, M. (2000): *Länderstrategiepapiere für die europäische Entwicklungszusammenarbeit: Eine Verbesserung der Komplementarität wird angestrebt*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 41, H. 9, S. 239-242, Frankfurt/Main

Knack, St. (2005): *Empowerment as a Positive-Sum Game*, in: *Narayan 2005a*: 365-382

Köppen, W.: *Das Treibhaus*, Stuttgart 1953, Frankfurt a.M. 2004

- Köppen, K.** (2001): Die Rolle der ILO bei der Verwirklichung internationale Sozialstandards, in: Frank et al., S. 155-168
- Kößler, R. / Schiel, T.** (1996): Auf dem Weg zu einer kritischen Theorie der Modernisierung, Frankfurt a.M.
- Koch, W. A. S.** (Hg.) (1994): Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika, München/Köln/London
- Konrad-Adenauer-Stiftung** (1998): Menschenrechte im interkulturellen Dialog, Sankt Augustin
- Kottegoda, S.** (1997): *Women's Rights and Human Rights*, in: INEF-Report, H. 23, S. 24-30, Duisburg
- Kramer, D.** (1998) Kulturelle Vielfalt – eine Chance, keine Gefahr für die Friedensfähigkeit, in: epd-Entwicklungspolitik 8/98
- Kreditanstalt für Wiederaufbau, Auslandssekretariat** (Hrsg.) (1999): Krisenprävention, Diskussionsbeiträge 23, Beiträge der FZ zur Krisenprävention und Krisennachsorge in Entwicklungsländern, Frankfurt/Main
- Krennerich, M.** (2003): Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Die Erfahrungen der Kirchen, DIE, Bonn
- (2006): Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2006): Jahrbuch Menschenrechte 2007, Frankfurt, S. 57-66
- Kreye, A.** (2000): Im Lager der Killerkinder, in : SZ-Magazin, 28.1.2000
- Kromrey, H.** (1983): Empirische Sozialforschung, Opladen
- Krumwiede, H.-W. / D. Nolte** (1993): Demokratie und Menschenrechte in Lateinamerika zu Beginn der 90er Jahre, Hamburg
- Kübler, H.** (1988): Verwaltungsprofil Ruanda, in: DSE/GTZ 1988, S. 5-50
- Kühnhardt, L.** (1987): Die Universalität der Menschenrechte, München
- Kuhn-Zuber, G.** (2001): Die Universalität der Menschenrechte und der Islam, in: S+F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, S. 11-17, Baden-Baden
- Kultusminister des Landes NRW** (Hrsg.) (1982): Menschenrechte Bürgerfreiheit Staatsverfassung, Bochum
- Kunig, P. / R. Uerpmann** (1994): Die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 – Neue Perspektiven für den Schutz der Menschenrechte?, in: Verfassung und Recht in Übersee: *law and politics in Africa, Asia and Latin America*, Jg. 27, H. 1, S. 32-44

- Kurtenbach, S.** (2001): Entwicklung und Menschenrechte, in: Jahrbuch Menschenrechte 2002, S. 210-213, Frankfurt/Main
- Landman, T.** (2002): *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy, Paper presented on the Seminar on Statistics and Human Rights*, Brussels November
- Lang, M.** (1998): Menschenrecht auf Demokratie: Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats, in: Vereinte Nationen 6/1998, S. 195-199, Bonn
- Lange, C.** (2002): *Unreasonableness as a Ground of Judicial Review in South Africa*, Baden-Baden
- Lebrun, A.** (2003a): *Des acquis, et des regrets aussi*, in: *Jeune Afrique, L'Intelligent* no.2228 du 21 au 27 septembre 2003
- (2003b): *La terre à ceux qui la travaillent*, in: *Jeune Afrique, L'Intelligent* no.2228 du 21 au 27 septembre 2003
- (2003c): *Rattraper le temps perdu*, in: *Jeune Afrique, L'Intelligent* no.2228 du 21 au 27 septembre 2003
- Lee Kuan Yew** (2000): *From Third World to First, The Singapore Story 1965 – 2000, Memoirs of Lee Kuan Yew*, Singapore
- Lefèbvre, F.** (2002): *Country Report South Africa*. In: *The Courier ACP-EU*. No 195, 11-12/2002. S. 63-83
- Lehmbruch, G.** (1969): Konkordanzdemokratie im internationalen System, in: Czempiel, Ernst-Otto (Hg.): *Die anachronistische Souveränität*, PVS Sonderheft 1, Opladen
- (1992): Konkordanzdemokratie, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): *Lexikon der Politik*, Bd.3: Die westlichen Länder, München 1992
- Leipold, H.** (2006): *Kulturvergleichende Institutionenökonomik*, Stuttgart
- Lerner, D.** (1958): *The Passing of Traditional Society, Modernizing the Middle East*, Glencoe
- (1971): Die Modernisierung des Lebensstils, in: Zapf 1971
- (1968): *Modernization*, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd.10
- Lewis, J.E.** (Ed.) (1968): *The New Rights of Man*, London 2003
- Liebenberg, S. / K. Pillay** (Ed.) (2000): *Socio-Economic Rights in South Africa*, Belleville
- Liese, A.** (1998): Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, H. B46-47/48, S. 36-42, Bonn

Lijphart, A. (1984): *Democracies*, New Haven/London

– (1999): *Patterns of Democracies, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London

The Limburg Principles on the Implementation of the ICESCR, Maastricht 1986,
www.unimaas.nl/bestand.asp?id=2453

Linder, W. (2002): Beobachtungen und Schlussfolgerungen zur 58. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission, in: EPD-Dokumentation, Nr. 41, S. 4-17, Frankfurt am Main

Lingnau, H. et al. (1993): Soziale Dimensionen der Strukturanpassung (SDA) und SDA-Politik in Benin, DIE Berlin

Lingnau, H. (1996a): Lean management als Konzept zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara – Schlußfolgerungen aus den Verwaltungsreformen Benins und Ugandas, Band 110 der Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Köln

– (1996b): Positivmaßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nord-Süd aktuell, Jg. X, H. 4, S. 794

– (1996c): *Building the Capacity of Governments and State Institutions, Report of Session 1 of the Informal Experts Workshop on "Development Cooperation and the Promotion of Human Rights" of the OECD Development Centre and CIDA*, OECD Development Centre, Paris

– (1996d): *Development Cooperation and the promotion of human rights: Enhancing commitment and capacity of government and state institutions*, Berlin

Lingnau, H. / Waller, P. (1996): Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung in der Entwicklungszusammenarbeit – Erste Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung von EU-Positivmaßnahmen in Afrika, in: afrika spectrum 1/1996

Lingnau, H. (1997a): Dezentralisierung in Benin und Uganda, in: Nord-Süd Aktuell 1/1997

– (1997b): *Democratisation processes in developing countries and options for democratisation assistance of political foundations*, ECDPM Working Paper No.33, European Centre for Development Management Policy Management (ECDPM) Maastrich

– (1998a): *Development Cooperation for the Promotion of Human Rights: Enhancing Commitment and Capacity of Governments and State Institutions*, in: *OECD Development Centre / Netherlands Institute of Human Rights: Human Rights in Development Cooperation*, ed. by Henny Helmich in collaboration with Elena Borghese, Utrecht

– (1998b): *Development Cooperation and The Promotion of Human Rights; Enhancing Commitment and Capacity of Government and State Institutions*, in: *Human Rights in Development Cooperation*, SIM Special Nr. 22, S. 53-72, Utrecht

– (1999a): *Rapport d'évaluation du projet „Special window for women“ du MIGEPROFE et du PNUD*, Kigali/Ruanda

