

U. Holtz, Menschenrechte: Hilfe oder Hemmnis für Entwicklung?, in: K. Dicke/M. Edinger/O. Lembcke (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 31-55.

Bis in die achtziger Jahre galt in der Entwicklungspolitik die politische Dimension von Entwicklung bzw. die Frage nach dem politischen System in den Entwicklungsländern als unwichtig. Der erste Minister des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Walter Scheel (FDP), formulierte, vor dreißig Jahren kurz und bündig: „Entwicklungspolitik dient dem wirtschaftlichen Aufbau der Nehmerländer.“ Und sein Staatssekretär Friedrich Karl Vialon assistierte: „Unsere Entwicklungspolitik ist darauf angelegt, die Produktivität der Wirtschaft in den Entwicklungsländern zu steigern und damit zugleich unsere Absatzmöglichkeiten zu erweitern.“¹

I. Die politische Dimension in der Entwicklungspolitik

Entwicklungspraktiker und Entwicklungsinstitutionen tabuisierten oft die Frage nach dem politischen System und nach der Verantwortung politischer Eliten. In ihrem entwicklungspolitischen Bericht von 1983 versicherte die ein Jahr zuvor ins Amt gekommene Bundesregierung unter Kanzler Kohl: "Die Bundesregierung achtet das Recht der freien Entscheidung der Entwicklungsländer über ihre politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung."² Außerdem wurde das Völkerrechtsprinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten hochgehalten. Das Weltbank-Abkommen untersagt es der Weltbank ausdrücklich, sich in die politischen Angelegenheiten eines Landes einzumischen, und fordert, daß bei den Weltbankbeschlüssen nur wirtschaftliche Erwägungen berücksichtigt werden dürften.³ Manche Wissenschaftler, die sich mit Fragen des politischen Systems in Entwicklungsländern befaßten, zeigten gar Verständnis für Entwicklungsdiktaturen in der Dritten Welt. So vertrat der Berliner Politikwissenschaftler Richard Löwenthal in den sechziger Jahren die Auffassung, daß in den Entwicklungsländern offensichtlich die Diktatur entwicklungskonformer und leistungsfähiger als die Demokratie sei.⁴ Für ihn bestand zwischen dem Ausmaß pluralistischer Freiheit und dem Tempo der Entwicklung eine relative Antinomie: „Jeder Grad an Freiheit wird mit etwas Verlangsamung der Entwicklung, jeder Grad an Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt.“⁵

¹ siehe jeweils Ziock, Hermann (Hrsg.), Entwicklungshilfe - Baustein für die Welt von morgen, Frankfurt a.M. (u.a.), 1966, S.6, 47.

² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) (Hrsg.), Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, 1983, S. 7.

³ Vgl. World Bank, External Affairs Department, The World Bank, Questions and Answers (als Ms. verv.), Washington D.C., April 1995, S. 34.

⁴ Vgl. Löwenthal, Richard (Hrsg.), Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin, 1963; siehe auch: Nohlen, Dieter, Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie, in: Junker, Detlef / Nohlen, Dieter / Sangmeister, Hartmut (Hrsg.), Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München, 1994, S. 20.

⁵ Löwenthal, Richard, Staatsfunktionen und Staatsform in Entwicklungsländern, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt, 1986, S. 266. Im Nachwort zu seinem 1963 geschriebenen und in dem von Nuscheler herausgegebenen Sammelband abgedruckten Beitrag relativiert Löwenthal seine Antinomie-These aufgrund der Erfahrung mit Entwicklungsdiktaturen, die sich fast ausnahmslos als "Diktaturen ohne Entwicklung" erwiesen haben. Vgl. auch Rüland, Jürgen / Werz, Nikolaus, Von der "Entwicklungsdiktatur" zu den Diktaturen ohne Entwicklung - Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte Welt-Forschung, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.), Dritte Welt-Forschung: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 16/1985, Opladen, 1985, S. 211- 232.

Auch die beiden Hauptstränge in der Entwicklungstheorie, sowohl die Modernisierungs- als auch die Imperialismus- und Dependenztheorien, vernachlässigten die Frage nach dem politischen System in den Entwicklungsländern. Dazu kam, daß in Zeiten des Ost-West-Konflikts von beiden Supermächten und ihren Verbündeten vorrangig darauf geachtet wurde, ob ein Entwicklungsland sich dem jeweiligen Lager zugehörig zeigte; Fragen der inneren Verhältnisse waren zweitrangig. So soll ein amerikanischer Präsident auf den Vorhalt, man könne doch nicht länger mit dem Diktator Somoza in Nicaragua zusammenarbeiten, geantwortet haben: Ja richtig - das ist ein Hundesohn (son of a bitch), aber er ist unser Hundesohn.

Für die Bundesrepublik galt bis zu den Ostverträgen und insbesondere bis zum Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR von 1972 unter Kanzler Willy Brandt die aus dem Jahre 1955 stammende Hallstein-Doktrin auch in der Entwicklungspolitik: Wenn ein Entwicklungsland diplomatische Beziehungen zur DDR aufnahm, wurde dies von der Bundesregierung als 'unfreundlicher Akt' betrachtet und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit dem betreffenden Land eingestellt. Dabei spielte die Frage, ob das Entwicklungsland eine Demokratie oder eine Diktatur war, keine Rolle.

Besonders das Epochenjahr 1989, das den Zusammenbruch kommunistischer Regime symbolisiert, hat mit der Vernachlässigung der politischen Dimension, d.h. der Frage nach dem politischen System, in der Entwicklungspolitik Schluß gemacht. Dies ist sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene spürbar. So führte die Bundesregierung 1991 politische Kriterien bei der Entwicklungszusammenarbeit ein, und der Ausschuß für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) widmete in seinem 1995er Bericht über die Entwicklungszusammenarbeit erstmals der politischen Dimension ein eigenes Kapitel.

II. Veränderte Bedeutung der Entwicklungspolitik

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wird deutlich: Vieles ist nicht mehr so, wie es einmal war. Der von Osteuropa ausgehende Wind des Wandels zu Demokratie, Respektierung der Menschenrechte und marktorientierten Ordnungen hat viele Entwicklungsländer erreicht - zum Leidwesen für einige ihrer Regierungen. Die Weltwirtschaft und die einflußreichen Bretton Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Weltwährungsfonds sind wirklich global geworden. Eine wichtige Veränderung in den internationalen Beziehungen ist der Übergang von einem Zeitalter, in dem Regierungen und Wirtschaft die Alleinakteure waren, zu einer Welt, in der die Zivilgesellschaft und insbesondere die Nichtregierungsorganisationen (NRO) eine zunehmend bedeutendere Rolle spielen.

Zu Recht hält Franz Nuscheler es für voreilig, vom Ende des Nord-Süd-Konflikts zu sprechen; dieser bleibt eine „Konfliktformation der internationalen Politik“. Deshalb gilt es, das politische, wirtschaftliche und soziale Nord-Süd-Gefälle, die „globale Apartheid“, zu bekämpfen.⁶

⁶ Vgl. Nuscheler, Franz, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 1., durchges. Nachdruck der 4., völlig neu bearb. Auflage, Bonn, 1995, bes. S. 99ff.

Mehr als eine Milliarde Menschen - vor allem in den Hungergürteln Afrikas südlich der Sahara und in Südasien - lebt in absoluter Armut und muß mit maximal einem Dollar pro Tag auskommen. Im Armuts- und Hungerproblem liegt wohl die bedeutendste Ursache für viele andere Welt- und Entwicklungsprobleme (wie armutsbedingte Umweltzerstörung, Landflucht, Bevölkerungswachstum, Migration, inner- und zwischenstaatliche Verteilungskonflikte, fundamentalistische Strömungen). Bereits im ersten Bericht der Nord-Süd-Kommission von 1980 hatte ihr Vorsitzender Willy Brandt gemahnt, die Bemühungen um den Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern als „eine neue, geschichtliche Dimension für die aktive Sicherung des Friedens“ zu begreifen; denn: „Wo Hunger herrscht, kann Friede nicht Bestand haben. Wer den Krieg ächten will, muß auch die Massenarmut bannen.“⁷

Weitere Probleme, unter denen die Menschen in einer Reihe von Entwicklungsländern zu leiden haben und die den ganzen Globus in Mitleidenschaft ziehen, sind Wasser- und Energieknappheit, Massenkrankheiten, die Verschuldungskrise, der „unfaire“ Welthandel sowie politische Unterdrückung, Korruption und Krieg. Wenn es um die Bekämpfung zentraler Entwicklungsprobleme geht, wird häufig die Entwicklungspolitik bzw. die Entwicklungshilfe als probates Mittel angesehen.

