

Überprüfung der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf Menschenrechte

Einleitung

Menschenrechte stellen einen elementaren Grundsatz in der Arbeit der Vereinten Nationen dar. So sind die Menschenrechte seit 1945 fest in der Charta sowie drei Jahre später in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert worden.

Eine ebenso zentrale Bedeutung spielen der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Völker, der in Form von Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden soll. Seit Jahrzehnten besteht der Ansatz, durch verschiedene Programme gezielt Staaten und gleichzeitig ihre Menschenrechte zu unterstützen. Obwohl dieser Ansatz durchaus sinnstiftend ist, bestehen noch immer Konflikte. So wird Entwicklungszusammenarbeit zum Teil als Druckmittel eingesetzt oder es werden Fördergelder von Ländern angenommen, deren Menschenrechtslage nicht den Vorgaben des Human Rights Based Approach entsprechen. Ein weiteres Problem sind nach wie vor Entwicklungsprojekte und -initiativen, die Machtungleichgewichte innerhalb eines Staates erschaffen und fördern.

Es besteht folglich Handlungsbedarf, um das Konzept der Entwicklungszusammenarbeit zu prüfen und weiterzuentwickeln. Der Wirtschafts- und Sozialrat wird sich damit befassen, wie durch Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte geschützt und gestärkt werden können und wo in dieser Hinsicht Verbesserungs- und Handlungsbedarf besteht.

Hintergrund und Grundsätzliches

Wie Kofi Annan als damaliger UN-Generalsekretär 2005 verkündete, gibt es ohne Menschenrechte keine Sicherheit und keine Entwicklung für die Menschheit. Seit den 90er-Jahren wuchs das Bewusstsein dafür, dass Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung eng zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen.

So intensivierten sich die Bestrebungen der Vereinten Nationen, Menschenrechte in verschiedene Bereiche ihrer Arbeit zu integrieren. Dies betraf die Millennium Development Goals (kurz MDGs), in denen ein menschenrechtbasierter Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Namen Human Rights Based Approach eingeführt wurde. In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends wurde dieser Ansatz in einem entsprechenden Strategiepapier der UN Development Group festgehalten. Zu der UN Development Group zählen unter anderem die Weltgesundheitsorganisation (WHO), der

Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF).

Menschenrechte stellen sowohl ein Mittel als auch ein Ziel von Entwicklungsarbeit dar. Der Human Rights Based Approach verfolgt mehrere grundsätzliche Ziele: Die Programme der Entwicklungsarbeit sollen Menschenrechte in der Form fördern, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in dem zentralen internationalen Menschenrechtsabkommen festgehalten sind. Außerdem bilden Menschenrechtsnormen in allen Bereichen, Gestaltungs- und Umsetzungsphasen der Entwicklungszusammenarbeit die Leitlinien.

Darüber hinaus soll eine Stärkung der Menschen stattfinden, die Träger*innen von menschenrechtliche Pflichten sind (sogenannte duty-bearers), damit sie besser ihre Verpflichtungen erfüllen können. Zu den duty-bearers zählen Regierungen und Behörden, die Entwicklungshilfe erhalten. Sie sollen in der Umsetzung und Garantie von Menschenrechten unterstützt und gefördert werden. Auch die Träger*innen von Menschenrechten (sogenannte rights-holders) sollen durch die Entwicklungsarbeit dazu befähigt werden, ihre Rechte einzufordern. Die Bürger*innen der Empfängerstaaten sollen von den Projekten profitieren und nicht eingeschränkt werden.

Entwicklungszusammenarbeit verfolgt also zwei Ansätze: Ziel ist es, den einzelnen Menschen in seiner Position als Rechtsträger*in (rights-holder) zu bestärken. Gleichzeitig findet eine Unterstützung der Pflichttragenden statt, damit die Regierungen und Verwaltungen (duty-bearer) ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen und diese auf verschiedenen Ebenen umsetzen. Dieses Konzept wurde gewählt, damit keine Parallelstrukturen entstehen und die Partnerstaaten, die Entwicklungshilfe erhalten, ihrer Pflicht nachkommen, Menschenrechte einzuhalten.

Menschenrechte sind dabei vielfältig und beziehen sich auf verschiedene Bereiche menschlichen Lebens. Anfangs beschränkte sich der Menschenrechtsschutz in der Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich auf bürgerliche und politische Rechte. Zu diesen Rechten gehören u.a. der Schutz der körperlichen Unversehrtheit (z.B. vor Folter oder Verschwindenlassen), der Schutz der persönlichen Freiheit (z.B. vor Sklaverei oder willkürlicher Inhaftierung), die Freiheitsrechte wie das auf freie Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit oder die Religionsfreiheit, Rechte in Gerichtsverfahren und Diskriminierungsverbote.