- Lingnau, H. / M. Twahirwa** (1999b): *Audit opérationnel et comptable du Fonds d'Appui à l'Autopromotion de la Femme (FAAF), Rapport de Mission*, Kigali/Ruanda
- Lingnau, H. / G. Karamutsa** (1999c): *Rapport d'évaluation du projet „Support to the midwifery and general nursing courses in Kigali“ du Kigali Health Institute et de la Division Aide Humanitaire et Corps Suisse d'Aide en cas de catastrophe*, Kigali /Ruanda
- Lingnau, H.** (1999d): *Krisenprävention – Unterstützung der Nationalen Kommission für Versöhnung, Gutachten im Auftrag der GTZ*, Kigali/Rwanda
- (2000a): *Rapport d'évaluation des programmes „Education“ et „Protection de l'Enfant“ d'UNICEF 1998-2000*, Kigali/Ruanda
- (2000b): *Education pour tous: bilan à l'an 2000, Rapport du MINEDUC à présenter à la Conférence de l'UNESCO à Dakar*, Kigali/Ruanda
- (2000c): *Dezentralisierung in Ruanda, Studie im Auftrag der GTZ*, Kigali
- Lingnau, H. / M. Krennerich** (2002a): *Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bericht über den Workshop am 24.10.2002 im DIE, DIE Bonn*
- / – (2003): *Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bericht über den Workshop am 6.3.2003, DIE Bonn*
- Lingnau, H.** (2002b): *Arbeit und Bedeutung von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen zur Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten in Entwicklungsländern am Beispiel der Versöhnungskommission in Ruanda*, DIE, Bonn
- Lingnau, H. / G. S. Grossmann** (2002c): *Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit – wie die TZ die Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten unterstützen kann, Modul im Rahmen des GTZ-Arbeitskonzeptes „Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“*, GTZ, Eschborn
- Lingnau, H.** (2002d) (Hg.): *Reconciliation policies: Experiences and lessons learned in unity and reconciliation from Germany, South Africa and Namibia – Proceedings of the International Conference on Reconciliation Policies organized by the NURC-GTZ-project „Crisis prevention – Support for the National Unity and Reconciliation Commission“*, Kigali, Ruanda 19.6.2001, GTZ Kigali/Ruanda
- (2003a): *Zivilgesellschaft – Zur Problematik einer Wunschvorstellung der Entwicklungszusammenarbeit, Nord-Süd-Aktuell 2003*
- Lingnau, H. / M. Krennerich** (2003b): *Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bericht über den Workshop am 6.3.2003 im DIE, DIE, Bonn*
- Lingnau, H.** (2003c): *An alternative approach to justice - The Gacaca jurisdictions in Rwanda*, in: *Verfassung und Recht in Übersee, Nomos, Baden-Baden*, 36. Jg., 4. Quartal

- Lingnau, H. / G. S. Grossmann** (2003d): *Peacebuilding, Country Paper Rwanda, prepared in the framework of the peacebuilding evaluation commissioned by the Utstein Group*, GTZ Eschborn
- Lingnau, H.** (2003e): Ein Meilenstein, um die Gesellschaft zu befrieden, Versöhnungs-kommissionen zur Aufarbeitung gewaltsamer Konflikte, Das Beispiel Ruanda, Frankfurter Rundschau, Dokumentation, 9.1.2003
- (2003): Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, DIE Bonn
- Lingnau, H. / N. Osswald** (2004a): Menschenrechtspolitik in Südafrika, in: *afrika spectrum* 2004
- Lingnau, H.** (2004b): Ansätze, Erfahrung und Perspektiven eines Menschenrechtsansatzes in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Jahrbuch Menschenrechte*, hg. v. Franz-Josef Hutter u.a., Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.
- Lingnau, H. / R. Bernhard** (2004c): Die Vereinten Nationen und die Darfur-Krise: Nationale Interessen stehen einer Lösung im Wege, in: *Vereinte Nationen* 5/2004
- Lingnau, H.** (2005a): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Perspektiven eines Menschenrechtsansatzes in der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik, in: D. Messner / I. Scholz (Hg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Nomos Verlag, Baden-Baden
- Lingnau, H. / N. Wichmann** (2005b): Ruanda – 11 Jahre nach dem Genozid in: *Grün Regional*, Mainz August 2005
- Lingnau, H.** (2006): *Dealing with Genocide and National Reconciliation: Learning from Rwanda*, in: *Dialogue and Cooperation* No.3/2006, p. 9-98
- (2007): Licht- und Schattenseiten – Wirtschaftsboom und Armutsbekämpfung in Kambodscha, in: *eins entwicklungspolitik* Heft 21-22 2007
- Lipset, S. M.** (1959): *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in: *American Political Science Review* 53/1959
- (1960): *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York
- (1993): *Reflections on Capitalism, Socialism & Democracy*, in: *Journal of Democracy* 4 No.2
- (1994): *The Social Requisites of Democracy Revisited*, in: *American Sociological Review* (59)
- Lochbihler, B.** (2000a): Falsche Rücksicht schadet den Opfern: Menschenrechte brauchen den konsequenten Einsatz der Politik, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 70, 23. März 2000, Frankfurt/Main
- (2000b): Von Hoffnungen und Enttäuschungen – die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK), in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2001, S. 249-254, Frankfurt/Main
- (2001): Der fünfte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2002, S. 301-311, Frankfurt/Main

- Löbsack, L.** (2002): Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, Erfahrungen und Empfehlungen des DED. Nachtrag zum Workshop „Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ vom 24.10.02, DIE, Bonn
- Lösing, N.** (1996): Die Kluft zwischen Rechtspraxis und geschriebenem Recht: Zum Rechtspolitischen Dialogprogramm der KAS für Lateinamerika, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 37, H. 3, S. 85ff., Frankfurt/Main
- Loi organique no. 40/2000 du 26.1.2001 portant création des juridictions Gacaca et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994**, in: *Journal Officiel du Rwanda*
- Loosley, S.** (o.J.): *Human Rights and Aid: An Australian Parliamentary Perspective*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.hrca.org.au/symposium.htm#Human Rights and Aid: An Australian Parliamentary> [Zugriff: 11. November 2002]
- Lugan, B.** (1997): *Histoire du Rwanda*, Paris
- Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights** (1997) in: SIM Special No. 20: *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*. (Publikation des Niederländischen Menschenrechtsinstituts/ SIM). Internet URL: <http://www.law.uu.nl/english/sim/instr/maastricht.asp>
- Mair, St.** (1996): Fördert Demokratisierung die sozioökonomische Entwicklung?, Theorie und Praxis am Beispiel Afrikas südlich der Sahara, in: *afrika spectrum* 31.Jg. 1/1996
- (1997a): Internationale Demokratisierungshilfe: Erfahrungen und Aufgaben, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
- (1997b): *Election Observation: Roles and Responsibilities of Long-term Election Observers*, ECDPM-Working Papers No. 22, Maastricht
- / **Braun, M.** (1995): Vertragen sich Demokratie und sozioökonomische Entwicklung? Theoretischer Diskurs und Praxis im südlichen Afrika, SWP Ebenhausen
- Maitland, A.** (2000): *Human Rights Weigh Heavier With Investors*, in: *Financial Times*, 6. April 2000, S. 10, o.O.
- Makino, K.** (2003): *Social Security Policy Reform in Post-Apartheid South Africa – A Focus on the Basic Income Grant, Paper presented at the 19th IPSA World Congress*, Durban
- Malena, C. / V. F. Heinrich** (2005): *The CIVICUS Civil Society Index*, in: Narayan 2005a:341-364
- Malhotra, R.** (2002): *Human Rights Indicators: A Framework for Discussion*, Geneva
- Marshall, M. G. et al.** (2008): Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions 1800 - 2006, www.systemicpeace.org/policy

Martin, I. (1998): *A New Frontier: The early Experience and Future of International Human Rights Field Operations*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 16, H. 2, 1998, S. 121-139, o.O.

Mayoux, L. / C. Pinder (o.J.): *Enterprise Development and Human Rights*, Online im Internet @ URL: <http://www.enterprise-impact.org.uk/pdf/EDandHumanRights.pdf> [Zugriff: 13. November 2002]

Mayntz, R. (Hg.) (1980a): *Implementation politischer Programme*, Königsstein

– (1980b): *Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet (1980b)*, in: Mayntz 1980a

– / **Scharpf, F.** (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York

– / – (Hg.) (1995): *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: Mayntz/Scharpf 1995

Mbaye, S. (1997): *Globalisierung bannt Schwarzafrika in die Rolle des Rohstofflieferanten*, in: *Le Monde Diplomatique Juni*

McDermitt, Ch. (2007): *How the ECCC experiment compares*, in: *Phnom Penh Post* 1.-4. June

Medina, C. (1997): *The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 15, H. 4, 1997, S. 457-473, o.O.

