

**ARBEITSGEMEINSCHAFT MENSCHENRECHTE**

**UNIVERSITÄT TRIER**

*Occasional Paper Nr. 7*

**Menschenrechtliche Defizite in der deutschen  
Entwicklungszusammenarbeit**

VON

**HENNING BOEKLE**

Mai 2003

**agmr**

**arbeitsgemeinschaft  
menschenrechtetrier**

Die Reihe *Occasional Papers* wird herausgegeben von der  
Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte an der Universität Trier.

Redaktion: Florian Pfeil, M.A.

**Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte**

c/o Florian Pfeil  
FB III – Politikwissenschaft  
Universität Trier  
54286 Trier  
Tel. (0651) 201-2136  
Fax: (0651) 201-3917  
E-Mail: [pfei3301@uni-trier.de](mailto:pfei3301@uni-trier.de)

## Menschenrechtliche Defizite in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Henning Boekle

### 1 Einleitung<sup>1</sup>

„Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“

So lautet Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 ohne Gegenstimme – wenngleich mit einigen Enthaltungen – verabschiedet wurde. Sie enthält neben den „klassischen“ bürgerlich-politischen Freiheitsrechten wie dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Freiheit von Folter und Sklaverei, Recht auf ein faires Strafverfahren, Gewissens-, Meinungs-, Rede-, Informations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit usw. auch eine Reihe wirtschaftlicher und sozialer Rechte, z.B. jenes auf soziale Sicherheit und Arbeit sowie freien Zugang zum Gesundheits- und elementaren Bildungswesen. Dass diese hehren Verkündungen in den mehr als fünfzig Jahren, die seit 1948 vergangen sind, in weiten Teilen und für viel zu viele Menschen in der Welt bis zum heutigen Tag bar jeder Realität geblieben sind, ist allgemein bekannt: Millionen Menschen leiden auch heute noch an Unterernährung, mangelnder medizinischer Versorgung, ja sogar an fehlendem Zugang zu sauberem Trinkwasser – von Analphabetismus und dem Fehlen elementarster Strukturen sozialer Sicherheitssysteme ganz zu schweigen.

Der Gedanke, dass die entwickelten Industrienationen eine Verpflichtung trügen, durch Hilfsleistungen für die armen Länder der Welt das Los der dort lebenden Menschen zu verbessern, entbehrt also schon vom Grundsatz her nicht einer starken menschenrechtlichen Motivation. Dieser Beitrag will versuchen, die Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dahingehend zu überprüfen, ob sie diesen menschenrechtlich begründeten Ansprüchen gerecht wird. Dabei kann und soll hier keine umfassende Analyse der deutschen Entwicklungspolitik über Jahrzehnte vorgenommen werden; vielmehr soll schlaglichtartig auf einige Defizite verwiesen werden, die in Vergangenheit und Gegenwart in der deutschen Entwick-

---

<sup>1</sup> Bei diesem Text handelt es sich um einen Vorabdruck des gleichnamigen Aufsatzes in Ulla Selchow/Franz-Josef Hutter (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit, Opladen 2003 (i.E.)

lungshilfepraxis aus einer menschenrechtlichen Perspektive heraus zu konstatieren sind. Diese lassen sich wie folgt kategorisieren:

- der problematische Umgang mit dem Kodex internationaler Normen und Verhaltenserwartungen, die den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit betreffen;
- die Frage der sachlichen und institutionellen Verknüpfung von Menschenrechts- und Entwicklungspolitik;
- die Frage der Eigennutz- oder Fremdnutzenorientierungen der deutschen Entwicklungspolitik sowie
- das Problem der Schwerpunkt- und Prioritätensetzung.

## **2 Problematischer Umgang mit Normen und Erwartungen**

Wieder und wieder hat die internationale Gemeinschaft – mit Zustimmung der Bundesrepublik – die Gleichrangigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte betont. Dieses Credo, das schon im zitierten 28. Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte überdeutlich formuliert wurde, stellt gewissermaßen den Dreh- und Angelpunkt des globalen menschenrechtspolitischen Grundkonsenses dar. Während jedoch manche Regierungen der Dritten Welt weiterhin die Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte als Priorität ansehen, die gegebenenfalls (Stichwort „Entwicklungsdiktatur“) sogar die zeitweilige Unterdrückung bürgerlich-politischer Menschenrechte rechtfertigen könne, betrachten viele Industrienationen auch heute noch eben dieses traditionell-westliche Set von Menschenrechten als unabdingbaren Kern, während sie den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten weitaus geringeren Stellenwert beimessen. Dies gilt mit Sicherheit am stärksten für die USA, die nach wie vor wenig Neigung zeigen, die wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte überhaupt als solche anzuerkennen: Während die gegenüber der Selbstbindung durch internationale Vereinbarungen und Rechtsnormen traditionell zurückhaltende westliche Führungsmacht sich 1992 immerhin herbeiließ, den 1966 zur Unterzeichnung aufgelegten und 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) zu ratifizieren, hat sie den gleichzeitig verabschiedeten und sogar ein wenig früher in Kraft getretenen Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) bis heute noch nicht einmal unterzeichnet, und es steht auch nicht zu erwarten, dass sich daran in absehbarer Zeit etwas ändern wird. Die Bundesrepublik ist zwar frühzeitig beiden großen Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen beigetreten, doch hat auch sie im Grundsatz