Seit den 1990er Jahren sind aber zunehmend die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in den Fokus gerückt. Dazu gehören u.a. das Recht auf Arbeit, zu dem faire Arbeitsbedingungen und das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit gehören, das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf einen Zugang zu genügend und zu gutem Wasser, das Recht auf eine angemessene Unterkunft, das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und das Recht auf Teilhabe an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung. Besondere Aufmerksamkeit erhalten dabei Minderheiten und andere marginalisierte Gruppen wie Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen oder

die indigene Bevölkerung. Durch diesen Perspektivwechsel hat zwangsläufig auch eine Veränderung stattgefunden, was als eine Menschenrechtsverletzung und welcher Staat als Menschenrechtsverletzer wahrgenommen wird.

Aktuelles

Pro Jahr finanzieren die Vereinten Nationen mit etwa 28 Milliarden US-Dollar Entwicklungszusammenarbeit. Die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts durch die Vereinten Nationen findet durch 17 Sonderorganisationen statt, die technische Unterstützung leisten und Gelder mobilisieren. Diese Sonderorganisationen, zu denen beispielsweise die WHO und die Welthandelsorganisation (WTO) zählen, agieren im finanziellen, technischen und sozial humanitären Bereich. Die Vereinten Nationen und die Sonderorganisationen stimmen sich mit Hilfe des Koordinierungsrats der Leiter der Organisation des Systems der Vereinten Nationen ab (CEB). Dieser besteht neben dem Generalsekretär und den Leiter*innen der Sonderorganisationen unter anderem aus der WTO. Das United Nations Development Program (UNDP) leistet den größten Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit und handelt im engen Kontakt mit Regierungen und Nichtregierungsorganisationen. Das UNDP wird durch freiwillige Beiträge der UN-Mitgliedsstaaten finanziert. Ein Hauptziel besteht darin, besonders in Entwicklungsländern die Verwirklichung der Millennium Development Goals zu unterstützen. Diese werden seit 2015 durch die Sustainable Development Goals (SDGs) ergänzt.

Bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte ist das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte die wichtigste Schaltstelle des Menschenrechtsschutzes innerhalb der Vereinten Nationen. Der Hochkommissar für Menschenrechte ist dafür zuständig, die Aufgaben der verschiedenen Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen zu koordinieren. Darüber hinaus kann dieser auch selbst tätig werden, wenn Bedarf besteht, Hindernisse für die Verwirklichung von Menschenrechten zu beseitigen.

Probleme und Lösungsansätze

Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen haben die wesentlichen internationalen Menschenrechtsverträge ratifiziert und sind somit zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte verpflichtet. Auch in Bezug auf Entwicklungshilfe bestehen zwischen Geber- und Empfängerländern menschenrechtliche Verpflichtungen. Durch die Ratifizierung ist verbindlich festgeschrieben, dass Empfängerländer selbst die Menschenrechte achten, gewährleisten und dafür sorgen, dass durch die entsprechende Unterstützung ein Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte geleistet wird. Auch die Geberländer sind dafür zuständig, dass durch die Entwicklungszusammenarbeit die Menschenrechte in dem Empfängerland nicht verletzt werden.

Diese theoretischen Ansätze weisen in der Praxis allerdings Mängel auf und entsprechen in vielen Fällen nicht den Vorgaben des Human Rights Based Approach. So erhalten Länder finanzielle Entwicklungshilfe, deren Menschenrechtssituation nicht einmal ansatzweise an die Mindestvorgaben heranreicht. So haben die Vereinigten Staaten z.B. erst 2017 entschieden, mehrere hohe Zahlungen von Entwicklungshilfe an Ägypten aufgrund der Menschenrechtssituation in dem Land auszusetzen. Allerdings war die Menschenrechtssituation zu diesem Zeitpunkt bereits seit Jahren schwierig. Gleichzeitig wird aber auch kritisiert, inwieweit das Aussetzen von Entwicklungshilfe die richtigen trifft und ob so eine Entscheidung wie die der USA überhaupt zu einem Wandel oder Umdenken im potentiellen Empfängerland führt.