Melish, T. (2002): *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System. A Manual on Presenting Claims*, New Haven, Quito

Menzel, J. (2006): *Ein Strafgericht für die Khmer Rouge, Herausforderung für Kambodscha und das Völkerstrafrecht*, unveröffentlichtes Skript, Phnom Penh/ Kambodscha

Menzel, U. (1991): *Geschichte der Entwicklungstheorie*, Schriften des DÜI Nr.12, Hamburg

– (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt a.M.

– (1993): *Die Scylla der Korruption in der Charybdis der humanitären Intervention versinken lassen – oder: Menschenrechte sind wichtiger als zuweilen fragwürdige Souveränität*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*; Jahrgang 9, Heft 2, S. 361-369, Wien

– (1998): *Das Ende der Einen Welt und die Unzulänglichkeit der kleinen Theorien*, in: *E+Z* 39.Jg. Heft2/1998

Merkel, W. (Hg.) (1994): *Systemwechsel, Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Opladen

Mertus, J. A. (2005): *The United Nations and Human Rights, A guide for a new era*, Abingdon

- Messner, D.** (1995): *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln
- Metz, M.** (1999): *Recht auf Entwicklung – Menschenrecht oder Hebel zu mehr Entwicklungshilfe*, in: G. Baum / E. Riedel / M. Schäfer (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1999, Baden-Baden, S. 179-191
- Meyers, R.** (1990): *Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen*, in: Rittberger 1990
- Micha, E.** (1998): *Defamation: Dignity Lost?*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 16, H. 3, 1998, S. 261-285, o.O.
- Mills, K.** (1997): *Reconstructing Sovereignty: A Human Rights Perspective*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 15, H. 3, 1997, S. 267-290, o.O.
- Minear, L. / Guillot, Ph.** (1996): *Soldiers to the Rescue – Humanitarian Lessons from Rwanda*, OECD Paris
- Ministry of Planning** (2006): *A Poverty Profile of Cambodia*, Phnom Penh
- Ministry of Planning** (2006): *National Strategic Development Plan 2006-2010*, Phnom Penh
- Misereor** (2002): *Jahresbericht 2001*, Aachen
- Misser, F.** (1995): *Vers un nouveau Rwanda? Entretiens avec Paul Kagame*, Paris
- Mokhiber, C.** (2000a): *Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector*, International Council on Human Rights, Versoix
- (2000b): *Towards a Measure of Dignity: Indicators for Rights-Based Development. Paper presented at the Conference „Statistics, Development and Human Rights“*, 04-08.09.2000. (Internet URL zur Konferenz: <<http://www.iaos2000.admin.ch>>), Montreux
- Moller, N. H.** (1997): *The World Bank: Human Rights, Democracy and Governance*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 15, H. 1, 1997, S. 21-45, o.O.
- Molt, P.** (1993): *Dezentralisierung der Verwaltung am Beispiel Ruandas*, in: Simon/Stockmayer/Fuhr 1993, S.197-207
- (1994): *Zerfall von Staat und Gesellschaft in Ruanda*, in: *Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr.5/1994*
- Moser, C.** (2005): *Rights, Power and Poverty Reduction*, in: R. Alsop (Ed.): *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, Washington 2005, S. 29-50
- Moser, C. / A. Norton** (2001): *To Claim Our Rights, livelihood security, human rights and sustainable development*, Overseas Development Institute, London

- Motte, J.** (2002): Menschenrechte als Leitlinie der Politik? (Anmerkungen zur deutschen Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen auf dem Hintergrund der Arbeit und den Forderungen des Forums Menschenrechte 1998-2002), in: EPD-Dokumentation, Nr. 41, S. 18-24, Frankfurt am Main
- Much, C.** (1994): Der begrenzte Handlungsspielraum des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, in: Internationale Politik, Jg. 49, H. 19, S. 560-566
- Müller, E. / P. Schneider / K. Thony** (Hrsg.) (2002): Menschenrechtsschutz, Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen, Baden-Baden
- Münkler, H.** (Hg.) (1992): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München/Zürich
- Mürle, H.** (1997): Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der „großen Theorie“, INEF-Report Nr.22
- Munck, G.L.** (2005): *Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems*, in: Narayan 2005a. p.427-460
- Murray, R.** (1999): *Serious or Massive Violations Under the African Charter on Human and People's Rights: A Comparison With the Inter-American and European Mechanisms*, in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Jg. 17, H. 2, 1999, S. 109-133, o.O.
- Naidoo, V.** (2003): *A Human Rights Perspective on Policy Implementation Processes: Observations from the South African Public Service*, HSRC, September
- Nankani, G.** (2005): *Foreword*, in: R. Alsop: *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, Washington 2005
- Naschold, F.** (1968): Demokratie und Komplexität, in: PVS 9/1968
- (1969): Demokratie wegen Komplexität. Zu Niklas Luhmann: Komplexität und Demokratie, in: PVS 10/1969
- Narayan, D.** (Ed.) (2002): *Empowerment and Poverty Reduction: A Source Book*, World Bank, Washington
- (Ed.) (2005a): *Measuring Empowerment, Cross-Disciplinary Perspectives*, World Bank, Washington,
- (2005b): *Conceptual Framework and Methodological Challenges*, in: Narayan 2005a: 3-38
- Neudeck, R.** (1998): Ende des Versöhnungstraumas?, in: epd-Entwicklungspolitik 9/98
- Neue Zürcher Zeitung** (2003a): Anhaltendes Ungleichgewicht in Südafrika. In: Neue Zürcher Zeitung, 31.05.2003, S. 6
- (2003b): Südafrika will die Wirtschaft ankurbeln, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.11.2003, S. 12

- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade** (2000): *United Nations Handbook 2000*, Wellington
- Nmehielle, V. O. O.** (2001): *The African Human Rights System: Its Laws, Practice, and Institutions*, in: *International Studies in Human Rights*, Jg. 69, Den Haag / London / New York
- Nohlen, D.** (1988): Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive, in: APuZ B25/26
- NORAD** (2001): *A Handbook in HR Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment*
- North, D. C.** (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge
- Nowak, M.** (1989): UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar. Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington
- (1993): Menschenrecht auf Entwicklung versus menschenrechtliche Entwicklungszusammenarbeit, in: R. Tetzlaff (Hrsg.), *Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente*; Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, 1993, Bonn, S. 215-226
 - (1994a): Entwicklungslinien und Perspektiven der Menschenrechte, in: Institut für Wissenschaft und Kunst (IWK)-Mitteilungen, Bd. 49, H. 3, *Moderne und Zivilisierung der Gesellschaft*, S. 9-18
 - (1994b): *World Conference on Human Rights 1993. The Contribution of NGOs. Reports and Documents*, Wien
 - (2002a): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien, Graz
 - (2002b): Menschenrechtsverträge als Basis der Weltordnung des 21. Jahrhunderts. Zur Reform der Vereinten Nationen, in: G. von Arnim et al. (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2003. Schwerpunkt Terrorismusbekämpfung*, 2002, Frankfurt/Main
- Nuscheler, F.** (1996): Das "Recht auf Entwicklung", Fortschritt oder Danaer-Geschenk in der Entwicklung der Menschenrechte?, DGVN *Blaue Reihe*, Nr. 67, Bonn
- (1997): *Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Rights*, in: *INEF-Report*, H. 23, S. 31-39, Duisburg
 - (1998): *The „Right To Development“: Advance or Greek Gift on the Development of Human Rights?*, in: *INEF-Report*, H. 30, S. 54-73, Duisburg
 - (1999): Warum brauchen wir Entwicklungstheorien?, in: Thiel, R. E. (Hg.) (1999): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, DSE Themendienst 10, Bonn
 - (2007): Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik?, in: APuZ 48/2007 S. 3-10
- Oberdiek, H.** (2000): Die Menschenrechtsbewegung in der Türkei, in: *Jahrbuch Menschenrechte 2001*, S. 221-232, Frankfurt/Main