bis heute daran festgehalten, dass es sich dabei um in ihrem Geltungsanspruch grundsätzlich verschiedene Rechtskategorien handele. Nach langer (allerdings eher formaljuristisch als prinzipiell begründeter) Zurückhaltung gegenüber der Unterwerfung unter das Individualbeschwerdeverfahren des Zivilpaktes hat Deutschland 1992 das Erste Zusatzprotokoll zu diesem Menschenrechtsvertrag ratifiziert, wodurch dieses Beschwerdeverfahren auch auf die Bundesrepublik anwendbar wurde; mithin wurden die im Zivilpakt kodifizierten Menschenrechte als unmittelbar gültig und justiziabel anerkannt. Seit mehreren Jahren wird nun v.a. in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen um die Ausarbeitung eines vergleichbaren Zusatzprotokolls zum Sozialpakt gerungen, durch welches auch diese Konvention durch ein Individualbeschwerdeverfahren gestärkt würde. Deutschland hat sich diesen Bestrebungen jedoch bis heute weitgehend verweigert. Noch im Vorlauf der (alljährlich im Frühjahr für sechs Wochen nach Genf einberufenen) Sitzung der UNO-Menschenrechtskommission im Jahre 2002 beantwortete die Bundesregierung eine diesbezügliche Anfrage der Vereinten Nationen, ihre Haltung sei, dass es sich bei den im Sozialpakt festgeschriebenen Rechten letztlich um nicht justiziable und somit nicht unmittelbar verpflichtende Rechte handele. Diese Position entspricht auch der schon 1998 von Martina Metz, Referentin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in einem Artikel vertretenen Ansicht, dass die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte nicht nur nicht justiziabel, sondern ihre Einhaltung oder Verletzung noch nicht einmal objektiv messbar sei. Dies mag für anspruchsvollere soziale Rechte wie etwa jenes auf einen „angemessenen“ Lebensstandard oder den Anspruch auf „angemessenen“ Erholungsurlaub auch gelten – hier lässt sich trefflich streiten, was denn nun als „angemessen“ zu betrachten sei, und die Antwort dürfte wohl je nach der wirtschaftlichen und sozialen Lage oder gar nur den sozialen und kulturellen Traditionen des in Frage stehenden Landes recht unterschiedlich ausfallen. Doch sind etwa Verletzungen des Rechtes auf Nahrung (das zwar in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte fehlt, im Sozialpakt aber als „grundlegendes Recht auf Schutz vor Hunger“ unzweideutig formuliert ist) oder jenes auf Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen zweifellos objektiv feststellbar. Bei allen Problemen, die manchen der Anspruchsformulierungen im Sozialpakt in Bezug auf ihre Justiziabilität mit Sicherheit anhaften, lässt das kategorische Insistieren auf der generellen Injustiziabilität wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte seitens der Bundesregierung jedenfalls Zweifel hinsichtlich der Glaubwürdigkeit und Aufrichtigkeit des traditionellen Lippenbekenntnisses deutscher Menschenrechtspolitik aufkommen, dass bürgerlich-politische und wirtschaftlich-soziale Menschenrechte grundsätzlich gleichrangig und unteilbar seien.