Darüber hinaus nutzen Geberstaaten zum Teil ihre Machtposition aus und knüpfen ihre Entwicklungshilfe an bestimmte Vorgaben, die für ihre Seite langfristig Vorteile bringen. Beispielsweise werden Projekte finanziell unterstützt, die schlussendlich der eigenen Wirtschaft des Geberstaates zugute kommen. Diesem Vorwurf sieht sich besonders die Volksrepublik China häufig ausgesetzt. Vor allem westliche Staaten sind im Hinblick auf chinesische Entwicklungsprojekte besonders in Afrika skeptisch. Sie werfen China vor, dass durchgeführte Projekte nicht immer vorteilhaft für die lokale Bevölkerung sind, aber China einen Zugang zum Markt und den Ressourcen des Empfängerlandes eröffnet.

Ein weiteres Problem besteht in der Art und Weise, wie Entwicklungsprojekte und -initiativen durchgeführt werden. Sie erreichen in vielen Fällen nicht die Bevölkerung oder weisen Mängel in ihrer Durchführung auf. Obwohl Entwicklungshilfe mit dem Gedanken verknüpft ist, die Menschenrechte zu fördern, spielt dieser Aspekt oft nur eine untergeordnete Rolle.

Es besteht folglich Handlungsbedarf, damit sich die momentane Situation verbessert. Zum einen ist es notwendig, dass intensiver kontrolliert wird, inwiefern Entwicklungshilfe erhaltende Länder wirklich den Human Rights Based Approach einhalten. Ist dies nicht der Fall, sollten Konsequenzen gezogen werden. Da fraglich ist, ob eine Kürzung der Entwicklungshilfe zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation in dem betreffenden Land führt, muss sich die internationale Staatengemeinschaft über alternative Ansätze und mögliche Konsequenzen im Fall der Missachtung von Menschenrechten Gedanken machen.

Darüber hinaus sollte eine größere Transparenz darüber herrschen, wie die Entwicklungszusammenarbeit konkret aussieht und welche Mittel die Empfängerländer erhalten, damit ein Missbrauch verhindert wird. Außerdem muss die Sinnhaftigkeit und Nachhaltigkeit überprüft werden.

Dabei ist es gleichzeitig notwendig, dass die Interaktion zwischen Geber- und Empfängerländern definiert ist. Es muss verhindert werden, dass die zur Verfügung gestellte Hilfe als Druckmittel eingesetzt wird und eigene Profitinteressen der Geberländer in den Vordergrund gestellt werden.

Punkte zur Diskussion

In der inhaltlichen Vorbereitung des Wirtschafts- und Sozialrates und besonders bei der Erarbeitung von Positions- und Arbeitspapieren sollen die folgenden Fragen als Leitlinien dienen:

- Wie muss Entwicklungszusammenarbeit beschaffen sein, damit sie die Menschenrechte fördert?
- Wie kann kontrolliert werden, dass die Entwicklungshilfe überhaupt Menschenrechte fördert und keine Bevölkerungsgruppe benachteiligt wird?
- Wie können sowohl rights-holder als auch duty-bearer in ihren Pflichten, Positionen und der Umsetzung ihrer Pflichten gestärkt werden?
- Wie kann kontrolliert werden, dass die Beziehung zwischen Geber- und Empfängerstaaten nicht auf einseitigen Machtinteressen beruht?

Wichtige Dokumente

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948:
https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf
- Für einen Überblick: Was sind Menschenrechte? Menschenrechte und Entwicklung:
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_15_mehr_menschenrechte_in_die_entwicklungspolitik_bf.pdf
- Der Human Rights Based Approach (Office of the UN High Commissioner for human rights) (Englisch): <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>

Quellen und weiterführende Links

- Geschichte und Konzept des Menschenrechtsansatzes:
<https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/eza/mr-ansatz/konzept/>
- Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights - Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation (Englisch): <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>
- Strukturelle Probleme der Entwicklungszusammenarbeit:
<https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/eza/mr-ansatz/anwendung/>

- Ein Überblick über die Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ und Deutsches Institut für Menschenrechte): https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_das_abc_der_mr_in_der_ez.pdf
- Artikel von JStor Daily: Is it Smart To Cut Foreign Aid Because of Human Rights Abuses? (Englisch): <https://daily.jstor.org/is-it-smart-to-cut-foreign-aid-because-of-human-rights-abuses/>
- Artikel der Zeitung The Guardian: Aid and Osama bin Laden – are political cuts to aid ever justified? (Englisch): <https://www.theguardian.com/global-development/2011/may/11/osama-bin-laden-political-aid-cuts>
- Artikel der Deutschen Welle: How unconditional is China's foreign aid? (Englisch): <https://www.dw.com/en/how-unconditional-is-chinas-foreign-aid/a-43499703>