- Oberleitner, G.** (1997): *African Commission on Human and Peoples' Rights Adopts Plan of Action 1996-2001*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights (NQHR)*, Jg. 15, H. 1, S. 218ff
- (1998): *Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte*, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Frankfurt a.M.
- O'Connell, M.E / Thakur R.** (2008): Die R2P-Kontroverse, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* Jg. 49, S.117-119
- O'Cuanachain, C.** (2002): *The Rights Based Approach to Development: Indivisibility and Interdependence of ALL Human Rights*, Online im Internet @ URL: http://www.web.amnesty.org/web/web.nsf/printpages/ec/briefings_fora [Zugriff: 29. August 2002]
- Odendahl, G.** (1997): *Das Recht auf Entwicklung – The Right To Development: Entstehungsgeschichte, systematische Stellung und Inhalt eines individuellen sowie kollektiven Menschenrechts und Grundprinzips der Völkerrechtsordnung*, Aachen
- ODI** (2001): *Economic Theory, Freedom and Human Rights: The Work of Amartya Sen*, Briefing Paper, London November
- O'Donnell, G.** (1999): *Horizontal Accountability in New Democracies*, in: A. Schedler et al. (Ed.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder 1999, p.29-51
- O'Donnell, G. / Schmitter, Ph. C. / Whitehead, L.** (Hg.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule*, 5 Bde, Baltimore
- OECD** (1997): *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance, Synthesis Report*, Paris
- (1999): *Development Cooperation Report. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, Paris
- (2000): *Entwicklungszusammenarbeit Bericht 1999. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe*, Paris
- (2002): *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Reports by the National Contact Points*, o.O.
- OECD / DAC** (1995): *Participatory Development and Good Governance, DC Guideline Series*, Paris
- Öhrlein, J.** (2002): *Im Minenfeld*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli 2002, S. 8, Frankfurt/Main
- Östreich, G.** (1974): *Die Idee der Menschenrechte in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, Berlin
- Offe, C.** (1972): *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen*, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hg.): *Politikwissenschaft*, Frankfurt a.M.

- (1986): Demokratie und ‚höhere Amoralität‘ in : Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung: Eine Veranstaltung der Akademie der Künste, Berlin (2. Folge), Darmstadt/Neuwied
- (1991): *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*, in: *Social Research* 58/1991
- (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt a.M.

Office of the High Commissioner for Human Rights (1998): *Human Rights: A Quarterly Review of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, Nr. 2, o.O.

- (2002a): *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Genf
- (2002b): *Rights-Based Approaches: What is a Rights-Based Approach to Development?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-04.html> [Zugriff: 29. August 2002]
- (2002c): *Rights-Based Approaches: What Are the Main Development Concerns of Indigenous Peoples?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-08.html> [Zugriff: 29. August 2002]
- (2002d): *Rights-Based Approaches: What About the Gender Dimension of Development?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-01.html> [Zugriff: 29. August 2002]
- (2002e): *Rights-Based Approaches: What are Rights in Development?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-01.html> [Zugriff: 29. August 2002]
- (2002f): *Rights-Based Approaches: Is There Only One Rights-Based Approach?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-05.html> [Zugriff: 29. August 2002]
- (2002g): *Rights-Based Approaches: How Do Rights-Based Approaches Differ and What is the Value Added?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-07.html> [Zugriff: 29. August 2002]
- (2002h): *Rights-Based Approaches: Are Rights-Based Approaches New?*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhcr.ch/development/approaches-06.html> [Zugriff: 29. August 2002]

Österreich, G. (1974): *Die Idee der Menschenrechte*, fünfte Auflage, Berlin

OHCHR (2003), *Regional Office for Southern Africa: Quarterly Report, October 2002 to January 2003*, o.O.

Olson, M. (1995): *The Logic of Collective Action*, New Haven/London

Onuma, Y. (1998): *An Intercivilizational Approach to Human Rights*, in: *INEF-Report*, Heft 30, S. 5-47, Duisburg

- Ortmanns, B.** (1996): Ist die Dritte Welt wirklich am Ende? Zur Kritik von Entwicklungstheorien, in: *ApuZ* B12/1996
- Ostman, A.** (1999): *Street children, Letter to the Editor, The New Times* November
- Otterbein, K.** (2000): Umdenken in der Menschenrechtsarbeit, in: *Entwicklungspolitik 20/2000*, S. 48, Frankfurt/Main
- Overseas Development Institute** (1999): *What Can We Do With a Rights-Based Approach to Development*, in: *Overseas Development Institute Briefing Paper 1999 (3) September*, London
- Oxfam Community Aid Abroad** (2001): *Position Policies: Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: http://www.caa.org.au/about/human_rights_development_pol.html [Zugriff: 07. August 2002]
- Paasch, A.** (2001): Zugang zu Land als Menschenrecht, in: *E+Z* Jg. 43, Heft 11, S. 309-311
- Paech, N.** (1998): Minderheitspolitik und Völkerrecht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, H. B46-47/48, S. 18-26, Bonn
- Paris, R.** (2007): Wenn die Waffen schweigen. Friedenskonsolidierung nach innerstaatlichen Konflikten, Hamburg
- Parsons, T.** (1971): Evolutionäre Universalien in der Gesellschaft, in: Wolfgang Zapf (Hg.): *Theorien des sozialen Wandels*, Köln
- (1972): *Das System moderner Gesellschaften*, München
- Paßmann, Th.** (2003): Internationale NRO im Bereich Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit – ein Überblick über wichtige Websites, DIE, Bonn
- Paul, J.** (1998): *Incorporating Human Rights into Mainstream Human Development Strategies: Why? And How?*, in: UNDP / UNHCHR / Royal Ministry of Foreign Affairs Norway (Hrsg.), *Human Development and Human Rights. Report of the Oslo Symposium*, 1998, Oslo, S. 69-87
- Peel, M. / J. Lamont** (2002): *Human Rights in Focus as US Interest in African Oil Surges*, in: *Financial Times*, 29. Oktober 2002, S. 8, London
- Pettiti, L.-E. / Meyer-Bisch, P.** (1998): *Human Rights and Extreme Poverty*, in: Symonides, Janusz (Ed.) (1998): *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, Manual on Human Rights, Ashgate, Dartmouth
- Petrsek, D. et al.** (2002): *Local Rule – Decentralisation and Human Rights*, International Council on Human Rights Policy, Versoix
- Philips, A.** (2001): *Multiculturalism, Universalism and the Claims of Democracy*, United Nations Research Institute for Social Development, Genf

- Piepel, K.** (2002): Kurzdarstellung der Menschenrechtsarbeit des Bischöflichen Hilfswerkes Misereor, Aachen
- Pine, R. N.** (o.J.): *The Legal Approach: Women's Rights as Human Rights*, Online im Internet @ URL: <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/brief/v2i1/pine21.htm> [Zugriff: 04. Oktober 2002]
- Pinkney, R.** (1994): *Democracy in the Third World*, Boulder/Col.
- Piron, L.-H.** (2002): *The Right To Development: A Review of the Current State of the Debate for the Department for International Development*, o.O.
- (2004): *Learning From the UK Department for International Development's Rights Based Approach to Development Assistance*, DIE, Bonn
- Pogge, Th.** (2002): *World Poverty and Human Rights*, Cambridge
- Prunier, G.** (1995): *The Rwanda Crisis 1959-1994, History of a Genocide*, London
- Przeworski, A.** (1991): *Democracy and the Market*, Cambridge
- Przeworski, A. / F. Limongi** (1993): Political Regimes and Economic Growth, in : *Journal of Economic Perspectives* 7/3, p. 51-70
- Rath, C.** (2002): Wo muss Deutschland nachsitzen, wenn um es um Menschenrechte geht, Percy Maclean? „Rassismus ist ein Schlüsselthema“, in: *Die Tageszeitung*, 23. September 2002, Berlin
- Rathgeber, Th.** (2005): *Reforming the UN Commission on Human Rights – Perspectives for Non-Governmental Organizations*, FES, July
- (2006): Menschenrechtskommission und Menschenrechtsrat – Erwartungen, Risiken und Chancen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2006): *Jahrbuch Menschenrechte 2007*, Frankfurt, S. 299-209
- Rawls, J.** (1971): *A theory of justice*
- Reif, L. C.** (2000): *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, Online im Internet @ URL: <http://www.law.harvard.edu/studorgs/hrj/iss13/reif.shtml> [Zugriff: 16. August 2002]
- Reinknecht, G.** (1998): Menschenrechte in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Vorderen Orient. Kurzbibliographie, in: *Nord-Süd aktuell: Vierteljahreszeitschrift für Nord-Süd- und Süd-Süd-Entwicklungen*, Jg. XII, H. 4, S. 769-787, Hamburg
- Reitzes, M.** (1997): *Towards a human rights-based approach to immigration policy in South and Southern Africa*, Online im Internet @ URL: <http://www.queensu.ca/samp/transform/Reitzes.htm> [Zugriff: 29. August 2002]