Die entwicklungspolitische Debatte des Deutschen Bundestages zu Beginn der 13. Wahlperiode am 19. Januar 1995 machte deutlich, daß die Entwicklungspolitik in den neunziger Jahren ein erweitertes Mandat besitzt.⁸ Neben den traditionellen Aufgaben wie Armutsbekämpfung, Förderung von Bildung und Gesundheit, Umweltschutz und Eindämmung des Bevölkerungswachstums soll die Entwicklungspolitik zur Lösung anderer dringlicher Aufgaben beitragen: so zur Bekämpfung von Fluchtursachen, Konflikten sowie Not- und Katastrophensituationen, aber auch zur Unterstützung beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft sowie zur Stärkung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft.

III. Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklung

Entwicklung ist ein außerordentlich tiefgreifender, langwieriger und komplexer Wandlungsprozeß, der wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Strukturen verändert und die Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksweisen der Menschen nicht unberührt läßt. Erfolge bei der Überwindung von Unterentwicklung werden sich deshalb nur selten rasch einstellen. Ein Zustand der Unterentwicklung in einem Land herrscht laut Internationalem Arbeitsamt (ILO) dann vor, wenn große Teile der Bevölkerung unter Hunger und Armut leiden, kein menschenwürdiges Leben führen können und ihre Grundbedürfnisse (wie Arbeit, Bildung, Ernährung, Kleidung, Trinkwasser, Gesundheit, Unterkunft, Transport, gesunde Umwelt, Eigenständigkeit, Selbstvertrauen und individuelle Freiheiten) nicht oder völlig unzureichend befriedigt sind⁹.

⁷ Bericht der Nord-Süd-Kommission. Der Brandt - Report, Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln, 1980, S. 21, 23.

⁸ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/12 vom 19.01.1995, S. 670-689.

⁹ Zum Konzept der Grundbedürfnisse siehe: Internationales Arbeitsamt (Hrsg.), Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse. Ein weltweites Problem, Bericht des Generaldirektors, Genf, 1976, insbes. S. 7f., 34f. Die

Menschenrechte und Entwicklung gehören zusammen.¹⁰ Daß diese These nicht die Kopfgeburt eines "Westlers" ist, verdeutlichen jene Zielbeschreibungen von Entwicklung, die vom Süden selbst oder unter starker Beteiligung des Südens gegeben worden sind.

So findet sich eine überzeugende, von Persönlichkeiten des Südens gegebene Definition von Entwicklung im Bericht der Südkommission von 1990 (Kommissionsvorsitzender Julius Nyerere): „Nach unserer Auffassung ist Entwicklung ein Prozeß, der es den Menschen ermöglicht, ihre Fähigkeiten zu entfalten, Selbstvertrauen zu gewinnen und ein erfülltes und menschenwürdiges Leben zu führen. Entwicklung ist ein Prozeß, der die Menschen von der Angst vor Armut und Ausbeutung befreit. Sie ist der Ausweg aus politischer, wirtschaftlicher und sozialer Unterdrückung.“¹¹

Für Demokratisierungsdiskussionen weltweit ist der „Typus der sogenannten westlichen Demokratie im zustimmenden wie ablehnenden Sinne Maßstab und Referenzpunkt“ geblieben; dabei stellt sich in vielen Ländern, die nicht dem abendländischen Kulturkreis angehören, die Frage nach der Zukunft der Demokratie in einem vorwiegend sozio-kulturellen Spannungsfeld, in dem oft tradierte Wertvorstellungen „mit dem Individualisierungsdruck und den sozialen Erwartungshaltungen, wie sie mit dem Einzug westlicher Lebensformen - einschließlich der Demokratieideen - auftreten“, kontrastieren.¹² Der Versuch, Demokratie von außen zu befördern, muß sich immer der Mahnung der aus Nord und Süd stammenden Verfasser der „Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung“ bewußt sein: „Demokratie entwickelt sich nicht auf Befehl von außen, sondern muß sich infolge einer internen 'Nachfrage' herausbilden.“¹³ Dennoch - fügen sie hinzu - habe die Völkergemeinschaft aus mitmenschlicher Solidarität und aus Gründen gegenseitiger Abhängigkeit die Pflicht, die Achtung der Menschenrechte und die Entwicklung der Demokratie zu unterstützen.¹⁴ Zudem ist die interne Nachfrage in vielen Ländern zu spüren -

Befriedigung der Grundbedürfnisse soll - so die ILO - als Teil der Erfüllung der grundlegenden Menschenrechte erfolgen; sie stellt Mindestziele dar, deren einzelne Elemente je nach Entwicklungsstand und Land differieren können.

¹⁰ Publikationen neueren Datums zum Thema 'Menschenrechte und Entwicklung': Tetzlaff, Rainer (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung: Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 1993; Heinz, Wolfgang S., Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Berichte und Gutachten 4, Berlin 1994; Braßel, Frank / Windfuhr, Michael, Welthandel und Menschenrechte, Bonn, 1995; Brock, Lothar in Verbindung mit dem Kirchenamt der EKD (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung - Beiträge zum ökumenischen und internationalen Dialog. Mit Leitlinien der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst, Hannover/Frankfurt a.M., 1996.

¹¹ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Die Herausforderung des Südens: Der Bericht der Südkommission, Bonn, 1991, S. 34.

¹² Kühnhardt, Ludger, Die Zukunft der Demokratisierung, in: Kaiser, Karl / Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Baden-Baden, 1995, S. 182f. Kühnhardt weist darauf hin, daß sich selbst im Westen eine Debatte über Grundlagen, Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen sowie über die Konzeption von Demokratie als notwendig erwiesen hat, wobei die Demokratietheorien zwischen dem klassischen Ansatz der repräsentativen und dem idealistischen Ansatz der partizipatorischen Demokratie schwanken, S. 184f.

¹³ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung, Bonn / Saarbrücken, 1991, S. 56.

¹⁴ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 1991, S. 56f.

von China über Indonesien, Myanmar, Kenia bis nach Brasilien. So sind nach der Überzeugung von Jorge Eduardo Saavedra Durão die seit dem letzten Jahrzehnt zu beobachtenden Demokratisierungstendenzen in Brasilien von der Basis der Gesellschaft ausgegangen und haben zu einer Bildung und Stärkung der Zivilgesellschaft geführt; dennoch bleibe im Bereich der Demokratisierung viel zu tun, und die von außen geleistete Entwicklungszusammenarbeit könne einen Beitrag zum Demokratisierungsprozeß leisten. Unter Demokratisierung versteht er einen Prozeß, für den die Einhaltung der Menschenrechte „essentiell“ ist und auf die Formung eines Staates abzielt, „der ein System von 'checks and balances' aufweist, die Partizipation der Bevölkerung auf allen Ebenen garantiert und eine 'öffentliche Politik' formuliert, die eine umfassende, nicht nur formale Demokratisierung durch die Beteiligung sowie Teilhabe aller an der gesellschaftlichen Entwicklung garantiert“.¹⁵

1990 meldete sich das UN-Entwicklungsprogramm UNDP mit einer Neudefinition von Entwicklung zu Wort¹⁶. Der erste Bericht über menschliche Entwicklung versteht „human development“ als „einen Prozeß der Erweiterung menschlicher Wahlmöglichkeiten“. Drei Bereiche werden dabei als wesentlich herausgestellt: ein langes und gesundes Leben, Bildung und ein ausreichender Lebensstandard (a decent standard of living). Positiv an dieser Definition und der dahinter stehenden Konzeption ist, daß der Mensch im Zentrum von Entwicklung steht und nicht etwa das Wirtschaftswachstum und die Expansion von Waren. Diese Definition bildet die Grundlage des menschlichen Entwicklungsindex (Human Development Index - HDI). Der Index mißt Entwicklung mit drei zentralen Indikatoren: Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierungsrate der Erwachsenen und Basiskaufkraft für einen würdigen Lebensstandard (Personal Purchasing Power). Diese drei Indikatoren werden im HDI zu einem einheitlichen Maß zusammengeführt. Verglichen mit der Messung des BSP pro Kopf vermittelt der HDI ein realistischeres Bild des sozio-ökonomischen Fortschritts eines Landes.