Ähnlich problematisch war und ist die deutsche Haltung gegenüber dem Recht auf Entwicklung, welches 1986 von der UNO-Generalversammlung als unveräußerliches Menschenrecht deklariert wurde. Dieser Anspruch war schon seit 1977 in verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission mehrfach formuliert worden. Die bundesdeutschen Delegationen verhielten sich ihm gegenüber jedoch stets abweisend; Enthaltungen waren die Regel (so noch bei der Erklärung des Menschenrechtes auf Entwicklung von 1986), und selbst Gegenstimmen kamen vor. Der Grund für diese ablehnende Haltung ist sicher in der nicht unbegründeten Angst zu sehen, eine Anerkennung des Rechtes auf Entwicklung könnte als Zustimmung zu einer substantiellen Verpflichtung auf die Vergabe von (mehr) Entwicklungshilfe aufgefasst werden. Es ist jedoch augenfällig, dass viele entwickelte Industrienationen (zumal die skandinavischen Länder und die Niederlande, aber auch etwa Kanada und Frankreich) mit der Anerkennung des Menschenrechtes auf Entwicklung weitaus weniger Probleme hatten und haben. Die erste konsensuale Verkündung des Rechtes auf Entwicklung als Menschenrecht ist in der von allen teilnehmenden Staaten einvernehmlich verabschiedeten Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 enthalten; doch handelt es sich hierbei wohl eher um das Ergebnis eines Handels zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern als um einen echten Konsens: Die Gegenleistung der Dritten Welt für die Anerkennung des Rechtes auf Entwicklung seitens der Industrienationen hatte in Wien in der Zustimmung zu dem lange umstrittenen Passus der Abschlusserklärung bestanden, durch den die universelle Gültigkeit aller (also auch der bürgerlich-politischen) Menschenrechte festgestellt wurde. Es ist aber festzuhalten, dass – kaum war die Weltmensenrechtskonferenz feierlich zu Ende gegangen – die Bundesregierung auch nach ihrer formalen Zustimmung von Wien noch bemüht war, zurückzurudern und den Inhalt des Rechtes auf Entwicklung nach Möglichkeit in einer Art und Weise umzudeuten, die eine Verpflichtung auf deutsche Leistungen zur weltweiten Verwirklichung dieses Rechtes ausschloss. Dies geht unzweideutig aus zahlreichen internen Notizen und Memoranden hervor, die seither stets im Vorlauf der Sitzungen der UNO-Menschenrechtskommission, die sich ja weiterhin mit der Umsetzung des Rechtes auf Entwicklung befasst, im Auswärtigen Amt kursierten. Ziel war es, die Verpflichtung zur Umsetzung des Rechtes auf Entwicklung den Regierungen der Entwicklungsländer allein zuzuweisen. Dies wird z.B. auch in der deutschen Initiative für das Recht auf Bildung ersichtlich, die 1998 zur Einsetzung eines UNO-Sonderberichterstatters für dieses Recht durch die Menschenrechtskommission führte; verantwortlich für die Garantie dieses Rechtes und die Schaffung der erforderlichen Bildungsstrukturen sind demnach ausschließlich die Entwicklungsländer selbst – ungeachtet ihrer all-

gemeinen wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Situation. Immerhin kann aber festgehalten werden, dass der Status der Bildungsförderung in der Praxis deutscher Entwicklungszusammenarbeit seither sicher weit höher ist als je zuvor.

### **3 Sachliche und institutionelle Verknüpfung von Menschenrechts- und Entwicklungspolitik**

In Bezug auf die institutionelle Verankerung der Menschenrechte in der Außenpolitik – und mehr noch der Verknüpfung von Menschenrechts- und Entwicklungspolitik – muss die Bundesrepublik Deutschland wohl als ein „Spätzügler“ unter den westlichen Industrienationen gelten. Im Auswärtigen Amt gibt es erst seit den frühen 90er Jahren einen „Koordinator für Menschenrechte“ im Rang eines Staatsministers; im BMZ gibt es dagegen – abgesehen vom Referat 305, das neben Menschenrechts- auch für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik im Allgemeinen zuständig ist – bis heute keine spezielle institutionelle Einheit für Menschenrechtsaspekte der Entwicklungszusammenarbeit. Hier haben andere westliche Länder wesentlich früher institutionelle Vorkehrungen getroffen, um nicht nur Menschenrechtsfragen allgemein eine stärkere Geltung in der Außenpolitik zu verschaffen, sondern auch um die Wechselbeziehung zwischen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik in der außenpolitischen Planung stärker zu berücksichtigen. Als Paradebeispiel können die Niederlande gelten, deren Außenministerium schon 1979 eine Studie über Menschenrechte und Entwicklung in der Außenpolitik in Auftrag gab. Seit den 80er Jahren gibt es darüber hinaus einen Beirat für Menschenrechte und Entwicklung, in welchem neben praktischen und wissenschaftlichen Experten auch Angehörige von Menschenrechts-Nichtregierungsorganisationen vertreten sind und der die Regierung und das Außenministerium regelmäßig mit Empfehlungen versorgt. Von Vorteil für die Abstimmung zwischen Außen-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik in den Niederlanden ist sicher auch der Umstand, dass der niederländische Minister für Entwicklungshilfe als Stellvertreter des Außenministers in die Organisationsstruktur des Außenministeriums direkt eingebunden, die Entwicklungszusammenarbeit also in das Portfolio des Außenministeriums integriert ist.

Nun sind die Niederlande natürlich ein wesentlich kleineres Land als die Bundesrepublik mit einer dementsprechend schlankeren Regierungsbürokratie; eine ähnliche organisatorische Verzahnung von Außen- und Entwicklungspolitik wäre in Deutschland schon aufgrund des institutionellen Umfangs sowohl des AA als auch des BMZ nur schwer möglich. Doch verwundert es schon, dass die organisatorisch-institutionelle Verbindung zwischen Außen-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik in Deutschland offenbar bis heute vernachlässigt

worden ist. Dieser Umstand drückt sich z.B. auch darin aus, dass sich mit der zunehmenden Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Außenpolitik in den 90er Jahren zwei getrennte NGO-Foren für den Menschenrechts- und den Entwicklungsbereich konstituiert haben, zwischen denen die Querverbindungen vergleichsweise gering sind.

Natürlich ist eine sinnvolle sachliche Verknüpfung von Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik auch ohne die Schaffung diesbezüglicher institutioneller Einrichtungen vorstellbar, und die Menschenrechte sind in den 90er Jahren in der Tat wichtiger und auch sichtbarer in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hervorgetreten als zuvor. So lange der Kalte Krieg andauerte, war die mit ihm verbundene Freund-Feind-Sicht, die auch auf die Dritte Welt ausgedehnt wurde, die Grundlage der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit gewesen; nur jene Länder, die auf der „richtigen“, d.h. der westlichen Seite standen, konnten demzufolge mit deutscher Hilfe rechnen – und zwar ungeachtet der Frage nach ihrer Einhaltung elementarer Menschenrechtsstandards. So war die Streichung aller Zuwendungen an das sandinistische Nicaragua 1982 eine der ersten entwicklungspolitischen Amtshandlungen der gerade an die Macht gekommenen CDU/CSU-FDP-Koalition unter Helmut Kohl gewesen – die weit menschenverachtenderen rechtsautoritären Regime in El Salvador und Honduras etwa waren dagegen weiter unterstützt worden. Eine vollkommene Entideologisierung der Entwicklungspolitik, die einen umfassenden parteiübergreifenden Konsens ermöglicht hätte, ist jedoch auch nach 1990 nicht zustande gekommen; dies zeigte sich etwa darin, dass die Aufnahme begrenzter (überwiegend humanitärer) Hilfe für Kuba durch die neue rot-grüne Regierung nach ihrem Wahlsieg 1998 auf manche heftige Kritik im Oppositionslager gestoßen war.

Die allerdings auf einem breiten überparteilichen Konsens beruhende Aufwertung der Menschenrechte in der Außenpolitik allgemein und der Entwicklungszusammenarbeit im Besonderen zeigt sich aber nichtsdestoweniger deutlich in den vom damaligen Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Spranger (CSU), 1991 verkündeten Konditionalitätskriterien für die Vergabe deutscher Entwicklungshilfe. Zwei Aspekte – einer eher theoretischer, der andere praktischer Natur – scheinen jedoch Kritik herauszufordern. Erstens ist es doch zumindest verwunderlich, dass die Beachtung der Menschenrechte zwar als allererstes der fünf Konditionalitätskriterien genannt wird, die damalige Erklärung von Bundesminister Spranger aber überdeutlich werden lässt, dass man selbst im BMZ eine allein auf die bürgerlich-politischen Rechte beschränkte Interpretation des Menschenrechtsbegriffs propagierte. So nannte Spranger Freiheit von Folter, die Wahrung rechtsstaatlicher Standards im Justizverfahren, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz als die Hauptindikatoren, die das BMZ bei der Prüfung der Menschenrechtslage in potentiellen Empfängerländern deutscher Entwicklungshilfe her-

anziehen wolle. Die sozioökonomische Dimension wurde hingegen auf die Schaffung einer „marktfreundlichen“ Wirtschaftsordnung (4. Kriterium) und die „Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns“ (5. Kriterium) reduziert und völlig von der Menschenrechtsfrage abgekoppelt. Auch wenn bedacht werden muss, dass die Bundesrepublik das Recht auf Entwicklung damals noch nicht einmal deklaratorisch anerkannt hatte und natürlich auch das BMZ auf die Grundlinien der deutschen Außenpolitik verpflichtet war, so muss eine derart einseitige Auslegung des Menschenrechtsbegriffs gerade in einem für Entwicklungspolitik zuständigen Bundesministerium aber doch verwundern. An der grundlegenden Fassung der Konditionalitätskriterien hat im Übrigen auch die rot-grüne Bundesregierung nichts verändert.

Der praktische Aspekt betrifft den Umgang mit den Konditionalitätskriterien in der faktischen Arbeit des BMZ. Hier muss man den Eindruck gewinnen, dass die Verkündung der Konditionalitätskriterien letzten Endes ohne allzu große praktische Folgen geblieben ist. Zumindest aber kann wohl keine Rede davon sein, dass bei der Anwendung der Kriterien mit gleichem Maß vorgegangen wird; mächtige und insbesondere für die deutsche Außenwirtschaft bedeutende Empfängerländer – allen voran die Volksrepublik China – werden wohl auch in Zukunft kaum Anlass zu Sorgen haben, ihnen könnten Leistungen unter Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen verweigert oder gar entzogen werden, sieht man von der Episode von Sanktionen nach dem Tiananmen-Massaker von 1989 einmal ab, die nach einer allzu kurzen Schamfrist ja auch sämtlich wieder aufgehoben wurden. Das Medien-Handbuch Entwicklungspolitik des BMZ aus dem Jahre 2000 nennt hingegen Sudan, Burundi, Sierra Leone, Liberia, Afghanistan und Myanmar als Beispiele für Länder, die wegen ihrer gravierenden Menschenrechtsprobleme in den 90er Jahren „für eine staatliche Zusammenarbeit nicht in Frage“ gekommen seien – alles Länder, gegenüber denen letztlich auch keine besonderen wirtschaftlichen oder anderen deutschen Interessen bestanden.

Bevor die kursorische Darstellung dieser Aspekte als allgemeine Fundamentalkritik an der Praxis deutscher Entwicklungspolitik mit Blick auf die Menschenrechte verstanden wird, muss aber doch noch auf ein allgemeineres Problem verwiesen werden, das in der fraglichen Tauglichkeit entwicklungspolitischer Konditionalität für die Förderung der Menschenrechte allgemein besteht. Es ist offensichtlich, dass die Streichung von Leistungen an ein Land, dessen Regierung Menschenrechte massiv verletzt, sich letzten Endes desto verheerender auf die Bevölkerung auswirkt, je ärmer diese ist; salopp formuliert könnte man sagen, dass moralischer Rigorismus in Bezug auf die Anwendung menschenrechtlicher Konditionalität in der Entwicklungspolitik somit dazu führen könnte, dass die Gefolterten und Geschundenen als Strafe für die Verfehlungen ihrer Peiniger obendrein auch noch verstärkt Not und Hunger zu

leiden haben. Hinzu kommt, dass das Ziel menschenrechtlicher Konditionalität in der Entwicklungspolitik – die Einflussnahme auf das Empfängerland und seine Regierung mit dem Ziel der Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage – unter Umständen desto drastischer verfehlt werden kann, je mächtiger und wichtiger und folglich weniger angewiesen auf die betreffenden Leistungen das Empfängerland ist. Auch unter diesem Gesichtspunkt haben die Niederlande der Bundesrepublik eine Erfahrung voraus. Während die Streichung von Leistungen für die international unbedeutende und wirtschaftlich auf das frühere Mutterland angewiesene niederländische Ex-Kolonie Surinam 1987 in menschenrechtlicher Hinsicht wenigstens von einigem Erfolg gekrönt war, scheiterte ein ähnlicher Versuch in Bezug auf das wirtschaftlich und politisch weit bedeutendere Indonesien vier Jahre später kläglich: Auf niederländische Drohungen, Entwicklungsleistungen wegen der indonesischen Menschenrechtsverletzungen in Osttimor einzuschränken oder gar ganz zu streichen, reagierte Jakarta mit dem umfassenden Verzicht auf alle niederländische Unterstützung – es gab ja genügend andere Geberländer, unter anderem Deutschland, die Menschenrechtsfragen weniger Bedeutung beimaßen. Die Folge war, dass die Niederlande so jeden Rest an verbliebenen Einflussmöglichkeiten auf Indonesien qua Entwicklungszusammenarbeit verloren. Auch wenn dies nicht heißen kann und soll, dass man Entwicklungshilfe wie früher wieder völlig ungeachtet der Menschenrechtssituation im Empfängerland gewähren oder verweigern soll, macht dieses Beispiel deutlich, dass es bei der Anwendung menschenrechtlicher Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit letztlich weniger auf die moralische Brechstange als auf sorgfältige Abwägung ankommt – und zwar ganz primär mit Blick auf das Los der Bevölkerung, das zu verbessern letzten Endes ja das Ziel jeder sinnvollen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik sein sollte.

#### **4 Eigennutz versus Fremdnutzen**

Deutsche PolitikerInnen haben stets betont, dass eine internationale Entwicklungszusammenarbeit zwischen reichen und armen Ländern letztlich immer auch den Geberländern nützt, weil durch die Beseitigung der krassen sozioökonomischen Unterschiede in der Welt nicht nur das Potential der Weltwirtschaft zum Nutzen aller weiterentwickelt wird, sondern insbesondere auch – und dies verdient vor dem Hintergrund der gegenwärtigen terroristischen Weltgefahr stete Betonung – die Ursachen von Gewalt, Krieg, Flüchtlings- und Migrationsströmen bekämpft werden können. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit scheint die Eigennutzorientierung jedoch auch in einer sehr viel kurzfristigeren und weniger aufgeklärt-altruistischen Form im Vordergrund zu stehen: Kaum ein anderes westliches Geberland er-

reicht eine derart hohe „Rücklaufquote“; von einem Euro deutscher Entwicklungshilfe gelangen letzten Endes um die 90 Cent nach Deutschland zurück. Ausschlaggebend hierfür sind nicht zuletzt die in der deutschen entwicklungspolitischen Praxis beliebten Lieferbindungen; der Anteil ungebundener Hilfe liegt in der deutschen Entwicklungspolitik weit hinter jenem der entsprechenden Politiken vieler anderer Geberländer zurück. Schon vor mehreren Jahren ergab daher eine systematische und theoretisch informierte Analyse der deutschen Entwicklungspolitik, dass diese sich wohl am ehesten als typisch für einen „Handelsstaat“ charakterisieren lässt – für einen Staat also, dessen Priorität in der Entwicklungszusammenarbeit letztlich auf die Steigerung der eigenen Wirtschaftskraft qua Marktzugangs- und Exportnachfrage-sicherung ausgerichtet ist. Die vielfach geforderte Armutsorientierung ist in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber dem eigennutzorientierten Wirtschaftsinteresse – wiewohl in den letzten Jahren sicher stärker geworden – immer noch von untergeordneter Bedeutung. Auffällig ist im übrigen auch, dass der Anteil der über multilaterale Institutionen kanalisierten deutschen Entwicklungshilfeleistungen gegenüber den bilateral vergebenen Leistungen seit Jahren rückläufig ist. Auch dies lässt auf eine starke, direkte Eigennutzorientierung schließen: über bilaterale Leistungen kann der vergebende Staat ja sehr viel direkter bestimmen und sie ganz im Sinne seiner ureigensten Interessen und Prioritäten vergeben. Aus menschenrechtlicher Sicht ist dieser Befund doppelt problematisch: einmal, weil es zumal in den UNO-gestützten Programmen multilateraler Entwicklungszusammenarbeit durchaus sinnvolle Ansätze zur Verknüpfung von Entwicklung und Menschenrechten gibt, und andererseits, weil durch die wachsende Irrelevanz des institutionellen Rahmens der Vereinten Nationen für die Entwicklungspolitik der entwickelten Industrienationen letztlich auch die Autorität der Weltorganisation in der Entwicklungs- wie der Menschenrechtspolitik weiteren Schaden nehmen könnte.

## **5 Schwerpunkt- und Prioritätensetzung**

Wie alle anderen Politikbereiche leidet auch die deutsche Entwicklungspolitik traditionell unter erheblichen haushaltspolitischen Zwängen; der Anteil von 0,7 Prozent am Brutto-sozialprodukt, den die Entwicklungshilfeleistungen gemäß einer uralten Forderung der UNO-Generalversammlung an die entwickelten Industrienationen bei diesen eigentlich aus-machen sollte, wurde von der Bundesrepublik jedenfalls niemals und die meiste Zeit nicht einmal annähernd erreicht (während etwa Dänemark, die Niederlande und Schweden ihn traditionell und teilweise erheblich übertrafen). Wuchsen die deutschen Entwicklungshilfeleistungen nach der Wende und der internationalen Systemtransformation um 1990 – ganz im

Sinne der damaligen Hoffnung auf eine sich aus der weltweiten Verringerung der Rüstungsarsenale ergebende „Friedensdividende“ – vorübergehend proportional zum Bruttosozialprodukt noch einmal auf gut 0,4 Prozent an, so sanken sie in den Jahren seit etwa 1995 wieder stark ab und liegen nunmehr nur noch bei etwa 0,2 Prozent. (Hier muss allerdings doch berücksichtigt werden, dass seit den 90er Jahren erhebliche deutsche Mittel für Projekte wirtschaftlicher Zusammenarbeit außerhalb des traditionell eng definierten Rahmens der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt wurden – etwa für die osteuropäischen Transformationsländer, für Südosteuropa im Rahmen des Stabilitätspaktes für den Balkan oder nach dem Sturz der Taliban für die Wiederaufbauhilfe für Afghanistan.)

Angesichts leerer öffentlicher Kassen, wirtschaftlicher und sozialer Probleme kann dieser Befund ebenso wenig verwundern wie die Erkenntnis, dass knappe Mittel den möglichst effektiven Umgang mit ihnen erfordern, will man trotzdem die gesteckten Ziele erreichen. Insofern ist die Identifikation von Schwerpunkten in der Entwicklungsförderung – im Sinne von Förderländern ebenso wie im Hinblick auf die Auswahl besonders förderungswürdiger Bereiche – nur nachvollziehbar und als solche kaum zu kritisieren. Schaut man sich aber an, welche Zielländer in der deutschen Entwicklungspolitik traditionell als Schwerpunktländer behandelt werden, so ergeben sich aus menschenrechtlicher Perspektive dennoch erhebliche Zweifel. Auf China – wohl *das* Schwerpunktland deutscher Entwicklungspolitik schlechthin – ist schon hingewiesen worden. Nun sind gewaltige Fortschritte Chinas auf dem Weg zur möglichst umfassenden Gewährleistungen sozioökonomischer Menschenrechte nicht in Abrede zu stellen – sie hatten Peking ja auch stets ein probates Argument zur Abwehr von Ansprüchen nach der Gewährleistung bürgerlicher und politischer Menschenrechte in die Hand gegeben. Auch in diesem Menschenrechtsbereich sind aber übrigens Fortschritte kaum zu leugnen – auch wenn dies bei manchen selbsternannten Gralshütern der Menschenrechte innerhalb wie außerhalb Deutschland mitunter kaum zur Kenntnis genommen wird. Es gibt heute in China – sieht man von der unseligen, weiterhin stark verbreiteten Praxis der „Administrativhaft“ einmal ab – immerhin überhaupt so etwas wie ein halbwegs funktionierendes Strafrechtswesen mit elementarsten Garantien für Beschuldigte – vor wenigen Jahren noch undenkbar. Auch die Situation der Meinungsfreiheit hat sich insgesamt verbessert, wenn auch immer noch viel zu viele Dissidenten und Oppositionelle ihren Mut mit drakonischer Bestrafung in Gefängnissen und Straflagern bezahlen. Die Selbstverständlichkeit, mit der China regelmäßig in den Genuss vergleichsweise äußerst umfangreicher deutscher Hilfsleistungen gelangte, muss jedoch – wie schon angemerkt – zumindest dann etwas erstaunen, wenn man die BMZ-Konditionalitätskriterien ernst nimmt. Ähnliches kann vor der Beseitigung der dor-

tigen Suharto-Diktatur auch für Indonesien gelten, gleichfalls ein traditionelles asiatisches Schwerpunktland deutscher Entwicklungspolitik ungeachtet der jahrelang massivsten Menschenrechtsverletzungen insbesondere an der Bevölkerung des früher völkerrechtswidrig von Indonesien besetzten und heute unabhängigen Osttimor. Im arabisch-islamischen Raum ist Ägypten als deutsches Entwicklungshilfe-Schwerpunktland zu nennen – von vielen als demokratisches Musterland jener Region gerühmt, von Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international aber regelmäßig wegen des menschenverachtenden Vorgehens insbesondere gegen die islamistische Opposition, wegen fehlender Meinungsfreiheit und politischem Pluralismus scharf kritisiert.

Was die Frage nach der bereichsmäßigen Schwerpunktsetzung angeht, ist wiederum das Beispiel China erhellend. Es ist hinreichend bekannt, dass große deutsche Firmen seit einigen Jahren mit dem Bau von U-Bahn-Systemen für chinesische Millionenstädte betraut sind – bezahlt werden sie dafür letztlich vom BMZ. Die Frage muss schon gestattet sein, ob derart gigantistische Infrastrukturprojekte sich noch im engeren Sinne als „Entwicklungshilfe“ bezeichnen lassen – sie haben jedenfalls, sieht man von der Schaffung von Arbeitsplätzen ab, nichts bis wenig mit der sozialen Grundsicherung der Menschen in der Dritten Welt zu tun. Auch in anderen Ländern fördert die Bundesrepublik gerne solche prestigeträchtigen Großprojekte – mitunter weniger zum Nutzen als zum Schaden von Menschen im Hinblick auf ihre elementarsten Menschenrechte. Gleichfalls bekannt geworden ist das Beispiel eines mit BMZ-Mitteln unterstützten Staudamm-Projektes in Indien (gleichfalls ein Schwerpunktland deutscher Entwicklungspolitik), durch das viele Bauern ihren Grund und Boden und damit auch ihre materielle Basis verloren.

Immerhin hat – wie gleichfalls schon bemerkt – die Armutsbekämpfung und auch die Förderung von Bildungs- und Gesundheitsprojekten in der deutschen Entwicklungspolitik an Bedeutung gewonnen. Zu begrüßen ist auch die immer engere Vernetzung der Tätigkeiten staatlicher Entwicklungsinstitutionen und nichtstaatlicher Organisationen; letztere verfügen oft über die bessere Expertise in Bezug auf die drängendsten Probleme der Zielländer, über die besseren Konzepte für die Verbesserung der Lebenssituation der ärmsten Schichten der Bevölkerung und – aufgrund ihrer Regierungsferne – auch über die Möglichkeit, gewissermaßen an verschwenderischen, korrupten oder gar menschenrechtsverletzenden Staatseliten vorbei zu operieren. Sie können deshalb auch in Ländern tätig bleiben, aus denen sich das BMZ selbst unter Hinweis auf die menschenrechtliche Konditionalität seiner Tätigkeiten zurückzieht.

## **6 Schlussfolgerungen**

Die weltweite Förderung und Sicherung der Menschenrechte ist ein hoher Anspruch; diesem gerecht zu werden, ist allzu schwer in einer von politischen und sozialen Konflikten geschüttelten Welt, und die Mittel, die selbst einer einflussreichen westlichen Industrienation wie Deutschland zur Verfügung stehen, sind allzu begrenzt. Insofern ist bei der Beurteilung des Stellenwertes der Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt – in denen nach wie vor, wie die jährlichen Berichte von amnesty international ausweisen, die Menschenrechtslage am prekärsten ist – erhebliche Vorsicht und Zurückhaltung geboten. Dieser Beitrag hat dennoch versucht, den Finger gewissermaßen in einige identifizierbare menschenrechtliche „Wunden“ der deutschen Entwicklungspolitik zu legen. Positiv hervorzuheben ist, dass der Menschenrechtsaspekt im vergangenen Jahrzehnt zweifellos ganz erheblich wichtiger geworden ist – auf jeden Fall deklaratorisch, teilweise aber auch in der entwicklungspolitischen Praxis, wenn auch weniger im Sinne der 1991 erlassenen Konditionalitätskriterien als in einer wenigstens ansatzweisen Umorientierung bei der Projektauswahl. Hier muss noch auf den Aspekt der Förderung von Frauenrechten qua Entwicklungszusammenarbeit verwiesen werden, der seit der Weltfrauenkonferenz von Peking 1995 und mehr noch seit dem Regierungswechsel von 1998 ein auch praktisch sichtbares Anliegen der deutschen Entwicklungspolitik geworden ist. Bei allen einzugestehenden Problemen scheint es der deutschen Entwicklungspolitik aber doch noch an menschenrechtlicher Konsequenz zu fehlen. Dies beginnt bereits auf der normativ-deklaratorischen Ebene; hier muss der weiterhin problematische Umgang der Bundesregierung – einschließlich des BMZ – mit der wieder und wieder betonten Gleichrangigkeit der bürgerlich-politischen und der wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte festgehalten werden. In der Praxis ist sicher auch noch vieles verbesserbar – vom weniger diskriminatorischen Umgang mit den Konditionalitätskriterien (wiewohl die Frage der Eignung menschenrechtlicher Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit ganz generell, wie angedeutet, nicht einfach zu klären ist) bis hin zur Projektauswahl und zur Setzung von Prioritäten und Schwerpunkten. Die vertiefte Zusammenarbeit des BMZ mit Entwicklungs-Nichtregierungsorganisationen bietet hier sicher erhebliche Perspektiven für Verbesserungen; die Nichtregierungsorganisationen sollten sich im übrigen auch selbst mit den Möglichkeiten einer engeren Vernetzung des Entwicklungs- und des Menschenrechtsbereiches auseinandersetzen. Gleichzeitig muss jedoch bezweifelt werden, ob die vom BMZ gleichfalls nachgesuchte Intensivierung der Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden einen positiven Einfluss auf die Stärkung des Menschenrechtsaspektes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit leisten kann. Dabei geht

es nicht darum, wirtschaftlichen Akteuren generell kein Interesse an Menschenrechtsfragen in den Zielländern ihrer Investitionen zu unterstellen; im Zweifel werden sie ihre unternehmenspolitischen Entscheidungen aber eher an ihren eigenen Interessen und Profitaussichten als daran ausrichten, ob durch sie die Menschenrechtslage in den Entwicklungsländern positiv beeinflusst werden kann.

## 7 Literaturhinweise

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Medienhandbuch Entwicklungspolitik, o. Ortsang. (*versch. Jahrgänge; bietet umfangreiche Zusammenfassungen der deutschen entwicklungspolitischen Praxis*).

Metz, Martina, Recht auf Entwicklung – Menschenrecht oder Hebel zu mehr Entwicklungshilfe? In: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998, S. 179-190 (*stellt die deutsche Politik im Zusammenhang mit dem Recht auf Entwicklung dar*).

Pfeil, Florian, Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik 1990-1998, Hamburg 2000 (*eine gute empirische Analyse deutscher Menschenrechtspolitik gegenüber Myanmar und Nigeria unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungszusammenarbeit*).

Schrade, Christina, Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4:2 (1997), S. 255-294 (*theoretisch fundierte Untersuchung deutscher Entwicklungspolitik*).

*Henning Boekle, M.A., geb. 1966; Studium der Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Tübingen (1988-1995); Studium am Human Rights Centre der University of Essex, Colchester/GB (1992-1993); 1996-2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung Internationale Beziehungen, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen; 2000-2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik, Universität Trier. Publikationen u.a.: German Foreign Human Rights Policy within the United Nations, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Foreign Policy of the New Germany, Theories and Case Studies, Manchester, Manchester University Press 2001, S. 271-295.*