- Republic of South Africa** (1998): *The National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights*, Republic of South Africa December
- Reyntjens, F.** (1984): *L'Afrique des Grands Lacs en crise*, Paris
- Richard, P. O.** (1997): *Casques bleus, sang noir, Rwanda 1994 – Zaire 1996: un génocide en spectacle*, Bruxelles
- Risse, T.** (2001): Die Macht der Moral gegen die Normen der Macht: Transnationale Organisationen und Menschenrechte, in: Vereinte Nationen 1/2001, S. 1-6, Bonn
- Risse, T. / A. Jetschke / H. P. Schmitz** (2002): Die Macht der Menschenrechte, Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden
- Rittberger, V.** (Hg.) (1990): Theorie der internationalen Beziehungen, Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen
- Rodenberg, B. / C. Wichterich** (1999): Macht gewinnen, Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland, Berlin
- Röhrich, W.** (1991): Eliten und das Ethos der Demokratie, München
- Rohloff, C.** (2000): Menschenrechte brechen Völkerrecht? Ein Plädoyer für die Stärkung beider Rechtskategorien, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, S. 43-50, Frankfurt/Main
- Rokkan, St.** (1970): *Citizens, Elections, Parties*, Oslo
- Roll, R. / Talbott, J.R.** (2003): *Political Freedom, Economic Liberty, and Prosperity*, in: *Journal of Democracy* 14/2003, p.75-89
- Rostow, W. W.** (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge
– (Ed.) (1963): *The Economics of Take-off into Sustained Growth*, London
- Sachs, J.** (2005): *The End of Poverty, How we can make it happen in our lifetime*, London
- Sachs, W.** (2005): Elend im Überfluss, in : Die Zeit vom 13.10.2005
- Sadek, M. T.** (2001): *The Public Prosecutor's Office and Legal Change in Brazil*, in: *IDS Bulletin*, Jg.. 32, Nr. 1, S. 65-73, Brighton
- Sánchez, O. A.** (2000): Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, S. 35-42, Frankfurt/Main
- Sand, K. van de** (1995): Menschenrechte in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit, in: Nord-Süd aktuell: Vierteljahrszeitschrift für Nord-Süd- und Süd-Süd-Entwicklungen, Jg. IX, H. 2, S. 288-297, Hamburg

- (1997): Menschenrechte als integraler Bestandteil der staatlichen Entwicklungspolitik, in: Menschenrechte und Entwicklung, Band 99 der Schriftenreihe „Beiträge zur Politischen Wissenschaft“, Berlin
- Sarkohi, F.** (2002): Am eigenen Leib: Folter und Menschenrechtsverletzungen aus Sicht der Opfer, in: Neue Zürcher Zeitung, 7./8. September 2002, Nr. 207, S. 65, Zürich
- Sautter, H.** (2000): Menschenrechte und Menschenrechtsstandards im Globalisierungsprozess, in: Globalisierung und Weltwirtschaft, Tübingen, S. 234-265
- Save Cambodia's Wildlife** (Ed.) (2006): *The Atlas of Cambodia – National Poverty and Environmental Maps*, Phnom Penh
- Schabas, W. A.** (1997): *Sentencing by International Tribunals: A Human Rights Approach*, Online im Internet @ URL: <http://www.law.duke.edu/journals/djcil/articles/djcil7p461.htm> [Zugriff: 07. August 2002]
- Scharpf, F. W.** (1970): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz
- (1985): Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hartwich 1985
- (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt 1988
- (1991): *Political Institutions, Decision Styles and Policy Choices*, in: Czada/Windhoff-Héritier 1991
- (1992): Weltpolitik oder Weltökonomie?, in: Abromeit/Jürgens 1992
- (1993a): *Games in Hierarchies and Networks, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt a.M.
- (1993b): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada/Schmidt 1993
- Scheen, Th.** (2003) Irgendwie ist es ein Wunder: Die Führungsrolle Südafrikas, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Frankfurt 9.11.2003, S. 13
- Schimmelpfennig, F.** (1996): Die Internationalisierung der Menschenrechte, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, Jg. 25, H. 3, S. 165-173, o.O.
- Schläppi, E.** (1998): Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit: Chancen und Grenzen aus völkerrechtlicher Sicht, Baden-Baden
- Schläppi, E. / R. Bösch** (2003): *Exchange of Experiences and Views Concerning the Human Rights Approach to Development, Brief Report of an informal meeting on February 12, 2003*, Genf, Bern
- Schlicher, M. / A. Flor** (2000): Ost-Timor – Der bittere Sieg, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, S. 183-191, Frankfurt/Main

- Schmetzer, H.** (2000): *Human Rights Approach to Sustainable Human Development, Online im Internet @ URL: <http://www.undp.org/bom/hrWorkshop/CONCEPT/> [Zugriff: 07. August 2002]*
- Schmid, E.** (2000): Die Grundrechtsjudikatur des Verfassungsgerichtes der Republik Südafrika, Baden-Baden
- Schmidt, M. G.** (Hg.) (1998): Staatstätigkeit – International und historisch vergleichende Analysen, PVS-Sonderheft 19/1988
- (1992): Zur politischen Logik wirtschaftlichen Handelns, in: Abromeit/Jürgens 1992
- (1993): Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeit, in: Héritier 1993
- (1997): Demokratietheorien, 2. Auflage, Opladen
- Schmidt, S.** (2004): Die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit aus menschenrechtlicher Perspektive in: Selchow, U. / Hutter, F.-J. (Hrsg.) (2004): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden
- Schmitt, J.** (1998): *A Response from the Development Policy Perspective*, in: *INEF-Report*, H. 30, S. 74-76, Duisburg
- (2000): Rechte-gestützte Entwicklung: Die Bedeutung der Menschenrechte für die deutsche Entwicklungspolitik, Online im Internet @ URL: <http://www.epd.de/entwicklungspolitik/2000/14schmitt.htm> [Zugriff: 12. November 2002]
- Schmitz, H. P.** (2001): Menschenrechtswächter: partielle Midlife-Crisis: INGOs, Vereinte Nationen und Weltöffentlichkeit, in: Vereinte Nationen 1/2001, S. 7-12, Bonn
- Schneider, J.** (2004): Die Justitiabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin
- Schöpp-Schilling, H. B.** (1999): Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel der CEDAW, in: Die Friedenswarte 74, S. 204-228, Berlin
- (2004): Ansatzpunkte und Empfehlungen für einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht eines *Treaty Body*, DIE, Bonn 2004
- Schubert, G. / Tetzlaff, R. / Vennewald, W.** (Hg.) (1994): Demokratisierung und politischer Wandel – Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG), Münster/Hamburg
- Schubert, G. / Vennewald, W.** (1995): Zum Stand der politikwissenschaftlichen Demokratisierungsforschung, in: Tetzlaff 1995b
- Schumpeter, J. A.** (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München
- Schürings, H.** (Hg.) (1994): Ein Volk verläßt sein Land – Krieg und Völkermord in Ruanda, Köln