Auf der Basis des HDI werden die Länder der Welt in drei Gruppen menschlicher Entwicklung eingeteilt, nämlich in die Ländergruppe mit hoher, mittlerer und niedriger menschlicher Entwicklung. Im 1990er Bericht weisen Japan, Schweden und die Schweiz den höchsten Grad an menschlicher Entwicklung auf, während Burkina Faso, Mali und Niger am Ende der menschlichen Entwicklung stehen.¹⁷ (Im 1996er Bericht stehen Kanada, USA und Japan auf den Plätzen 1 bis 3, Deutschland auf Platz 18, und Somalia, Sierra Leone und Niger nehmen die drei letzten Plätze ein.¹⁸)

Beim HDI fehlen Indikatoren, die sich auf die politischen Rahmenbedingungen beziehen. Dieses Manko spürte UNDP selbst; im zweiten Bericht über die menschliche Entwicklung 1991 findet sich unter Berufung auf die Erkenntnis, daß menschliche Entwicklung unvollständig ist ohne menschliche Freiheit, erstmals der Versuch, einen „menschlichen Freiheitsindex“ (HFI) zu erstellen.¹⁹ Der Index basierte auf 40 Schlüsselindikatoren für den

¹⁵ Saavedra Durão, Jorge Eduardo, Ländliche und demokratische Entwicklung als Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit, in: Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (Hrsg.), Land und Demokratie - Perspektiven ländlicher Entwicklung in Brasilien, Bonn, 1994, S. 34, 37f.

¹⁶ UNDP, Human Development Report 1990, New York, Oxford, 1990, S.10ff

¹⁷ UNDP, Human Development Report 1990, S. 128f.

¹⁸ UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, DGVN, Bonn, 1996, S. 165ff.

¹⁹ UNDP, Human Development Report 1991, New York, Oxford, 1991, S. 18ff.

Begriff der Freiheit, die ausnahmslos der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie anderen internationalen Verträgen entnommen wurden. Zu diesen Indikatoren gehörten Mehrparteienwahlen, Pressefreiheit, ein funktionierendes Rechtssystem, Reise- und Versammlungsfreiheit, Chancengleichheit der Geschlechter, Gleichbehandlung der Ethnien und andere demokratische Freiheiten einer zivilisierten Gesellschaft. Im 1991er Bericht stand Schweden im Index der Freiheitsrechte an erster und der Irak an letzter Stelle; Deutschland fand sich auf der neunten Position.²⁰ Allerdings mußte UNDP auf Druck einzelner - besonders asiatischer - Entwicklungsländer in den folgenden Berichten bis heute auf diesen Index verzichten.

Zum Zusammenhang von menschlicher Entwicklung und politischer Freiheit lassen sich folgende Thesen aufstellen:

- Freiheit und Demokratie sind keine Garantie für eine gute Entwicklung, aber langfristig gibt es keine nachhaltige, hohe menschliche Entwicklung ohne demokratische Freiheiten und ohne die Respektierung der Menschenrechte.
- Demokratisch verfaßte, wirtschaftlich starke und sozial verpflichtete Staaten sind am besten gerüstet, die Gegenwart ihrer Bevölkerung zu sichern, zukunftsfähige Entwicklungen voranzutreiben und globale Verantwortung zu übernehmen.

In der deutschsprachigen wissenschaftlichen Diskussion spielte das von Dieter Nohlen (Heidelberg) und Franz Nuscheler (Duisburg) erstmalig 1974 vorgestellte „Magische Fünfeck von Entwicklung“ eine große Rolle. In der dritten Auflage des von ihnen herausgegebenen achtbändigen „Handbuchs der Dritten Welt“ (Bonn 1992-1994) nehmen sie einige Ergänzungen vor.²¹ Zunächst wiederholen sie die Elemente des magischen Fünfecks von Entwicklung, nämlich: Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit. Diese Komponenten benennen fünf Einzelziele von Entwicklung, die zugleich normativ-kritische Maßstäbe und Langzeitperspektiven darstellen. 1992 fügen die beiden Politologen hinzu:

1. Die normative Vorgabe von Partizipation („Partizipation ist ein normativer Sammelbegriff, der politische und soziale Menschenrechte zusammenfaßt. Partizipation fordert politische Mitwirkung und soziale Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern einer Gesellschaft,“²²) ist selbst für Industrieländer eine idealistische Vision; für viele Menschen in der Dritten Welt bedeutet Entwicklung „voraussichtlich auch weiterhin Befriedigung der Grundbedürfnisse“.

2. Früher war die Bedeutung der ökologischen Dimension noch nicht so offensichtlich wie heute: „Ihre Berücksichtigung ist kein pflichtschuldiges Zugeständnis an den ökologiebewußten Zeitgeist, sondern eine *conditio sine qua non*, weil Entwicklung, wie sie auch immer definiert werden mag, bei einer fortschreitenden Zerstörung der natürlichen

²⁰ UNDP, Human Development Report 1991, S. 20.

²¹ Vgl. Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz, Was heißt Entwicklung?, in: Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, durchges. Nachdruck der 3. Aufl., Bonn, 1992, S. 55-75, bes. S. 74.

²² Nohlen / Nuscheler, Was heißt Entwicklung?, in: Nohlen / Nuscheler (Hrsg.), 1992, S. 71.

Lebensgrundlagen selbstzerstörerische Wirkung hat.“²³ Deshalb präzisieren die beiden Wachstum nicht nur als armutsverminderndes, sondern auch als umweltverträgliches Wachstum und greifen den Begriff „sustainable development“, nachhaltige Entwicklung, auf. (Dieser Begriff hat auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 'offizielle Weihen' erhalten. In der dort von über hundert Industrie- und Entwicklungsländern angenommenen Agenda 21 heißt es, daß „einer nachhaltigen Entwicklung auf der politischen Agenda der Staatengemeinschaft Vorrang einzuräumen ist.“²⁴)

3. Angesichts der Überlegenheit des Kapitalismus als Wirtschaftssystem entgegenen die beiden Politikwissenschaftler ordo-liberalen Entwicklungstheoretikern, die auf die freie Konkurrenz des Marktes als Motor von Entwicklung setzen: „Der Markt ist ein wirksames Regulativ für Angebot und Nachfrage und für die Allokation der Ressourcen; ... er ist aber kein *deus ex machina* zur Überwindung von Unterentwicklung, vor allem dort, wo die strukturellen und sozio-kulturellen Voraussetzungen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft fehlen.“²⁵ Dennoch bleiben unter den internationalen Rahmenbedingungen, die auch einen ordnungspolitischen Rahmen setzen, „ein sozial und ökologisch gebändigter Kapitalismus sowie eine internationale soziale Marktwirtschaft ordnungspolitische Orientierungsmodelle.“²⁶

Dem ist hinzuzufügen: Der Mensch ist nicht nur ein „homo oeconomicus“, sondern auch ein „zoon politicon“ und ein Kulturwesen. Kultur ist ein wichtiges „Lebensmittel“. Deshalb erweist sich die einseitige Fokussierung auf den Markt als risikoreich. Dort, wo der Markt seine gesellschaftliche Steuerungsfunktion nicht mehr im Sinne des Gemeinwohls erfüllen kann, muß der Staat z.B. bei sozialen und Umweltfragen seine Steuerungs- und Rahmensetzungsfunktionen nach wie vor wahrnehmen. Für die Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit wie für uns selbst wird der richtige 'Mix' das Entscheidende sein.

