

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 99

Menschenrechte und Entwicklung

Herausgegeben von

Klaus Dicke / Michael Edinger / Oliver Lembcke

in Zusammenarbeit mit Brigitte Hamm



Duncker & Humblot · Berlin

**KLAUS DICKE / MICHAEL EDINGER
OLIVER LEMBCKE (Hrsg.)**

Menschenrechte und Entwicklung

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 99

Menschenrechte und Entwicklung

Herausgegeben von

Klaus Dicke / Michael Edinger / Oliver Lembcke

in Zusammenarbeit mit Brigitte Hamm



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Menschenrechte und Entwicklung / hrsg. von Klaus Dicke/Michael Edinger/Oliver Lembcke. In Zusammenarbeit mit Brigitte Hamm. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Beiträge zur Politischen Wissenschaft ; Bd. 99)
ISBN 3-428-08950-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0421

ISBN 3-428-08950-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der vorliegende Sammelband geht auf eine Tagung zum gleichnamigen Thema im Juni 1996 im Gustav-Stresemann-Institut (GSI) in Bonn-Bad Godesberg zurück. Das vom Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena und dem Fach Politikwissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität – GH Duisburg in Zusammenarbeit mit dem GSI konzipierte Programm – gleichermaßen Beitrag zur interuniversitären Kooperation im Bereich der Forschung und Lehre zu Menschenrechten und Entwicklung wie zum Austausch mit der außeruniversitären Erwachsenenbildung – richtete sich an Studierende der Politikwissenschaft sowie an weitere an der Thematik Interessierte. Ziel der Veranstaltung war neben der vertiefenden Diskussion des Problemzusammenhangs von Menschenrechten und Entwicklung die Auseinandersetzung mit deren Implikationen für die praktische Menschenrechts- und Entwicklungspolitik, letztlich die Zusammenführung von Theorie und Praxis.

Zu diesem Zweck konnten, nicht zuletzt dank der aktiven Unterstützung des GSI, renommierte Fachleute aus Wissenschaft, Politik, Administration und aus dem NGO-Bereich als Referenten gewonnen werden. Erfreulicherweise ist die Idee, die Beiträge in einem Sammelband zu publizieren, von nahezu allen Vortragenden mit Interesse aufgegriffen und aktiv durch die Überarbeitung der Redemanuskripte, im Einzelfall auch durch die Ausarbeitung von thematisch neuen Beiträgen unterstützt worden. Über die Referenten hinaus hat sich der Kreis der Beitragenden um drei weitere kompetente Autoren – Vertreter von GERMANWATCH und den Obmann der CDU/CSU-Fraktion im Unterausschuß "Menschenrechte und humanitäre Hilfe" des Deutschen Bundestages – erweitert. Schließlich haben die an der Entstehung des Bandes Beteiligten selbst drei Beiträge beigesteuert.

Die Publikation wendet sich über die akademischen Zirkel und den Kreis der beruflich mit Menschenrechts- und entwicklungspolitischen Fragen Befäßen hinaus an in NGOs Engagierte und allgemein an die politisch interessierte Öffentlichkeit. Gerade durch die Vielfalt der versammelten Perspektiven trägt der Band unterschiedlichen Erwartungen und Interessen Rechnung. Seine

Erstellung ist Ausdruck der bereits während des Seminars fruchtbaren Zusammenarbeit der beiden politikwissenschaftlichen Institute in Jena und Duisburg. Sie wurde ermöglicht durch eine Reihe von Personen, denen an dieser Stelle ausdrücklich gedankt sei: an erster Stelle den Autorinnen und Autoren für die gute Kooperation und die Geduld gegenüber den Anliegen der Herausgeber, Frau Monika Löffler für die konstruktive Zusammenarbeit bei Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Tagung im GSI sowie für die wiederholte Ermutigung zur Weiterverfolgung des Publikationsvorhabens, den Studierenden für ihre Erarbeitung der als Band 15 in die Schriftenreihe des GSI aufgenommenen Tagungsdokumentation, schließlich den Herren Andreas Eis, Stefan Göhlert und Ingo Köhn für die technische Unterstützung und die Hilfe beim Kampf gegen den Fehler-teufel.

Daß aus einer (guten) Publikationsidee noch lange kein Buch wird, dürfte nicht nur dem Wissenschaftler bekannt sein. Daher gilt unser besonderer Dank dem Verlag Duncker & Humblot, namentlich Herrn Prof. Dr. Norbert Simon, für die bereitwillige Aufnahme des Titels in das Verlagsangebot und für die Übernahme der Herstellungskosten.

Jena / Duisburg, im März 1997

*Klaus Dicke
Michael Edinger
Oliver Lembcke
Brigitte Hamm*

Inhalt

Michael Edinger / Oliver Lembcke

Menschenrechte als Maßstab der Entwicklung. Eine Einführung 11

I. Theoretischer Zusammenhang

Uwe Holtz

Menschenrechte: Hilfe oder Hemmnis für Entwicklung? 31

Klaus Dicke

Menschenrechte als Kulturimperialismus? 57

Franz Nuscheler

Recht auf Entwicklung – Involution zum "Recht auf alles"? 77

Brigitte Hamm

Entwicklung und Menschenrechte. Eine empirische Analyse 97

II. Politische Durchsetzung

Klemens van de Sand

Menschenrechte als integraler Bestandteil der staatlichen Entwicklungs-
politik 117

Wolfgang Gerz

Nord-Süd-Dialog über Menschenrechte 137

Volkmar Deile

Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte – die Perspektive von
amnesty international 145

<i>Theodor Rathgeber</i>	
Ethnische Konflikte als Problem der Menschenrechte und der Entwicklung	157
<i>Manfred Kohler / Günther Holtmeyer</i>	
Herausforderungen und Strategien der Fluchtprävention: Perspektiven für das 21. Jahrhundert	183
<i>Stefan Telöken</i>	
Möglichkeiten und Grenzen des Flüchtlingsschutzes durch den UNHCR . . .	201
III. Institutionelle Verankerung	
<i>Michael Edinger / Oliver Lembcke</i>	
Strukturen parlamentarischer Menschenrechtspolitik. Der Unterausschuß " Menschenrechte und humanitäre Hilfe"	213
<i>Andreas Krautscheid</i>	
Nette Gesten für die Galerie? Die parlamentarische Menschenrechtsarbeit zwischen notwendiger Außenwirkung und substantieller Einflußnahme	253
<i>Rudolf Bindig</i>	
Für ein menschenrechtliches Profil der deutschen Politik. Alternativen zur Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik	261
<i>Amke Dietert-Scheuer</i>	
NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik. Eine oppositionelle Perspektive	269
<i>Irmgard Schwaetzer</i>	
Menschenrechtspolitik in einem liberalen Staat	279
Autoren	285

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AKP	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik (durch Lomé-Abkommen mit der EG verbunden)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ASEAN	Association of South East Asian Nations
AVR	Archiv des Völkerrechts
AwZ	Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Drs.	Bundestagdrucksache
DSE	Deutsche Stiftung für Entwicklung
DVGN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
EA	Europa Archiv
E + Z	Entwicklung und Zusammenarbeit
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GYIL	German Yearbook of International Law

HDI	Human Development Index
HFI	Human Freedom Index
HRQ	Human Rights Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGO	Intergovernmental Organization
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
JZ	Juristenzeitung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RgW	Rat der gegenseitigen Wirtschaftshilfe
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UN(O)	United Nations (Organization)
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
VR	Volksrepublik
VN	Vereinte Nationen (<i>Zeitschrift</i>)
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
WEU	Westeuropäische Union
ZEP	Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Menschenrechte als Maßstab der Entwicklung

Eine Einführung

Von Michael Edinger / Oliver Lembcke

Der Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklung ist in den letzten Jahren verstärkt zum Thema sowohl der Politik als auch der Sozialwissenschaften geworden. Ausdruck dessen ist nicht zuletzt eine wachsende Zahl an Veröffentlichungen.¹ Diese Tendenz verdankt sich vor allem der Tatsache, daß in der Praxis der Industriestaaten, zumal nach dem Ende der Blockkonfrontation, die Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik stärker miteinander verzahnt sind und dadurch die gemeinsame Schnittmenge in beiden Politikfeldern an Bedeutung gewonnen hat. Gleichwohl lassen sich jeweils unterschiedliche Ausprägungen konstatieren: Die Entwicklungspolitik hat sowohl auf bilateraler als auch multilateraler Ebene menschenrechtspolitische Konzepte

¹ Vgl. u. a. Lothar Brock (Hg.): *Menschenrechte und Entwicklung. Beiträge zum ökumenischen und internationalen Dialog*, Frankfurt a.M. / Hannover 1996; Wolfgang Heinz: *Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin 1994; *Journal für Entwicklungspolitik* (Schwerpunkt: Menschenrechte und Entwicklung) 10 (1994) 1; Rainer Tetzlaff (Hg.): *Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente*, Bonn 1993; Heiner Bielefeldt et al. (Hg.): *Menschenrechte und Entwicklung. Globale Politik zwischen universalen Normen und kultureller Identität*, Bonn 1992. Für die zweite Hälfte der 80er Jahre siehe David P. Forsythe (Hg.): *Human Rights and Development. International Views*, Basingstoke 1989; Dieter Oberndörfer: *Die Menschenrechte in der Entwicklungspolitik und der deutschen politischen Kultur*, in: *ZfP* 35 (1988), 1-14; Theo van Boven: *Human Rights and Development. Rhetorics and Realities*, in: M. Nowak / D. Steurer / H. Tretter (Hg.): *Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte*. FS Felix Ermacora, Kehl / Straßburg / Arlington 1988, 575-588; Lothar Brock: *Menschenrechte und Entwicklung*, in: *APuZ* B 27/1985, 3-16; Ved P. Nanda / George W. Shepherd (Hg.): *Human Rights and Third World Development*, Westport 1985.

aufgenommen,² was sich vor allem in der zunehmenden menschenrechtlichen Konditionalisierung der Vergabepolitik bekundet. Parallel dazu läßt sich in der Menschenrechtspolitik die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Anliegen feststellen,³ wenngleich hier nur ansatzweise eine programmatische und institutionelle Verankerung erfolgt ist.

Ein Grund für diesen Unterschied könnte ihre ungleiche Akzeptanz in der öffentlichen Meinung, aber auch in der wissenschaftlichen Zunft sein. Dieser Eindruck drängt sich jedenfalls auf, betrachtet man die Abgesänge auf die Steuerungsleistungen der Entwicklungspolitik nach den für die Länder der Dritten Welt "verlorenen Dekaden" der 70er und 80er Jahre. Warum in ihrer eigenen "Logik" das Scheitern der staatlichen Entwicklungshilfe angelegt ist und warum die Fortsetzung einer solchermaßen verfehlten Politik letztlich "tödliche" Auswirkungen für die Empfängerstaaten hat,⁴ sind zwei beispielhafte Fragestellungen, unter denen Entwicklungspolitik seit einiger Zeit in der Wissenschaft diskutiert und von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Selbst wenn diese Fundamentalkritik als höchst einseitig gelten muß und unlängst von kompetenter Seite eine Apologie der Entwicklungspolitik erfolgt ist,⁵ kann eine wachsende Skepsis in Politik und Öffentlichkeit ebensowenig geleugnet werden wie der gleichzeitig gewachsene Stellenwert der Menschenrechte. Während im entwicklungspolitischen Bereich mit Verweis auf das Konzept "Hilfe zur Selbsthilfe" eine Beschränkung externer Eingriffe auf das Notwendige angemahnt wird, hat es im Menschenrechtsbereich wiederholt Aufrufe an einzelne Staaten oder die Staatengemeinschaft gegeben, sich stärker zu engagieren.⁶

² Vgl. etwa für die europäische Ebene Art. 5 Abs. 1 des Vierten AKP-EWG-Abkommens von Lomé vom 15. Dezember 1989; für Deutschland den Kriterienkatalog der Entwicklungszusammenarbeit.

³ Vgl. Carl-Dieter Spranger: Menschenrechte und Demokratie – neue Aufgaben in der deutsch-afrikanischen Partnerschaft, in: DSE (Hg.): Förderung der Menschenrechte und der politisch-gesellschaftlichen Beteiligung in Afrika, Berlin 1994, 21-27, hier 23.

⁴ Vgl. Dietrich Dörner: Die Logik des Mißlingens, Reinbek 1989; Brigitte Erler: Tödliche Hilfe, Freiburg 1985; für eine Übersicht Ludgera Klemp: Entwicklungshilfe-kritik. Analysen und Dokumentation, Bonn 1988, insbesondere 59-84.

⁵ Vgl. Franz Nuscheler: Gegen den entwicklungspolitischen Pessimismus, in: APuZ B 12/1996, 3-10; mit ähnlichem Tenor und verknüpft mit der Forderung nach bereichsspezifischer Konzentration der Entwicklungshilfe Hartmut Sangmeister: Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß?, in: APuZ B 9/1997, 3-11.

⁶ Vor allem seit dem Eingreifen in Somalia ist die Skepsis gegenüber menschenrechtlich motivierten Interventionen jedoch deutlich gewachsen. Vgl. zu der Ge-

I.

Worauf beruht der Unterschied zwischen den beiden Politikbereichen, die das Ziel der Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen eint und deren gemeinsames Betätigungsfeld vorrangig in der Dritten Welt liegt? Es liegt nahe, ihn auf den Unterschied in Begriff und Gehalt dessen zurückzuführen, was Gegenstand der jeweiligen Politiken ist: Menschenrechte und Entwicklung.

Menschenrechte bestimmen den Träger des Rechts und den Verpflichteten des normativen Anspruchs und weisen insofern eine klare Normenstruktur auf. Sie sind nicht nur in den verschiedenen Pakten der Vereinten Nationen verrechtlicht worden, sondern haben auch infolge eines seit der Allgemeinen Erklärung von 1948 andauernden Menschenrechtsdialogs eine fortschreitende Bestimmung ihres normativen Gehalts erfahren.⁷ Mag ihr Verbindlichkeitsgrad noch immer umstritten sein, der in den Menschenrechten formulierte Anspruch ist nicht bzw. allenfalls hinsichtlich seiner Reichweite kontrovers. So lassen etwa weder der in Artikel 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) garantierte Anspruch auf Leben, das es gesetzlich gegen jede Form der Willkür zu schützen gilt, noch das ähnlich eindeutig formulierte Recht auf Arbeit in Artikel 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) Unklarheiten bezüglich des geregelten Gegenstandes aufkommen.

Während die Menschenrechte von der Autonomie der Person her gedacht werden, ohne dadurch die Existenz kollektiver Menschenrechte auszuschließen, wird Entwicklung – mit Blick auf die *Entwicklungsländer* – vornehmlich auf Gruppen oder Gesellschaften bezogen. Ein solches Verständnis von Entwicklung gilt unabhängig davon, daß diese auch den Individuen zugute kommt. Sie stellt in diesem Verständnis eine Synthese kollektiver (politischer, ökonomischer etc.) Güter dar und besitzt damit eine verglichen mit den Menschenrechten komplexere Struktur. Bereits die Überlegung, wer oder was sich

samtproblematik Heike Gading: Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin 1996; Wolfgang S. Heinz: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?, in: APuZ B 12-13/1993, 3-11; Hartmut Jäckel (Hg.): Ist das Prinzip der Nichteinmischung überholt?, Baden-Baden 1995.

⁷ Vgl. etwa Bruno Simma / Ulrich Fastenrath (Hg.): Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz, 3. Aufl., München 1992.