- Seidensticker, F.** (2000): Schutz von Menschenrechtsaktivisten als Prävention von Menschenrechtsverletzungen, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, S. 51-58, Frankfurt/Main
- Seidl-Hohenveldern, I.** (1992): Lexikon des Rechts. Völkerrecht. (2. Auflage 1992), S. 69f
- Selbervik, H.** (1997): *Aid as a Tool for Promotion of Human Rights and Democracy: What can Norway do*, Oslo
- Selchow, U. / Hutter, F.-J.** (Hrsg.) (2004): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden
- Selchow, U. / Hutter, F.-J.** (Hrsg.) (2004): Entwicklung als Verwirklichung der Menschenrechte, in: Selchow, U. / Hutter, F.-J. (Hrsg.) (2004): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden
- Sen, A.** (1992): *Inequality Reexamined*, Cambridge/Massachusetts
- (1999): *Development as Freedom*, New York
- Senghaas, D.** (1992a): Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept, in: Europa-Archiv 22/1992
- (1992b): Was wird aus dem Entwicklungsdilemma? in: epd-Entwicklungspolitik 3/1992 (1992b)
- (1993): Zwischen Globalisierung und Fragmentierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/1993
- (1994): Wohin driftet die Welt?, Frankfurt a.M.
- (1996a): Wider den entwicklungstheoretischen Gedächtnisschwund, in: E+Z, 37.Jg. 9
- (1996b): Die Wirklichkeiten der Kulturkämpfe, in: epd-Entwicklungspolitik 10/11
- (1997): Provokative Mediation. Lösungsmöglichkeiten für ethno-politische Konflikte, in: Internationale Politik 52.Jg. 10
- (1999): Wider den entwicklungspolitischen Gedächtnisschwund, Die Auswege aus der Armut sind bekannt, in: Thiel, R. E. (Hg.) (1999): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, DSE Themendienst 10, Bonn
- (2001): Der aufhaltsame Sieg der Menschenrechte, in: Gregor Paul et al. (Hg.): Humanität, Interkulturalität und Menschenrecht, Schriften zur Humanitäts- und Glücksforschung Bd. 1, Frankfurt a.M. 2001, S.173.f
- Setlalentoa, M.** (2002): *A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ Url: <http://www.icsw.org/global-conferences/human-rights.htm> [Zugriff: 29. August 2002]

- Shalev, C.** (o.J.): *Stem Cell Research and Globalisation – Human Rights, Public Health and Justice*, Online im Internet @ URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/bioethik/shalev.pdf> [Zugriff: 29. August 2002]
- Sharp, G.** (1994): *Structural Approach to Human Rights*, Online im Internet @ URL: <http://www.fiu.edu/~fcf/struct.html> [Zugriff: 04. Oktober 2002]
- Shiviah, M.** (1995): *Human Rights And The Third World. Towards a Reassessment of Ideological Dynamics*, in: *Economic and political weekly*, Jg. 30, H. 46, S. 2937-2946, o.O.
- Sikkink, K.** (o.J.): *A Human Rights Approach to Sept. 11*, Online im Internet @ URL: http://www.ssrc.org/sept11/essays/sikkink_text_only.htm [Zugriff: 04. Oktober 2002]
- Simon, K. / A. Stockmayer / H. Fuhr** (Hrsg.) (1993): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit, Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*, Baden-Baden
- Sirowy, L. / Inkeles, A.** (1990): *The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review*, in: *Studies in Comparative International Development*, Vol.25 No.1
- Skogly, S. I.** (2001): *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Lancaster University, London/Sydney
- Skogly, S. I. / M. Gibney** (2002): *Transnational Human Rights Obligations*, in: *Human Rights Quarterly* 24, S. 781-798, o.O.
- Smith, A.** (2003): *SA's population figure jumps by 10% to 45-million people*, in: *Pretoria News*, 09.07.2003, S. 2
- Socorro Diokno, M.** (o.J.): *Challenges and Opportunities: A response*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: [http://www.hrca.org.au/symposium.htm#Challenges and opportunities](http://www.hrca.org.au/symposium.htm#Challenges%20and%20opportunities) [Zugriff: 11. November 2002]
- Sörensen, G.** (1991): *Democracy, Dictatorship and Development, Economic Development in Selected Regimes of the Third World*, London
- (1993): *Democracy and Democratization*, Boulder
- Sorbo, G.M. / A. Tostensen** (2001): *Aid for Human Rights and Democracy: Challenges of Design, Management and Evaluation*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 215-238, Den Haag
- South African Human Rights Commission (SAHRC)** (2003): *4th Economic and Social Rights Report 2000/2002*, Johannesburg
- Steffani, W.** (1980): *Pluralistische Demokratie*, Opladen
- (1981): *Präsidentielles und parlamentarisches Regierungssystem*, Opladen

- Steiert, R.** (1996): Menschenrechte und Verfassungsstaat, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, Jg. 25, H. 3, S. 154-164, o.O.
- Steiner, H. J. / P. Alston** (2000): *International Human Rights in Context, Law Politics Moral, second edition*, Oxford
- Sterr, S.** (2000): Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Vordergrund – die Sitzung der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2000, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, S. 239-248, Frankfurt/Main
- (2002): Menschenrechte in Bedrängnis – Anmerkungen zur 58. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission, in: *EPD-Dokumentation*, Nr. 41, S. 25-27, Frankfurt am Main
- Stibravy, W.** (1998): *UN Pushes Human Rights Approach to Development and Globalization*, Online im Internet @ URL: <http://www.uscib.org/index.asp?documentID=1083> [Zugriff: 13. November 2002]
- Stiftung Wissenschaft und Politik** (1997): *Improving African and International Capabilities for Preventing and Resolving Violent Conflicts, The Great Lakes Region Crisis*, Ebenhausen
- Stiglitz, J.** (2006) : *Making Globalization Work*, London
- Stockmann, R.** (1997): *The Sustainability of Development Cooperation*, Baden-Baden
- Stockmayer, A.** (1999): Dezentralisierung: Eine kurze Einführung in den Gegenstand und seine Dimensionen, in: GTZ 1999, S.22-32
- Stokke, H.** (2001): *Reasonable Discrimination? Affirming Access to Higher Education in Malaysia*, in: *Human Rights in Development – Yearbook 1999/2000*, S. 189-214, Den Haag
- Strizek, H.** (1996): Ruanda und Burundi, Von der Unabhängigkeit zum Staatszerfall, München/Köln/London
- (1998): Kongo/Zaire – Ruanda – Burundi: Stabilität durch erneute Militärherrschaft? Köln
- Stuby, G.** (1998): Universalismus versus Partikularismus: Die Menschenrechte der dritten Generation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. B46-47/48, S. 27-35, Bonn
- Symonides, Janusz** (Ed.) (1998): *Human Rights: New Dimensions and Challenges, Manual on Human Rights*, Ashgate, Dartmouth
- Swedish Government** (1998): *Human Rights in Swedish Foreign Policy, A Summary of the Swedish Government Report submitted to Parliament*
- Swedish International Development Cooperation Agency** (2000): *The Rights of the Child in Swedish Development Cooperation*, Stockholm

- (2001): *A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation*, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm

- Taillant, J.** (2002a): *A Rights Based Approach to Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.cedha.org.ar/docs/doc78.htm> [Zugriff: 29. August 2002]

- (2002b): *Human Rights and the International Financial Institutions, Working Paper for „The Sustainable Justice 2002“*, Center for Human Rights and Environment, Montreal

- (o.J.): *Education, Democracy and Human Rights in Swedish Development Co-operation*, Position Paper, Stockholm

- Taschbach-Hörsch, M.** (2002): Nachtrag zum Workshop “Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit” vom 24.10.2002, DIE, Bonn

- Tetzlaff, R.** (1991): Demokratie in der Dritten Welt: Zwischen normativer Zustimmung und praktischen Realisierungsproblemen, in: Jahrbuch Dritte Welt 1992 hg.v. Joachim Betz und Volker Matthies, München

- / **Ch. Peters/ R. Wegemund** (1991): Politisierte Ethnizität – eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: Afrika Spectrum

- (1992): Die blaue Blume der Demokratie – Thesen zur Übertragbarkeit eines westlichen Modells, in: der überblick 3

- (Hrsg.) (1993): Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente; Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn

- / U. Engel / A. Mehler (1995): Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung, Hamburg

- (1995a): Afrika zwischen Staatsversagen und Demokratiehoffnung, in: APuZ B44/45 Oktober

- (1995b) (Hg.): Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, DÜI, Hamburg 1995

- (1995c): Der Trend zur pluralistischen Demokratie – eine Perspektive für dauerhafte Herrschaft in Entwicklungsländern?, in: Tetzlaff 1995b

- (1995d): Demokratisierung in Afrika südlich der Sahara. Zum Stand der Demokratieentwicklung und Perspektiven für weitere Reformschübe, in: KAS-Auslandsinformationen Nr.7

- (1996a): Demokratische Transition und Marktorientierung, Elemente einer universellen Theorie der „Entwicklung“, in: E+Z 37.Jg.