Mit dem erweiterten und präzisierten „Magischen Fünfeck von Entwicklung“ kann ich mich ebenso weitgehend identifizieren wie mit der Definition der Südkommission und der menschlichen Entwicklung von UNDP, wenn sowohl der menschliche Entwicklungsindex als auch der menschliche Freiheitsindex konstitutiv für Entwicklung ist.

Meine kürzeste Zielbestimmung von Entwicklung lautet im übrigen: Entwicklung fördert einen menschenwürdigen, nachhaltigen Prozeß, der dreierlei auf Dauer ermöglicht, nämlich die Befriedigung der Grundbedürfnisse, die Verwirklichung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien sowie ein umwelt- und sozialverträgliches Wirtschaften. Die Anstrengungen sollten weniger auf die Beantwortung der Frage gerichtet sein, ob Demokratie die Entwicklung voranbringt, sondern auf welche Art und Weise die parallelen Prioritäten

²³ Nohlen / Nuscheler, Was heißt Entwicklung?, in: Nohlen / Nuscheler (Hrsg.), 1992, S. 74.

²⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro-Agenda 21, 1992, Bonn, S. 10.

²⁵ Nohlen / Nuscheler, Was heißt Entwicklung?, in: Nohlen / Nuscheler (Hrsg.), 1992, S. 74.

²⁶ Nohlen / Nuscheler, Was heißt Entwicklung?, in: Nohlen / Nuscheler (Hrsg.), 1992, S. 74f.

eines demokratischen Systems und eines wirksamen Entwicklungsstaates als Tandem verwirklicht werden können.²⁷

IV. Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte

Die Menschenrechte beginnen mit dem Recht auf Reis, Schule, Gesundheitsversorgung und angemessenen Wohnraum und reichen über die Meinungs- und Pressefreiheit bis zur freien Betätigung von Parteien, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen und schließen das Recht auf eine gesunde Umwelt ein - sie umfassen also wirtschaftliche, soziale, ökologische und kulturelle Grundrechte und die politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte. Ich gehöre zu denen, die im April 1996 einen Appell an die Bundesregierung gerichtet haben, auf internationaler Ebene nicht länger die Zweiteilung der Menschenrechte hinzunehmen. Wir beklagen in dem Aufruf, daß das Recht auf Nahrung, Arbeit, Wohnung und Gesundheit ein Schattendasein im Vergleich zu den politischen Menschenrechten fristet. Wir betonen, daß, wo die sozialen Rechte nicht erfüllt sind, auch die politischen Rechte nicht wahrgenommen werden und viele politische und kriegerische Konflikte ihre Ursache in der Mißachtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte haben.²⁸

Die verschiedenen Menschenrechte sind gleichwertig, unteilbar und stützen sich gegenseitig. Dies machten die beiden vor dreißig Jahren kodifizierten UN-Pakte bereits deutlich: der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - jeweils von den UN am 19. Dezember 1966 angenommen und 1976 in Kraft getreten. Dieselbe Erkenntnis wurde jüngst auf der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien von 1993 bekräftigt. Allerdings wird es immer dringender, die 'Unteilbarkeits'-Rhetorik in die Praxis zu übersetzen.²⁹

Um die im Titel aufgeworfene Frage zu beantworten, sei auch ins Gedächtnis gerufen, was der Hauptautor des UNDP-Berichts, Mahbub ul Haq, im Mai 1991 anlässlich der Vorstellung des „Human Freedom Index“ (HFI) erklärte: „Die Evaluierung von Graden der menschlichen Entwicklung für jedes Land ist unvollständig, wenn man den Grad der Freiheitsrechte außer acht läßt. (...) Ein Vergleich der beiden Indizes zeigt, daß ein hoher Grad an menschlicher Entwicklung offensichtlich erst im Rahmen eines hohen Grades an Freiheitsrechten erreicht wird.“³⁰

Also: Menschenrechte stellen kein Hemmnis von Entwicklung dar; vielmehr gehört zu jeder Entwicklung, daß sie in einem menschenwürdigen Rahmen stattfinden muß. Menschenrechte machen die Essenz dessen aus, was Entwicklung eigentlich ist; sie sind die Kompaßnadel für Entwicklung. Wer Menschenrechte unterdrückt, behindert Entwicklung. Die unterschiedlichen Menschenrechte sind eine gute Meßlatte für die Evaluierung von

²⁷ Vgl. White, Gordon, Towards a democratic developmental state, in: ids bulletin 26, 2/1995, Institute of Development Studies, University of Sussex, S. 27-36.

²⁸ Vgl. Aufruf an die Bundesregierung: Nahrung, Arbeit, Wohnung, Gesundheit. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte fördern, in: epd-Entwicklungspolitik, 9/96, April, Dokumentation, S. d1f.

²⁹ Vgl. dazu Eide, Asbjørn, Human rights requirements to social and economic development, in: Food Policy, 21, 1/1996, S. 23-39; hier: S. 38.

³⁰ zit. nach UNDP, UNDP-Bericht erstellt realistische Strategien, als Ms. verv., Genf, Mai 1991, S. 8.

Entwicklung; entwicklungspolitischer Fortschritt läßt sich am fortschreitenden Grad der Verwirklichung der einzelnen Menschenrechte festmachen.

Zur Freiheit von Unterdrückung und Ausbeutung, von Hunger und Ressourcenzerstörung beizutragen - dies ist sicherlich das vornehmste Ziel der Entwicklungspolitik. Oder, wie es in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt, es ist das „höchste Bestreben der Menschheit“, eine Welt zu schaffen, in der die Menschen „frei von Furcht und Not leben“.³¹ Eine weiterhin gültige Vision, die für Nord und Süd, West und Ost nichts an Attraktivität eingebüßt hat.

V. Erwartungen an die EZ beim Demokratisierungsprozeß

Am jeweiligen Entwicklungs- und Demokratisierungsprozeß sind viele Akteure inner- und außerhalb der Entwicklungsländer beteiligt. Von außen gewährte Unterstützung - wie die Entwicklungshilfe - kann eine eigenständige Entwicklung und die 'interne Nachfrage' nach Demokratie fördern. Fortschritte in den Entwicklungsländern sind jedoch auch von äußeren Faktoren abhängig, wie dem Funktionieren der Weltwirtschaft³². Die Industrieländer tragen Mitverantwortung, weil sie die internationalen Spielregeln in Wirtschaft, Handel und mächtigen Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) bestimmen.

Im Vergleich zu den anderen Faktoren und Akteuren, die auf den Entwicklungsprozeß einwirken, ist die Entwicklungshilfe bzw. die Entwicklungszusammenarbeit nur ein Leichtgewicht. Sie ist schon vom Volumen her von nachrangiger Bedeutung.

Die Bundesregierung, d.h. der Bundesminister des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Carl-Dieter Spranger, stellte im Oktober 1991 - erst nach der Epochenwende von 1989 - fünf Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern vor. Die Kriterien verdeutlichen, daß jetzt der politischen Dimension von Entwicklung zumindest in der Theorie Relevanz zugemessen wird. Sie lauten: Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, marktwirtschaftlich orientierte und soziale Wirtschaftsordnung sowie Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Die Vergabekriterien, die keine starren Meßgrößen bilden, dienen laut Bundesregierung vor allem der Entscheidungsfindung, ob und in welchem Umfang, mit welchen Instrumenten und in welchen Bereichen mit einem Land zusammengearbeitet werden soll.³³ Zu Recht wurde damit die Bedeutung positiver Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern als Voraussetzung für den Erfolg von Entwicklungshilfe anerkannt.

³¹ Text der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in: Tomuschat, Christian, Menschenrechte: Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz DGVN-Texte 42, Bonn, 1992, S. 26-31; hier: S. 26.

³² Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Bericht der Südkommission, 1991, S. 34, 39f.

³³ Vgl. BMZ (Hrsg.), Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342, 14.12.95, S. 48; dieser Teil des Zehnten Berichts mit den Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit ist auch abgedruckt in: Internationale Politik, 51, 4/1996, S. 104.

Diese Kriterien, die aus Beschlüssen des Deutschen Bundestages seit 1982 („Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland sollte die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik sein.“), aus einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ aus dem Jahre 1990 sowie der internationalen Diskussion und internationalen Vereinbarungen schöpfen, haben in Deutschland und OECD-Ländern weitgehend Zustimmung gefunden.

Im jüngsten Evaluierungsbericht der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) von 1996 wurde ebenfalls deutlich, daß das wirtschaftliche, soziale und politische Umfeld entscheidende Erfolgsparameter sind. So müsse der Staat als Grundvoraussetzung entwicklungsorientiert handeln, eine marktwirtschaftliche Ordnung gewährleisten sowie Rechtssicherheit garantieren und die Menschenrechte respektieren. Projekte könnten mittel- und langfristig nicht besser sein als die Rahmenbedingungen, in die sie eingebettet seien.³⁴ Selbst die Weltbank und auch die OECD propagieren in den neunziger Jahren gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln („good governance“) und eine partizipative Entwicklung, die die Zivilgesellschaft stärkt. Dabei versteht die Weltbank unter „governance“ „the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.“³⁵ Sie ist insoweit an Rechtsstaat und Rechenschaftspflichtigkeit politischer Regime interessiert, als dadurch ihre Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern eine bessere Aussicht auf Erfolg versprechen.³⁶

Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD (DAC) billigte im Dezember 1993 die „Orientierungen für eine partizipative Entwicklung und gute Staatsführung“.³⁷ Damit unterstreichen die westlichen Geberländer den hohen Stellenwert, den sie einer guten Staatsführung, der Beachtung der Menschenrechte und der Demokratisierung für nachhaltige Entwicklungsfortschritte beimessen. Gleichzeitig wird damit ihr Wille deutlich, in wachsendem Maße die Gewährung entwicklungspolitischer Leistungen mit politischen Reformen in Richtung auf Demokratie und Menschenrechte zu verknüpfen, also eine politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit zu praktizieren. Die im November 1995 beschlossene revidierte vierte Lomé-Konvention zwischen den EU- und den AKP-Ländern verstärkte die Bedeutung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien für eine erfolgreiche Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit; zum erstenmal wird auch „good governance“ als ein besonderes Ziel der Kooperationsmaßnahmen aufgeführt (Art. 5).³⁸

In seinem 1995er Bericht widmet der Entwicklungshilfeausschuß der OECD der bislang vernachlässigten politischen Dimension von Entwicklung ein eigenes Kapitel.³⁹ Die politische

³⁴ KfW, Ergebnisse der Finanziellen Zusammenarbeit. Dritter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt a.M., 1996, S. 6f., 46.

³⁵ World Bank, Governance and Development, Washington D.C., 1992, S. 52.

³⁶ Vgl. World Bank, Governance. The World Bank's Practice, Washington D.C., 1994.

³⁷ OECD, DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, OECD/GD, 93/191, Paris, 1993.

³⁸ Abgedruckt ist die revidierte Lomé-Konvention als Sonderbeilage in: The ACP-EU Courier, Nr. 155, Jan./Febr. 1996.

³⁹ OECD (Hrsg.), Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, S. 25-34.

Dimension erfordert von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit die stärkere Berücksichtigung von drei Förderbereichen:

- a) Unterstützung für Demokratisierung und pluralistische, partizipatorische politische Systeme in den Entwicklungsländern (PD/GG - participatory development and good governance - stehen jetzt ganz oben auf der Entwicklungsagenda⁴⁰);
- b) Hilfe beim Aufbau von Zivilgesellschaften;
- c) Unterstützung für friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktmanagement und Konfliktprävention.

Im Mai 1996 nahm der DAC den Bericht „Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation“ an, in dem die „Orientierungen“ von 1993 bekräftigt werden. Zugleich werden aber auch wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Ziele der Entwicklungszusammenarbeit gesetzt. So soll bis zum Jahre 2015 die Zahl der in extremer Armut Lebenden um die Hälfte reduziert werden, für jedes Kind zumindest die Grundschulbildung garantiert

sein, die Sterberate der Kinder unter fünf Jahren um zwei Drittel reduziert werden, für alle eine gesundheitliche Grundversorgung verfügbar sein und bis zum Jahr 2005 in jedem Land eine nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung vorhanden sein, so daß bis 2015 auf nationaler und globaler Ebene die negativen Umweltrends gestoppt werden. Zur Erreichung dieser Ziele könne eine "stärker menschenzentrierte, partizipatorische und nachhaltige" Entwicklungszusammenarbeit beitragen, die dementsprechende Entwicklungsprozesse fördert.⁴¹

VI. Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungspolitik - Ausdruck neo-kolonialen Verhaltens ?

Eine Reihe von Entwicklungsländerregierungen ist überhaupt nicht glücklich über die Aufwertung der politischen Dimension von Entwicklung bei den westlichen Geberländern, die von den Menschenrechten bis zur Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns reicht. Einige kritisieren - so z.B. Malaysia - grundsätzlich jede Konditionalisierung der Entwicklungshilfe als eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten und als neo-kolonialistisches Verhalten des Westens. „Der Westen täte gut daran, vom Erfolg Ostasiens zu lernen und sich zu asiatisieren. Er sollte unsere Werte akzeptieren, nicht andersherum“, meinte Malaysias Premier Mahathir vor dem europäisch-asiatischen Gipfel in Bangkok im März 1996.⁴²

Ihm ist zu erwidern: In der Tat haben die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten ihre Ausformung im "Westen" erfahren und eine besondere Prägung durch die Reformation und vor allem die europäische Aufklärung mit der Betonung der Freiheit und Mündigkeit des Individuums, des praktischen Lebenssinns sowie des Vernunftprinzips und des dadurch geförderten säkularisierten Denkens erfahren. Kulturkreise ohne vergleichbare Erfahrungen

⁴⁰ Vgl. auch OECD / DAC, Participatory Development and Good Governance, Development Co-operation Guidelines Series, Paris, 1995.

⁴¹ Vgl. OECD / DAC, Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, DCD / DAC, 96, 15/Final, als Ms. verv., Paris, Mai 1996; siehe auch: Van de Sand, Klemens, Mehr Koordination der Geber?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 37, 7/1996, S. 168-171.

⁴² Zit. nach "Kein Verständnis für Südostasien?", in: FES-Info, 1/96, S. 2.

haben es schwer, der Rationalität des mittlerweile den gesamten Globus umspannenden Wirtschaftsparadigmas zu folgen. Daß dies dennoch möglich - und dazu noch ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität - ist, zeigt das Beispiel Japan.

Verständlicherweise bedeutet für einen Analphabeten und hungernden Menschen die Pressefreiheit nicht unbedingt ein primäres, existentielles Grundrecht. Dennoch weist die Entwicklungsgeschichte z.B. in Afrika aus, daß die von vielen autokratischen, sich selbst bereichernden Herrschern in der Entkolonialisierungsphase in den 60er Jahren ausgegebene Parole „Erst Entwicklung, dann Demokratie“ zu keinem von beiden geführt hat und diese Parole dazu mißbraucht wurde, die Bevölkerung zu unterdrücken und sich an der Macht zu halten. Spätestens mit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 ist von der Völkergemeinschaft die Universalität und die gleichgewichtige Bedeutung der unterschiedlichen Arten von Menschenrechten anerkannt. Menschenrechte sind global und keine innere Angelegenheit eines Landes. Die kulturelle Relativierung des Universalprinzips der Menschenrechte soll oft nur Menschenrechtsverletzungen legitimieren.⁴³

Die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien ist von großer entwicklungstheoretischer und -strategischer Bedeutung. Nach z.T. heftigen Debatten vor allem zwischen Vertretern europäischer und asiatischer Länder verständigte man sich darauf, von der Universalität der Menschenrechte auszugehen und ihrer kulturellen Relativierung eine Absage zu erteilen. Außerdem wurde festgehalten: Demokratie, Entwicklung und die Verwirklichung der Menschenrechte, und zwar der politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie des Rechts auf Entwicklung sind untrennbar miteinander verbunden und stärken sich gegenseitig. Wer an den „Wiener Konsens“ erinnert und von sich selbst und anderen dessen Erfüllung erwartet, kann nicht neo-kolonialen Verhaltens geziehen werden.

Auch wenn fernöstliche Industriestaaten, deren Regierungen mit autoritären Methoden daherkommen, den Westen in einen brutalen globalen Wettbewerb hineindrängen, kann ich nur mit dem Liberalen Ralf Dahrendorf davor warnen, diese Staaten nachzuahmen: „Wenn wir Europäer nicht mehr überzeugt sind, daß politische und wirtschaftliche Freiheiten zusammengehören, an was, verdammt noch mal, glauben wir dann überhaupt noch?“⁴⁴

Deshalb sollten diktatorische Regime, die die grundlegenden Menschenrechte verletzen, nicht noch mit Entwicklungsgeldern aufgepäppelt werden; in solchen Ländern sollten - wie es in einer einstimmig angenommenen Bundestagsentschließung heißt - allenfalls Projekte gefördert werden, die der notleidenden Bevölkerung oder dem Umweltschutz direkt zugute kommen.⁴⁵ Dahinter steht die Auffassung, Entwicklungshilfe solle eher ein Instrument der Ermutigung als der Bestrafung sein und die ärmsten Bevölkerungsschichten eines

⁴³ Vgl. dazu: Menschenrechte und Kultur (Dossier), in: ZEP (Zeitschr. f. internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik), Tübingen, 17/1994, S. 2-27.

⁴⁴ Zit. nach Heilwagen, Oliver, Lord Dahrendorf bittet zu Tisch, in: FAZ vom 23.4.96. Vgl. Dahrendorf, Ralf, Europäisches Tagebuch, hg. v. Kurt Scheel, Göttingen 1995.

⁴⁵ Eine ähnlich lautende Empfehlung hatte der Deutsche Bundestag bereits in einem einstimmig angenommenen Beschluß am 5. März 1982 gegeben, Bundestagsdrucksache 9/1344 vom 11.2.82.

Entwicklungslandes sollten nicht doppelt leiden müssen - einmal unter einer Diktatur und zum anderen unter dem Entzug der Entwicklungshilfe.

Festzuhalten bleibt aber auch, daß die Bundesregierung in der Praxis die fünf neuen Vergabekriterien nicht einheitlich anwendet - kleinere Entwicklungsländer wie Haiti, Malawi und Myanmar hatten die strenge Anwendung der Kriterien zu gegenwärtigen, während die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit dem UN-Sicherheitsratsmitglied China, einem massiv die Menschenrechte verletzenden Regime, sogar noch ausgebaut wurde.⁴⁶

VII. Entwicklungspolitik als langfristige Interessenpolitik

Besonders in der NRO-Szene - von kirchlichen Organisationen bis hin zu Hilfsgruppen, die sich der Armutslinderung verschrieben haben - ist es unfein, Eigeninteressen, die sich auf das Wohlergehen der Bundesrepublik beziehen, für das entwicklungspolitische Engagement zu benennen. Man engagiert sich, um anderen zu helfen - aus humanitären, christlichen und solidarischen Motiven oder weil man für die Eine Welt etwas tun will. Demgegenüber beklagt vor allem die Wirtschaftswelt, daß sie von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch zu wenig profitiert.

Jede Politik ist Interessenpolitik - auch Entwicklungspolitik, die in das Gesamtgeflecht der auswärtigen Beziehungen eingebunden ist und wie andere Politikbereiche dem grundgesetzlichen Auftrag unterliegt, deutschen Interessen zu dienen. Humanitäre, solidarische und christliche Motive, nämlich Menschen in Entwicklungsländern aus Situationen von Not und Furcht befreien zu helfen, liegen vielfältigem Engagement von Einzelpersonen und Organisationen zugrunde. Diese Motive dominieren jedoch nicht die staatliche Entwicklungspolitik. „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden ... werde“ heißt es im Amtseid der Minister; vom Interesse anderer Völker ist vorerst nicht die Rede.

Klassische, oft 'realistisch' genannte Außenpolitik verfolgt primär die Eigeninteressen eines Landes. Zu ihnen gehören vorrangig die Maximierung der nationalen Sicherheit, Wohlstand und das Streben nach Macht und Einfluß im Sinne einer Sicherung 'nationaler' Interessen. Die bundesdeutsche Außenpolitik zwang zu Zeiten des Kalten Krieges der Entwicklungspolitik die Verfolgung des deutschen Alleinvertretungsanspruchs auf; so wurde Tansania mit dem Entzug der Entwicklungshilfe bestraft, als es die DDR staatlich anerkannte. Der Außenwirtschaftspolitik der export- und rohstoffabhängigen Bundesrepublik ging und geht es vor allem um einen offenen Welthandel, die Ausweitung von Exporten und Investitionen und um sicheren und preiswerten Bezug von Rohstoffen. Da wurden - und werden - Rüstungsexportgenehmigungen aus wirtschaftlichen Interessen erteilt, ohne in jedem Fall die tatsächlichen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu berücksichtigen.

Zu Zeiten des Kalten Krieges instrumentalisieren die Industrieländer die Entwicklungspolitik häufig im Sinne einer ideologischen und strategischen

⁴⁶ Vgl. Wissing, Thomas, Die gegenwärtige Diskussion über Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe, Frankfurt a.M., 1994.

Interessenwahrnehmung. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Bankrott kommunistischer Entwicklungsstrategien hat sich in den westlichen Industrieländern die alte „raison d'être“ der Entwicklungshilfe als Mittel zur Eindämmung des Kommunismus verflüchtigt.

Auf jeden Fall schien eine neue, freiere, auf genuin entwicklungspolitische Ziele ausgerichtete Politik möglich. In diese Richtung weisen die neuen entwicklungspolitischen Kriterien. Sie belegen die Absicht der Bundesregierung - nein, des BMZ - eine wertorientierte Entwicklungspolitik zu betreiben.

Aber gegenläufige Tendenzen innerhalb der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages werden deutlich. Der Bundesminister des Auswärtigen bekundet den Willen, „unsere Präsenz auf offenen Märkten auszubauen, vor allem in den dynamischen Wachstumsregionen Asiens und Lateinamerikas“; dies werde damit zu einer „vorrangigen Aufgabe deutscher Außenpolitik.“⁴⁷ Der Haushaltsausschuß hat des öfteren - ohne Konsultation des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) - die Entwicklungshilfe als Schmiermittel für die deutsche Exportwirtschaft, so für China und Indonesien, eingesetzt.

Ist die Entwicklungspolitik Magd der Außen- und Außenwirtschaftspolitik? Werden die genuinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Interessen auf dem Altar einer egoistischen Interessenvertretung geopfert? Kommt der Interessenausgleich in der von der Bundesregierung beschworenen Verantwortungspartnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu kurz? Ja, dies ist häufig der Fall. Was das Verhältnis von Entwicklungspolitik und Eigeninteressen angeht, so hat die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland jedoch eher „eine mittlere Position bezogen: Sie hat die Entwicklungspolitik nie so eindeutig außen- und sicherheitspolitischen Interessen wie die USA oder außenwirtschaftlichen Interessen wie in der Vergangenheit Japan untergeordnet.“⁴⁸

Die Bundesrepublik sollte - wie es die skandinavischen Länder und die Niederlande in der Vergangenheit gemacht haben - ein klareres entwicklungspolitisches Profil suchen, das humanitäre Motive mit wohlverstandenen langfristigen Eigeninteressen verbindet. Das eigene Überleben wird auch durch die Überlebens- und Zukunftsfähigkeit anderer gesichert und hängt wesentlich von globaler menschlicher Sicherheit ab - diese hat nicht nur eine militärische, sondern vor allem auch eine wirtschaftliche, soziale, politische und ökologische Dimension.⁴⁹

⁴⁷ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik nach der Einheit: 1990 - 1993, Eine Dokumentation, Meckenheim, 1993, S. 8.

⁴⁸ Ashoff, Guido, Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Heft 9, 1995, S. 234-238; hier: 238.

⁴⁹ Die internationale Nichtregierungsorganisation "Society for International Development" (SID) zählte zu den ersten in einer breiteren Öffentlichkeit, die die Trennung von Entwicklung und Sicherheit beklagten. SID propagierte das "Global Human Security"- Konzept und führte zusammen mit dem Deutschen Bundestag am 17./18.9.93 eine Europäische Parlamentarierkonferenz zu dem Thema durch. In der Schlußerklärung dieser Konferenz wird menschliche Sicherheit definiert als das Fehlen jeglicher Bedrohung von Leben, Lebensweise und Kultur der Menschen durch die Erfüllung ihrer Grundbedürfnisse. Sicherheit basiere auf der Verwirklichung der Menschenrechte und auf

Entwicklungspolitik - wie auch Außenpolitik - verdient eine „aufgeklärte“, wertorientierte Interessenpolitik, die sowohl Solidarität mit den Entwicklungsländern praktiziert als auch wohlverstandene Eigeninteressen wahrnimmt. Dabei gilt es zu beachten: Zu den normativen Vorgaben des Grundgesetzes gehören auch der Wille des Deutschen Volkes, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ (Präambel) und das Bekenntnis zu den Menschenrechten als „Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art.1 Abs.2).

Zur Dauererkenntnis der Entwicklungspolitik gehört: „Es geht nicht so sehr um Eigeninteresse versus Interessen der anderen, sondern um kurzfristige Augenblicksinteressen und aufgeklärte langfristige Eigeninteressen in einer interdependenten Welt. Hier scheiden sich Partei- und Gruppeninteressen der Kurzstreckenpolitik von den tatsächlichen auch an den kommenden Generationen orientierten nationalen Interessen.“⁵⁰ Die langfristige Sicherung des Wohles des deutschen Volkes hängt auch von günstigen internationalen Rahmenbedingungen ab, zu denen auch ein Mindestmaß an Entwicklungschancen für den Süden, an sozialem Ausgleich und Schutz der Umwelt gehört.⁵¹ Zu erwarten ist, daß es auch weiterhin Interessenkonflikte, etwa mit der Agrar-, Rüstungsexport- und Handelspolitik, geben wird; sie sollten jedoch zukünftig - und dafür muß geworben werden - immer weniger zugunsten einer Kurzstreckenpolitik gelöst werden.

VIII. Menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik

Bereits am 5. März 1982 hatte sich der Deutsche Bundestag in einer einstimmig angenommenen 14-Punkte-Erklärung zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auch zum Thema Menschenrechte geäußert.⁵² An die Spitze seiner konkreten Forderungen für die Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stellte er die Forderung, daß die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung sein sollte. Neu und wichtig an dem Beschluß ist die zentrale Bedeutung, die der Deutsche Bundestag der Verwirklichung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik einräumt.

Im einzelnen wird von der Bundesregierung verlangt, bei entwicklungspolitischen Entscheidungen auch auf die Verwirklichung der Menschenrechte, des sozialen Fortschritts und der sozialen Gerechtigkeit zu achten, letzteres entsprechend einem Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes besonders durch die Einhaltung sozialer Mindestnormen und die Gewährung gewerkschaftlicher Freiheiten. Es wird deutlich, daß der Bundestag

umweltverträglichem und sozial gerechten Fortschritt. Vgl. "Eine 'Bonner Erklärung' zu Frieden und Sicherheit", in: Das Parlament, Nr. 41/42, 8./15.10.93.

⁵⁰ Adam, Erfried / Projektgruppe Entwicklungspolitik (Hrsg.), Böll, Winfried / Danckwortt, Dieter / Holtz, Uwe / Pakleppa, Hans, Nord-Süd-Zentrum Bonn. Die Bundesstadt Bonn als Standort für Entwicklungspolitik, Nationale, Internationale und Supranationale Einrichtungen, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1995, S. 37.

⁵¹ Adam, Erfried / Projektgruppe Entwicklungspolitik (Hrsg.), 1995, S. 37.

⁵² Abgedruckt ist dieser - in den folgenden Legislaturperioden unverändert bekräftigte - Beschluß u.a. in: BMZ, Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, 1983, S. 136f. Die 14-Punkte-Erklärung findet sich auch in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Dritte Welt - Materialien zur Politik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation, Bonn, 1984, S. 155ff.

seinerzeit nicht nur an die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten, sondern z. B. auch an die sozialen Rechte gedacht hat.

Wie die Menschenrechtskriterien zu berücksichtigen sind, wird in dem Beschluß im Hinblick auf zwei Ländergruppen näher ausgeführt: Bevorzugt sollen solche Länder unterstützt werden, die sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemühen. In Diktaturen könnten „allenfalls Vorhaben gefördert werden, die unmittelbar der notleidenden Bevölkerung zugute kommen.“

Auf Vorschlag der SPD-Fraktion hat der Bundestag am 19. Januar 1984 eine Präzisierung im Bereich „Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte“ unter Rückgriff auf eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 1982 vorgenommen.⁵³ Danach soll die Bundesregierung den Nachweis führen, daß die aufgewendeten Gelder zur Verwirklichung von Menschenrechten sowie zur Förderung demokratischer Verhältnisse und sozialer Gerechtigkeit in der Dritten Welt beitragen. Gegenüber menschenrechtsverachtenden Regimen soll eine Fall-zu-Fall-Prüfung mit folgenden möglichen Konsequenzen erfolgen: Es soll besonderer diplomatischer Druck zur Einhaltung der Menschenrechte ausgeübt werden. Entwicklungszusammenarbeit kann auf Projekte beschränkt werden, die der notleidenden Bevölkerung (gegebenenfalls über Nichtregierungsorganisationen) direkt zugute kommen. Notfalls muß die öffentliche Entwicklungshilfe verringert oder gar eingestellt werden.

Leider trug die Bundesregierung den Entschlüssen des Bundestages vom 5. März 1982 und 19. Januar 1984 nicht in stringenter Weise Rechnung. So war sie weder bereit, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den über hundert bedachten Entwicklungsländern auf eine menschenrechtsorientierte Basis zu stellen, noch willens, ein Sonderprogramm zur Unterstützung demokratischer Entwicklungsländer mit niedrigem oder mittlerem Einkommen auszuweisen, wie es in der vom Bundestag übernommenen Europaratsentschließung gefordert wird.

Zwar hat die Bundesregierung die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit gegenüber dem Chile Pinochets, dem diktatorisch regierten Somalia und dem sandinistischen Nicaragua eingestellt oder zumindest stark zurückgefahren, aber z. B. gegenüber Togo, Zaire und Malawi (trotz einer anderslautenden einmütigen Empfehlung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit) die entwicklungspolitische Zusammenarbeit fortgesetzt. Menschenrechtsverletzende Regime, wie die VR China und Indonesien, erlangten sogar Spitzenplätze in der Rangskala deutscher Entwicklungshilfeempfänger. Nach dem Massaker in Peking im Juni 1989 wurde aufgrund eines Bundestagsbeschlusses die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zunächst ausgesetzt, dann jedoch nach dem Mehrheitsbeschluß des Bundestages vom 30. Oktober 1990 wieder unter der Bedingung aufgenommen, daß die Projekte der Bevölkerung (nicht der „notleidenden“ Bevölkerung, wie es im Beschluß vom 5. März 1982 heißt) zugute kommen sowie der Erhaltung der Umwelt dienen und zur Reform der chinesischen Wirtschaft beitragen. Die Bundestagsmehrheit ließ sich bei der Aufhebung der entwicklungspolitischen Sperre sowohl von außenpolitischen Überlegungen (Abstimmungsverhalten Chinas im Golfkrieg) als auch von der strategischen

⁵³ Vgl. Holtz, Uwe, Menschenrechte im Bundestag, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 3/1984, S. 25.

Bedeutung Chinas leiten. Auch wurde mit der Liberalisierung der Wirtschaft in China („sozialistische Marktwirtschaft“) die Hoffnung auf eine - spätere - politische Liberalisierung verbunden. Immerhin wird in diesem Beschluß die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit der VR China in gewisser Weise konditioniert, leider jedoch nicht im menschenrechtlichen Sinne. So wird die Zusammenarbeit mit China z. B. nicht konkret mit dem Schicksal der politischen Häftlinge verknüpft.

In einigen wenigen Fällen hat der Bundestag in der Vergangenheit eine direkte Verbindung zwischen der Menschenrechtslage im Entwicklungsland und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hergestellt. So forderte der Deutsche Bundestag „im Hinblick auf die derzeitige Situation in El Salvador“⁵⁴ die Bundesregierung auf, "die weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit El Salvador von der Einhaltung der Menschenrechte und der demokratischen Entwicklung im Lande abhängig zu machen; noch laufende Projekte daraufhin zu überprüfen, ob sie direkt den armen Bevölkerungsschichten zugute kommen; Regierungsverhandlungen über finanzielle Neuzusagen für El Salvador erst dann wieder aufzunehmen, wenn die in den Mord an den Jesuiten und ihrem Personal verwickelten Personen einem ordentlichen Gerichtsverfahren zugeführt und zur Verantwortung gezogen wurden.“ Dieser El Salvador-Beschluß ist nicht nur wegen der direkten Verknüpfung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der demokratischen Entwicklung in einem Lande von Bedeutung, sondern auch deshalb, weil neue Entwicklungshilfezusagen von konkreten Erfüllungen im Menschenrechtsbereich abhängig gemacht werden.

Ein anderes Beispiel findet sich in dem Antrag „Entwicklungszusammenarbeit mit Vietnam“.⁵⁵ Darin fordert der Bundestag die Bundesregierung auf, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Vietnam „im Sinne einer grundbedürfnisorientierten, menschenwürdigen Entwicklung umgehend wieder aufzunehmen.“ Gleichzeitig fordert er die vietnamesische Regierung auf, an der weiteren Verbesserung der Menschenrechtslage zu arbeiten und den Besuch unabhängiger Menschenrechtskommissionen zuzulassen, den Nichtregierungsorganisationen die Freiräume zuzugestehen, die für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit erforderlich sind, und am Reformkurs festzuhalten. Allerdings wird die Auszahlung der Hilfe nicht von der Erreichung der an die Adresse Vietnams gerichteten Ziele abhängig gemacht.

IX. Menschenrechte in der Arbeit des Nord-Süd-Zentrums Bonn

Am 20. Juni 1991 entschied sich der Deutsche Bundestag mit knapper Mehrheit für die Verlegung des Sitzes von Parlament und Bundesregierung nach Berlin. Nach dem Bundestagsbeschluß wurden erste Überlegungen laut, Bonn zu einem Nord-Süd-Zentrum zu machen. So forderte der damalige Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages, Uwe Holtz, Bonn zu einem Nord-Süd-Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit und des internationalen Dialogs wachsen zu lassen und die Nord-Süd-Problematik bei der Ausgestaltung Bonns zu einer internationalen

⁵⁴ Bundestagsdrucksache 11/7134 vom 15.05.90.

⁵⁵ Bundestagsdrucksache 11/7968 vom 24.09.90.

Wissenschaftsstadt zu berücksichtigen.⁵⁶ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wandte sich am 1. August 1991 an das Innenministerium und das Wirtschaftsministerium mit dem Vorschlag, die Idee eines bereits auch in der Öffentlichkeit diskutierten Nord-Süd-Zentrums Bonn sowohl in Form eines nationalen als auch eines internationalen Standorts von entwicklungspolitischen

Institutionen aktiv in die Planungen der jeweiligen Arbeitsgruppen des Arbeitsstabes Bonn/Berlin aufzunehmen.

Diese Anregungen wurden aufgegriffen. Das Berlin/Bonn-Gesetz vom 26. April 1994 und der zwischen dem Bund, den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der Region Bonn am 29. Juni 1994 geschlossene „Ausgleichsvertrag“ fordern nicht nur die „Sicherstellung einer dauerhaften und fairen Arbeitsteilung“ zwischen Berlin und Bonn, sondern u.a. auch den Erhalt und die Förderung des Politikbereichs „Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen“ in Bonn. Hierbei handelt es sich um ein anspruchsvolles Projekt, dessen Bedeutung weit über die Bundesstadt Bonn hinausreicht.

Heute steht fest, daß mit der Ansiedlung einer Reihe von UN-Organisationen (wie dem UN-Freiwilligenprogramm UNV), der geplanten Übersiedlung von Berliner Entwicklungsorganisationen nach Bonn, einigen Neugründungen in Bonn (wie dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen VENRO oder dem Nord-Süd-Zentrum für Entwicklungsforschung ZEF der Universität Bonn) sowie dem Verbleib des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Bonn das Nord-Süd-Zentrum in der Bundes- und UN-Stadt Bonn Gestalt annimmt.

Eine der wichtigsten Aufgaben besteht darin, dem Nord-Süd-Zentrum (das BMZ spricht vom „Zentrum für Entwicklungspolitik“) ein attraktives inhaltliches Profil zu geben und dabei mit relevanten Institutionen im In- und Ausland zusammenzuarbeiten. Sollte Bonn nicht ein Leuchtfeuer für die Zivilgesellschaft, für die Förderung von Menschenrechten und Demokratie und gewaltfreien Konfliktlösungen und Ausgangspunkt für eine wirtschaftliche, soziale, ökologische Entspannungspolitik zwischen weiter und weniger entwickelten Ländern werden? Könnte also die Leitphilosophie für die Entwicklungszusammenarbeit nicht „menschwürdige, nachhaltige Entwicklung“ lauten? Ein weiteres Thema, das vom „Standort Deutschland“ international gut vertreten werden könnte, wäre die „internationale soziale und ökologische Marktwirtschaft“ - ein Thema, das nicht nur für die traditionellen Entwicklungsländer, sondern auch für die Transitionsländer in Zentral- und Osteuropa sowie für uns selbst von Interesse wäre. Bei diesen Themen könnte man sich der Erfahrungen beispielsweise der politischen Stiftungen oder des Internationalen Konversionszentrums Bonn/BICC oder auch der Arbeitsfelder der geplanten Uni-Zentren für Entwicklungs- und Europäische Integrationsforschung sowie der Ludwig-Erhard-Stiftung vergewissern. Zu denken ist auch an die Gründung eines Menschenrechtsinstituts (MRI) in Bonn, das eine zentrale Informations- und Dokumentationsstelle aufbauen, politologische, soziologische und

⁵⁶ Vgl. General-Anzeiger vom 9. Juli 1991.

psychologische Grundlagenforschung betreiben und zugleich zu professioneller Politikberatung fähig sein könnte.⁵⁷

⁵⁷ Zu dem Vorschlag, in Bonn ein solches MRI zu errichten, siehe Adam, Erfried / Projektgruppe Entwicklungspolitik (Hrsg.), Nord-Süd-Zentrum Bonn, 1995, S. 59-66.