- (1996b): Demokratisierung in Afrika, Fortschritte und Abstürze auf einem langen, schwierigen Weg, in: E+Z, 37.Jg., 12

- (1997): Das Demokratieverständnis in Afrika und Asien – Alternativen zur westlichen Norm? Überlegungen zur Universalisierung von Demokratie und Menschenrechten, in: C. Schlüter-Knauer (Hg.): Die Demokratie überdenken, Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin
- (2004a): Stufen und Etappen politischer Herrschaft 1960-2002, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.): Afrika – ein verlorener Kontinent? München
- (2004b): Demokratisierung und Demokratien – eine Zwischenbilanz nach einem Jahrzehnt großer Schwierigkeiten, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.): Afrika – ein verlorener Kontinent? München
- (2004c): Globalisierung und Nation-Building – kein Widerspruch, in: J. Hippler (Hg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? SEF, Bonn
- (2004d): Prekäre Staatlichkeit in Afrika am Beispiel Sudan – Global Governance in der Interventionsklemme, in: Nord-Süd-Aktuell
- / **C. Jakobeit** (2005): Das nachkoloniale Afrika, Wiesbaden
- Thakur R. / O'Connell, M.E** (2008): Die R2P-Kontroverse, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Jg. 49, S.117-119
- Theres, J.** (1996): Recht und Verwaltung: Unterschätzte Problemfelder einer nachhaltigen Entwicklung, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 37, H. 3, S. 90ff, Frankfurt/Main
- Thiel, R. E.** (Hg.) (1999): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, DSE Themendienst 10, Bonn
- Thiis, O. W.** (1996): *Norwegian Development Assistance and The Right to Development*, in: *Human Rights in Developing Countries – Yearbook 1996*, S. 3-36, Den Haag
- Thiis, W. / M. Emberland / G. M. Karlsen** (2001): *The International Human Rights Machinery, in: Manual on Human Rights Monitoring. An Introduction for Human Rights Field Officers*, Norwegian Institute for Human Rights, Oslo
- Thoolen, H.** (1998): *From Human Rights Projects to Strategies: The Search for Coherence*, in: *Human Rights in Development Cooperation*, SIM Special Nr. 22, S. 85-94, Utrecht
- Tiryakian, E. A.** (1998): Neo-Modernisierung: Lehren für die und aus der postsozialistischen Transformation, in: Klaus Müller (Ed.): *Postsozialistische Krisen*, Opladen
- Töpfer, B.** (1990): Die Frage der Demokratie in der Entwicklungstheorie. Kritisches Resümee von 40 Jahren Theoriegeschichte, in: *Peripherie* Nr.39/40
- Tomuschat, Chr.** (2002): Mehr Schutz für die Schutzlosen: Die beiden Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, in: Vereinte Nationen 3/2002, S. 89-93, Bonn
- (Hg.) (2002): *Menschenrechte, Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, 2. Auflage, Bonn

- Tonndorf, U.** (1997): Menschenrechte in Afrika: Konzeption, Verletzung und Rechtsschutz im Rahmen der OAU, Arnold-Bergstrasser-Institut, Freiburg i. Br.
- Tschampa, F.** (2004): Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Selchow, U. / Hutter, F.-J. (Hrsg.) (2004): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden
- Turner, P.** (o.J.): *The Human Rights Approach to Development Assistance: The Indigenous Perspective*, in: *Human Rights Council of Australia: Symposium Papers – A Human Rights Approach to Development*, Online im Internet @ URL: [http://www.hrca.org.au/symposium.htm#The indigenous perspective](http://www.hrca.org.au/symposium.htm#The%20indigenous%20perspective) [Zugriff: 11. November 2002]
- Ty, R. R.** (1997): *The Human Rights Debate in the Southeast Asian Region: Universality vs. Cultural Relativism*, in: *INEF-Report*, Heft 23, S. 3-14, Duisburg
- Ulrich, S.** (2000): Gilbert Guillaume: Neuer Präsident des Internationalen Gerichtshofs, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10. Februar 2000, S.4, Stuttgart
- United Nations** (1965): *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Online im Internet @ URL: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm [Zugriff: 28. August 2002]
- (1966a): Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Online im Internet @ URL: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/ [Zugriff: 13. November 2002]
- (1966b): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, Online im Internet @ URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/sozialpakt.pdf> [Zugriff: 13. November 2002]
- (1979): *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Online im Internet @ URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/e1cedaw.htm> [Zugriff: 28. August 2002]
- (1984): *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Online im Internet @ URL: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm [Zugriff: 28. August 2002]
- (1986): *Declaration on the Right To Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/74.htm> [Zugriff: 29. August 2002]
- (1989): *Convention on the Rights of the Child*, Online im Internet @ URL: <http://www.child-abuse.com/childhouse/childwatch/cwi/convention.html> [Zugriff: 28. August 2002]
- (1993): *Vienna Declaration and Programme of Action*, Online im Internet @ URL: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument) [Zugriff: 29. August 2002]
- (1995): *World Summit for Social Development: Report of the World Summit for Social Development*, Online im Internet @ URL: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9.htm> [Zugriff: 29. August 2002]

– (1997): *Manual on Human Rights Reporting under six major international Human Rights Instruments*, Genf

– (2000): *Millenium Declaration*, A/RES/55/2, New York

United Nations Development Assistance Framework (o.J.): *Millennium Development Goals and the role of UNDP in the reporting process*, Online im Internet @ URL: <http://www.undp.org.fj/documents/MDGs.pdf>

United Nations Development Programme (1997): *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, New York

– (1998): *Integrating Human Rights With Sustainable Human Development*, New York

– (1999a): *Human Development Report 1999, Globalization with a Human Face*, New York

– (2000a): *Human Development Report 2000: Human rights and human development*, New York

– (2000b): *UNDP Internal Discussion Paper 2000: The Application of a Human Rights-Based Approach to Development Programming. What is the Added Value?* Internet URL: <http://www.nutrition.uio.no/iprfd/Encounterdocuments/DocG22.htm>, Stand: November 2000, (Abfrage: 24.01.03), Genf

– (2002): *Human Development Report, Deepening Democracy in a fragmented world*, New York

– (2003): *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, New York

– (o.J.a): *Section II: Integration of Rights into Thematic Areas, 2.4 Rights Based Approach to Poverty*, Online im Internet @ URL: <http://www.undp.org/rbap/rights/Thematic4.htm> [Zugriff: 13. November 2002]

– (o.J.b): *Human Rights and the UN System*, Online im Internet @ URL: <http://www.undp.org/info21/hr/hr-un.html> [Zugriff: 07. August 2002]

UNDP / UNHCHR / RMoFA Norway (1998): *Human Development and Human Rights. Report of the Oslo Symposium (2.-3. Oktober 1998)*, Oslo

United Nations Foundation (o.J.): *The Role of the UN*, Online im Internet @ URL: http://www.unfoundation.org/programs/humanitarian/role_pshr.asp [Zugriff: 07. August 2002]

United Nations High Commissioner for Human Rights (1998): *Follow-up to the World Conference on Human Rights: Five-Year Review of the Implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action*, Online im Internet @ URL: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.1998.104*.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.1998.104*.En?OpenDocument) [Zugriff: 09. August 2002]

UNHCHR (2002): *Poverty Guidelines „Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies“*, Internet URL: <http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html#l>

- United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS)** (2000): Human Rights Sub-Commission Holds 2000 Annual Session, *NGLS Roundup*, Nr. 61, September 2000, Genf
- University of Minnesota Human Rights Library** (o.J.): *Training Manual on Human Rights Monitoring*, Online im Internet @ URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/monitoring/> [accessed 13-08-2002]
- Uriz, G. H.** (2001): *To Lend or Not to Lend: Oil, Human Rights, and the World Bank's Internal Contradictions*, in: *The Harvard Human Rights Journal*, Harvard College
- US Department of State** (2003): *South Africa, Country Reports on Human Rights Practices 2002*, Washington
- Uyangoda, J.** (1997): *Universalità vs. Cultural Relativism in Human Rights – The Debate and a Response*, in: *INEF-Report*, Heft 23, Duisburg
- Valodia, I.** (2001): *Economic policy and women's informal work in South Africa*, in: *Development and Change No.32*, Oxford
- Valverde, G. A.** (1999): *Democracy, Human Rights and Development Assistance for Education: The USAID and World Bank in Latin America and the Caribbean*, in: *Economic development and cultural change*, Jg. 47, H. 2, S. 401-419, o.O.
- Van de Sand, K.** (1997): Menschenrechte als integraler Bestandteil der staatlichen Entwicklungspolitik, in: K. Dicke / M. Edlinger / O. Lembcke (Hrsg.), *Menschenrechte und Entwicklung*, Schriftenreihe „Beiträge zur Politischen Wissenschaft“, Band 99, 1997, Berlin
- Van Dijk, P.** (1995): *A Common Standard of Achievement. About universal validity and uniform interpretation of international human rights norms*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights (NQHR)*, Bd. 13, H. 2, S. 105-121
- Van Genugten, W. J. M.** (1999): *Human Rights Reference Handbook*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, (2. überarbeitete Auflage), Den Haag
- Van Genugten, W. / Perez-Bustillo, C.** (Ed.) (2001): *The Poverty of Rights, Human Rights and the Eradication of Poverty*, London and New York
- Vanhanen, T.** (1984): *The Emergence of Democracy, A Comparative Study of 119 States 1850-1979*, Helsinki
- Varshney, A.** (2005): *Democracy and Poverty*, in: Narayan 2005a, p.383-402
- VENRO** (2004): *Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte*, VENRO
- Vienna Declaration and Programme of Action** (1994): in: Nowak (Hrsg.) 1994, S. 170 ff.
- Vilmar, F.** (1973): *Strategien der Demokratisierung*, 2 Bde, Darmstadt/Neuwied

- Vollmer, A.** (2000): Die Hauptbedrohung des Friedens bändigen: Rechtssicherheit für Minderheiten durch einen internationalen Gerichtshof, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 51, 1. März 2000, S. 11, Frankfurt/Main
- de Waal, J. / I. Currie / G. Erasmus** (2001): *The Bill of Rights Handbook, Fourth Edition*, Republic of South Africa, o.O.
- Waller, P. P.** (1996): Positivmaßnahmen und politische Konditionalität: Erst gemeinsam entfalten sie ihre Wirkung, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 37, H. 3, S. 75ff, Frankfurt/Main
- Weber, E.** (2002): *An ambiguous, contested terrain: governance models for a new South African education system*, in: *International Journal of Educational Development*, No.22, Oxford
- Weber, M.** (1917-19): Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1988
- (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976
- Weerelt, P. van** (1998): *The Right To Development: From Rhetoric to a Global Strategy*, in: *INEF-Report*, H. 30, S. 48-53, Duisburg
- (2001a): *The Right to Development as a Programming Tool for Development Cooperation*, in: *The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty*, S. 141-158, London / New York
- (2001b): *A Human Rights-Based Approach to Development Programming in UNDP – Adding the Missing Link*, Genf
- Wehler, H. U.** (1975) : *Modernisierungstheorie und Geschichte*, Göttingen
- (1995): *Die Gegenwart als Geschichte*, München
- Weiner, M. / Huntington, S. P.** (1987) (Ed.): *Understanding Political Development*, Boston/Toronto
- Weiss, D.** (1995): *Human Rights and Policy Dialogue: A German Perspective*, in: *Development Policy Review*, Jg. 13, H. 2, S. 143-150
- Weiss, N.** (1997): Einführung in “*UN-Non-Treaty Procedures*”: Menschenrechtsschutzverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren, Online im Internet @ URL: <http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm4-1.htm> [Zugriff: 15. August 2002]
- (2000): “*Our common humanity*” – Die asiatische Menschenrechtscharta, Online im Internet @ URL: <http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm11-4.htm> [Zugriff: 15. August 2002]
- (2001): Die Menschenrechte: Von der Idee zur heutigen Ausgestaltung, in: *S+F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, S. 2-10, Baden-Baden
- (2002): Sozialfragen und Menschenrechte: Menschenrechtsthema GATS, in: Vereinte Nationen 3/2002, S. 118.f, Bonn

- Welch, C. E.** (2001): *NGOs and Human Rights, Promise and Performance*, Philadelphia
- Wells, D.** (2001): *A Human Rights Approach to Terrorism*, Online im Internet @ URL: <http://www.azpeace.org/wellsna.html> [Zugriff: 04. Oktober 2002]
- Weschke, K.** (2001): *Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte*, Berlin
- Whitehouse, C.** (1996): *Human Rights and Basic Needs in Development: Are they universal? Are they universalisable?*, *Center of Development Studies University of Bath*, Bath
- Wilks, A. / F. Lefrancois** (2002): *Blinding With Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, Online im Internet @ URL: <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/blinding/blindful.pdf> [Zugriff: 07. November 2002]
- Windfuhr, M.** (1996): *Die vergessenen Rechte*, in: *Die Zeit* vom 20.12.96
- (2000): *Economic, Social and Cultural Rights and Development Cooperation*, in: *Working Together: The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Report of the NGO Workshop 16-17 October*, S. 24-35, Stockholm
- (2001): *Parallelbericht Menschenrechte: Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (IPWSKM)*, Schwerpunkt: *Das Recht auf angemessene Ernährung*, Bonn / Stuttgart / Heidelberg
- (o.J.): *Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit, Eine Herausforderung für die Kirchen*, Hamburg
- Windhoff-Héritier, A.** (1983): *Policy-Analyse: Eine Einführung*, Frankfurt a.M., New York
- Windmeisser, A.** (2002): *Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“ in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Beispiel der AKP-EU Beziehungen*, Studienreihe des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Menschenrechte, in: Nowak, M. / H. Tretter (Hrsg.), Bd. 11, Wien
- Wirz, A.** (1997) : *Hutu oder Tutsi?*, in: *NZZ-Folio Juni*
- Wittinger, M.** (2000): *Die afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker zwischen afrikanischen Wertvorstellungen und der Bindung an das internationale Recht: das Beispiel des Art. 18 Abs. 1-3 AfrC*, in: *Verfassung und Recht in Übersee: law and politics in Africa, Asia and Latin America*, Jg. 33, H. 4, S. 470-486
- Wolfrum, R.** (o.J.): *Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes*, in: *Europa-Archiv*, Folge 23, S. 681-690
- Wollmann, H.** (1994) : *Implementationsforschung/Evaluationsforschung*, in: J. Kuz / D. Nohlen / R.O. Schulze (Hg.): *Lexikon der Politik, Vol.2: Politikwissenschaftliche Methoden*, München

World Bank (1998a): *Community Reintegration and Development Project*, Project Appraisal Document, Kigali/Washington

– (1998b): *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, Washington

– (2000): *Voices of the poor: can anyone hear us?*, Washington

– (2005): *World Development Report 2006, Equity and Development*, Washington

– (2006a): *World Development Report 2007, Development and the next generation*, Washington

– (2006b): *Cambodia – Halving Poverty by 2015? Poverty Assessment 2006*, Phnom Penh

– (2006c): *Global Monitoring Report 2006*, Washington

– (2007a): *Sharing Growth, Equity and Development Report 2007*, Phnom Penh

– (2007b): *Atlas of Global Development*, Washington

– (2007c): *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, Washington

Wunsch, H. (1992): *La commune, base d'un développement démocratique*, in: *La Relève* no.218, Kigali

Zapf, W. (Hg.) (1971): *Theorien des Sozialen Wandels*, Köln

– (1975): *Die soziologische Theorie der Modernisierung*, in: *Soziale Welt*, 26. Jg.

– (Hg.) (1977): *Probleme der Modernisierungspolitik*, Meisenheim

– (1986): *Innovationschancen der westeuropäischen Gesellschaften*, in: Johannes Berger (Hg.): *Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren*, *Soziale Welt*, Sonderband 4

– (1991): *Die Modernisierung und Modernisierungstheorien*, in: Zapf, Wolfgang (Hg.): *Die Modernisierung moderner Gesellschaften*, Frankfurt a..M

– (1996a): *Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung*, in: *Leviathan* Heft 1

– (1996b): *Modernisierungstheorien in der Transformationsforschung*, in: *PVS* 36.Jg. Sonderheft 26

– (1997): *Entwicklung als Modernisierung*, in: Manfred Schulz (Hg.): *Entwicklung: Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*, Opladen

– (2004): *Modernization Theory and the Non-Western World*, WZB Berlin

Zimmermann, F. J. (2002): *Barriers to participation of the poor in South Africa's land redistribution*, in: *World Development*, No.8, Oxford

Zürn, M. (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik, Grundlegungen und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen