

*VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –  
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«*



## Wie kommen die Armen zu ihren Rechten?

Armutsbekämpfung und Menschenrechte

2015  
im Gespräch

7



# Wie kommen die Armen zu ihren Rechten?

Armutsbekämpfung und Menschenrechte

**2015**  
im Gespräch

## IMPRESSUM

HERAUSGEBER

# VENRO

VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK  
DEUTSCHER NICHTREGIERUNGS-  
ORGANISATIONEN e.V.

Verband Entwicklungspolitik deutscher  
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn

Tel.: 0228/94677-0  
Fax: 0228/94677-99  
E-Mail: sekretariat@venro.org  
Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin  
Dietrich-Bonhoeffer-Haus  
Ziegelstr. 30  
D-10117 Berlin

Tel.: 030/280466-70  
Fax: 030/280466-72  
E-Mail: berlin@venro.org  
Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

IN ZUSAMMENARBEIT MIT

FORUM MENSCHENRECHTE



FORUM MENSCHENRECHTE  
Netzwerk deutscher Menschenrechtsorganisationen  
Greifswalder Straße 4  
D-10405 Berlin

Tel.: 030/42021771  
Fax: 030/42021772  
E-Mail: info@forum-menschenrechte.de  
Internet: www.forum-menschenrechte.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundes-  
ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ)

REDAKTION  
Klaus Wardenbach (V.i.S.d.P.)

Der Text basiert auf einer Studie von Dr. Brigitte Hamm.  
Sie ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet am Institut  
für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duis-  
burg-Essen. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf dem  
Schutz der Menschenrechte in den internationalen Bezie-  
hungen, insbesondere auf der Frage der menschenrecht-  
lichen Verantwortung von Unternehmen.

### FOTOS

A mother with her children at the Zam Zam camp in the Dafur  
region of Sudan/UN Photo NICA #14562 by Eskinder Debebe  
(S. 9); Two Kosovar refugee boys carry their family's bread  
rations, in Kukes, Albania/UN Photo #202477C (S. 19); Wom-  
en planting rice seedlings near Kampot, Cambodia/UN Photo  
#UN159469 by P. Sudhakaran (S. 20); Mastering the art of writ-  
ing in Karachi, Pakistan/UN Photo# 152390C (S. 22); A Cak-  
chiquel family in the hamlet of Patutzun, Guatemala/UN Photo  
# 187129C (S. 25); A boy in India carries bricks to earn a living/  
UN Photo# 137529C (S. 27); Mourners at a funeral ceremony  
for those killed by South African police on 1985's Internation-  
al Day for the Elimination of Racial Discrimination, at Langa  
Township in Uitenhage/UN Photo# 155586 (S. 29); Workers pick  
up the food supplies air-dropped by the World Food Programme  
airplane/UN/DPI Photo #187720C (S. 30).

SATZ & LAYOUT  
Just in Print, Bonn

DRUCK  
Druckerei Leppelt, Bonn

*Bonn und Berlin, November 2004*

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 5

Abkürzungsverzeichnis 6

Einleitung 7

**1 Ein Menschenrechtsansatz für die Armutsbekämpfung 10**

1.1 Wie hängen Armut und die Verletzung der Menschenrechte zusammen? 10

1.2 Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit 10

1.3 Menschenrechte 11

1.4 Das Aktionsprogramm 2015 aus menschenrechtlicher Perspektive 14

**2 Die Relevanz einzelner Menschenrechte für die Armutsbekämpfung 16**

2.1 Politische Rechte: Nicht-Diskriminierung und Teilhabe 16

2.2 Good Governance 18

2.3 Das Recht auf Nahrung 18

2.4 Das Menschenrecht auf Wasser 20

2.5 Das Menschenrecht auf Bildung 22

2.6 Das Recht auf Gesundheit 23

**3 Die Rechte benachteiligter Gruppen stärken 25**

3.1 Die Rechte indigener Völker 25

3.2 Die Menschenrechte von Frauen stärken 26

3.3 Die Menschenrechte von Kindern stärken 26

**4 Globalisierung und Menschenrechte 28**

4.1 Globalisierung verschärft Armut und Ungleichheit 28

4.2 Globalisierung verändert staatliche Funktion 29

4.3 Internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik 30

4.4 Die Privatwirtschaft und deren Verantwortung für die Armutsbekämpfung 30

**5 Empfehlungen für einen Menschenrechtsansatz in der deutschen Armutsbekämpfungspolitik 32**

**6 Folgerungen für die Praxis von NRO 35**

Literaturliste 36

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« 39

FORUM MENSCHENRECHTE 40

## Abbildungen und Tabellen

4	Kasten 1: Millenniums-Entwicklungsziele 2015	8
	Kasten 2: Dimensionen eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit	11
	Kasten 3: Die Verpflichtungsebenen der Staaten für den Menschenrechtsschutz	13
	Kasten 4: Internationale Verpflichtungen in der Kinderrechtskonvention	13
	Kasten 5: Internationale Verpflichtungen im Sozialpakt	13
	Tabelle 1: Aktionsprogramm 2015	15
	Kasten 6: Partizipation in wichtigen Menschenrechtsverträgen	17
	Kasten 7: Phasen der Partizipation bei Maßnahmen für die Armutsbekämpfung	17
	Kasten 8: Artikel 11 des Sozialpaktes	18
	Kasten 9: Artikel 12 des Sozialpaktes	23
	Kasten 10: Minderheiten – die Verlierer bei der Armutsbekämpfung in Vietnam	25
	Kasten 11: Artikel 3 von CEDAW	26
	Kasten 12: Artikel 12 der Kinderrechtskonvention	27
	Tabelle 2: Forderung für einen Menschenrechtsansatz bei der Armutsbekämpfung	33

# Zusammenfassung

Armut bedeutet nicht nur, ein geringes Einkommen zu haben, sondern auch von Diskriminierung, mangelnden Partizipationschancen, fehlendem Zugang zu Ressourcen und der Missachtung von Menschenwürde und Menschenrechten betroffen zu sein. Armut und die Verletzung von Menschenrechten stehen in einem Wechselverhältnis und bedingen sich gegenseitig. Wenn Menschen in extremer Armut leben müssen, dann ist dies für sich genommen bereits eine Menschenrechtsverletzung. Insofern stellt die Armutsreduzierung eine grundlegende Menschenrechtsforderung dar. Ein konsequenter Menschenrechtsansatz (*human rights based approach*) in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), wie er seit Beginn der 90er Jahre verstärkt diskutiert wird, greift diesen Zusammenhang auf und fordert eine Umorientierung der Politik auf die Armen, deren Menschenrechte in besonderer Weise bedroht sind. Ein solcher Menschenrechtsansatz führt zu einem Perspektivwechsel, da er die Pflicht der Staaten zur Verwirklichung der Menschenrechte betont und zugleich einen Rechtsanspruch der Betroffenen postuliert. Dadurch wird die EZ nicht länger von politischen und ökonomischen Interessen und Abwägungen bestimmt, sondern muss sich ausrichten an den Bedürfnissen und Rechten vor allem benachteiligter Menschen und Gruppen.

Das vorliegende Papier untersucht die Relevanz einzelner Menschenrechte für die Armutsbekämpfung und geht dazu sowohl näher auf die Rolle der politischen Rechte ein (wobei dem Recht auf Partizipation eine zentrale Rolle zugesprochen wird) als auch auf die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte). Bei letzteren werden die Rechte auf Nahrung, Wasser, Bildung und Gesundheit – auch wegen der expliziten Erwähnung dieser Bereiche in den Millenniumsentwicklungszielen (Millennium Development Goals/MDGs) der Vereinten Nationen – besonders hervorgehoben. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, wie die Rechte benachteiligter Gruppen, namentlich die Rechte von indigenen Völkern, Frauen und Kindern gestärkt werden können. Ein weiteres Kapitel

beschäftigt sich mit dem Zusammenhang von Globalisierung und Menschenrechten. Auch wenn der Globalisierungsprozess ein positives Potential zur Durchsetzung der Menschenrechte beinhaltet, hat er aktuell durch die Vertiefung von Armut und Ungleichheit unübersehbar negative Effekte. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch die Veränderung staatlicher Funktionen als Folge der Globalisierung. Die Gewährleistung der Menschenrechte hängt eng mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und sozialer Dienste zusammen. Durch die Ausweitung von Privatisierung (als einer der Grundzüge von wirtschaftlicher Globalisierung) wird tendenziell die staatliche Verantwortung für Menschenrechte ausgehebelt und es entsteht eine Verantwortungslücke, da die Privatwirtschaft diese Verantwortung nicht übernehmen will und kann.

Das vorliegende, auf einer Kooperation von VENRO (Projekt »Perspektive 2015«) und FORUM MENSCHENRECHTE (v.a. der AG »Entwicklung und Menschenrechte«) beruhende, von Dr. Brigitte Hamm (INEF) im Entwurf verfasste Papier, schließt mit einer Reihe von Empfehlungen für einen Menschenrechtsansatz in der deutschen Armutsbekämpfungspolitik und für die Praxis von Nichtregierungsorganisationen (NRO). Bezogen auf die Politik der Bundesregierung wird v.a. gefordert, Armutsbekämpfung als internationale und nationale Verpflichtung anzuerkennen, die sich aus dem Beitritt der Staaten zu Menschenrechtsverträgen und aus dem Völkergewohnheitsrecht ergibt. Dies impliziert eine umfassende und konsequente Lenkung von EZ-Mitteln auf besonders benachteiligte Regionen und Bevölkerungsgruppen. Die Hauptaufgaben für NRO im Norden bestehen darin, die Arbeit von Süd-NRO, die die Rechte der Armen einfordern und sich für die Erreichung der MDGs einsetzen, stärker zu unterstützen sowie die Umsetzung von MDGs und Menschenrechten durch die eigene Regierung konsequent zu beobachten (*monitoring*) und von ihren Regierungen – auch durch intensive Öffentlichkeitsarbeit und internationale Kampagnen – permanent einzufordern.

Klaus Wardenbach, VENRO

## Abkürzungsverzeichnis

<b>6</b>	AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	KRK	Kinderrechtskonvention
	AP	Ansatzpunkt	ILO	International Labour Organization
	AU	Afrikanische Union	LDCs	Least Developed Countries
	BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	LICs	Low Income Countries
	BSP	Bruttosozialprodukt	MDG	Millennium Development Goal
	CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women	NePAD	New Partnership for Africa's Development
	CRC	Convention on the Rights of the Child	NRO	Nichtregierungsorganisationen
	CSR	Corporate Social Responsibility	ODA	Official Development Assistance
	DAC	Development Assistance Committee	ODI	Overseas Development Institute
	DFID	Department for International Development, Großbritannien	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
	DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen	OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
	DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	PPP	Public Private Partnership
	EED	Evangelischer Entwicklungsdienst	PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
	EU	Europäischen Union	TNK	Transnationale Konzerne
	EZ	Entwicklungszusammenarbeit	TRIPS	trade-related aspects of intellectual property rights
	FAO	Food and Agricultural Organization of the UN	UN	United Nations
	FDI	Foreign Direct Investment	UNDP	United Nations Development Programme
	FIAN	FoodFirst Information & Action Network	UNEP	United Nations Environment Programme
	GATS	General Agreement on Trade in Services	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
	GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
	GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	UNICEF	United Nations Children's Fund
	GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit	UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
	HDR	Human Development Report	VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
	HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	WB	World Bank
	HIV	Human Immunodeficiency Virus	WSK-Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte
	HURIST	Human Rights Strengthening	WTO	World Trade Organization
	IFIs	Internationale Finanzinstitutionen		
	IWF	Internationaler Währungsfonds		

# Einleitung

Am 4. April 2001 verabschiedete das Bundeskabinett das »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung zur weltweiten Bekämpfung der extremen Armut. Armutsbekämpfung wird darin als integrativer Bestandteil einer globalen Strukturpolitik verstanden. Ausgangspunkt für dieses Programm war das Bekenntnis der Staatengemeinschaft auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000, bis zum Jahr 2015 u. a. den Anteil der extrem Armen zu halbieren. Aufbauend auf der Abschlusserklärung dieser Konferenz, der so genannten *Millenniumserklärung*, und den darin niedergelegten Zielen hob der UN-Generalsekretär Kofi Annan in seiner im September 2001 vorgestellten »*Road Map for the Implementation of the Millennium Declaration*« acht messbare Entwicklungsziele mit 18 Unterzielen und 48 Indikatoren besonders hervor. Über den Stand der Umsetzung dieser Millenniumsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) soll auf dem UN-Gipfel »Millennium plus 5« im September 2005 beraten werden. Es wird jedoch befürchtet, dass bereits die Zielvorgabe 3, nämlich bis zum Jahr 2005 das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarstufe zu beseitigen, verpasst wird.

Bei Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind die MDGs durchaus umstritten, denn sie gelten vielen als zu technisch, zu reduktionistisch und zu karitativ (Rodenberg 2004). Trotz solcher Vorbehalte wollen NRO die MDGs nutzen und in einer internationalen MDG-Kampagne auf eine überprüfbare und konsequente Verfolgung der MDGs, insbesondere der Armutsbekämpfung, dringen.

Die Menschenrechte bilden weder in den MDGs noch im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung den Ausgangspunkt, vielmehr stellen sie nur eines von verschiedenen Zielen dar. Ausgehend von den MDGs beschreibt das Aktionsprogramm der Bundesregierung nicht nur das weltweite Problem der extremen Armut, sondern stellt auch einen Zusammenhang zwischen Globalisierung und der weiteren Zunahme von Armut und Ausgrenzung her. Es wird dargelegt, dass Armut nicht nur Einkommensarmut bedeutet, sondern weiter reicht und die gesamten Lebensbedingungen berührt. Die Bundesregierung charakterisiert in ihrem Aktionsprogramm 2015 Armutsbekämpfung als »überwältigende Aufgabe, zu der Maßnahmen aus allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglich-

lichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung beitragen« (BMZ 2001: 2). Erfolgreiche Armutsbekämpfung macht *Global Governance* erforderlich. Entsprechend beschreibt das Aktionsprogramm Armutsbekämpfung als Mehrebenen- und Multiakteurspolitik mit Handlungsfeldern auf der internationalen, der bilateralen und auf der deutschen Ebene sowie unter Beteiligung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf diesen unterschiedlichen Handlungsebenen. Inhaltlich gliedert sich das Aktionsprogramm der Bundesregierung in zehn »vorrangige Ansatzpunkte«.

Bereits ein Jahr nach der Veröffentlichung des Aktionsprogrammes legte das BMZ im Juni 2002 den ersten und im März 2004 den zweiten Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 vor (BMZ 2002; BMZ 2004b). Im ersten Zwischenbericht werden die Maßnahmen unter den zehn Ansatzpunkten aufgelistet, jeweils differenziert nach den Handlungsfeldern, in denen die Bundesregierung aktiv werden will, um das Aktionsprogramm umzusetzen. Der zweite Zwischenbericht ist entlang den Handlungsebenen strukturiert und stellt Umsetzungsschritte in wichtigen Handlungsfeldern vor.

Solche Zwischenberichte sind im Prinzip lobenswert, weil die Bundesregierung dadurch Transparenz herstellt und ihre Armutsbekämpfung der öffentlichen Kritik aussetzt. Insgesamt sind beide Zwischenresümees aber eher enttäuschend, denn es werden vor allem laufende Maßnahmen unter die jeweiligen Ansatzpunkte subsumiert, ohne dass konkrete Hinweise für Fortschritte oder auch Hemmnisse gegeben werden. Eine klare Fokussierung ist nicht erkennbar, wie auch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) in ihren verschiedenen Berichten kritisch feststellt (GKKE 2002, 2003, 2004). Damit fehlt eine überprüfbare Grundlage, die eine Evaluation und die Messung der Maßnahmen ermöglichen würde, und es fehlt der Bezug zu den Parametern und Kernindikatoren, die für die Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 in den MDGs niedergelegt wurden. Insofern bieten die Zwischenberichte keine Grundlage zu einer Überprüfung der 2001 eingeleiteten Maßnahmen. Dieser Einwand lässt sich auch nicht dadurch entkräften, dass das BMZ die Prozesshaftigkeit des Pro-

## Kasten 1: Millenniums-Entwicklungsziele 2015

**Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers**

*Zielvorgabe 1:* Den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als ein Dollar pro Tag beträgt.

*Zielvorgabe 2:* Den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.

**Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung**

*Zielvorgabe 3:* Sicherstellen, dass alle Jungen und Mädchen eine Primarschulbildung vollständig abschließen können.

**Ziel 3: Förderung der Gleichheit der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen**

*Zielvorgabe 4:* Das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005, und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.

**Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit**

*Zielvorgabe 5:* Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.

**Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern**

*Zielvorgabe 6:* Die Müttersterblichkeitsrate noch vor 2015 um drei Viertel senken.

**Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten**

*Zielvorgabe 7:* Die Ausbreitung von HIV/AIDS zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.

*Zielvorgabe 8:* Die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.

**Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit**

*Zielvorgabe 9:* Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in die Politik und Programme jedes einzelnen Staates einbeziehen und den Verlust von Umweltressourcen beseitigen.

*Zielvorgabe 10:* Den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben.

*Zielvorgabe 11:* Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen.

**Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft**

*Zielvorgabe 12:* Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nicht-diskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln. Umfasst die Verpflichtung auf eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung, die Entwicklung und die Armutsreduzierung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

*Zielvorgabe 13:* Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen. Dies umfasst einen zoll- und quotenfreien Zugang für Exportgüter dieser Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Gewährung großzügiger öffentlicher Entwicklungshilfe für Länder, die zur Armutsminderung entschlossen sind.

*Zielvorgabe 14:* Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen.

*Zielvorgabe 15:* Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen.

*Zielvorgabe 16:* In Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen erarbeiten und umsetzen.

*Zielvorgabe 17:* In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen erschwingliche unentbehrliche Medikamente in den Entwicklungsländern verfügbar machen.

*Zielvorgabe 18:* In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien – insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien – genutzt werden können.



gramms betont, wodurch ständig Anpassungen geplanter Maßnahmen erforderlich würden.

Problematisch erscheint die fehlende Zielgerichtetheit der Politik insbesondere deshalb, weil ökonomische Szenarien (Hanmer/Healey/Naschold 2000) vorliegen, die indizieren, unter welchen Bedingungen, welche Maßnahmen ergriffen werden müssten, um eine Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 in den unterschiedlichen Regionen der Welt und unter unterschiedlichen Bedingungen mit einer gewissen statistischen Wahrscheinlichkeit zu erreichen.

Nach diesen Berechnungen müsste in einem sehr viel stärkerem Maße eine *pro-poor* Wachstumspolitik betrieben werden, wobei das Wachstum in besonderer Weise Armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugute kommen sollte. Als Bestandteile einer *pro-poor* Politik

gelten Maßnahmen, die das Potenzial, u.a. Partizipations- und Zugangsrechte, von Armen stärken. Neben der Einkommensungleichheit wirken sich auch eine geringe Produktivität im Agrarsektor und eine fortbestehende Geschlechterungleichheit negativ auf das globale Ziel der Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 aus.

UNDP betont die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen MDGs und geht davon aus, dass viele der MDGs nur gemeinsam durchgesetzt werden können (Vandermoortele 2004: 3). Neben dem Erfordernis der inhaltlichen Fokussierung geht es auch um die regionale Ausrichtung. So sollte nach dem Berechnungen des Overseas Development Institute (Hanmer/Healey/Naschold 2000) die Region Subsahara bei der nationalen und internationalen Armutsbekämpfung eine besondere Aufmerksamkeit erfahren, weil dort die geringsten Chancen bestehen, die extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Dies betont auch eine Studie des UN Millennium Project, die feststellt, dass in dieser Region sowohl der Anteil als auch die absolute Zahl der Menschen, die in absoluter Armut leben, weiter angestiegen ist (Sachs 2004: 6). Die besondere Problematik dieser Region anerkennen auch IWF und Weltbank in einer Stellungnahme zur Umsetzung der MDGs durch die beiden zentralen internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) (Weltbank 2004). Dasselbe gilt für die G8-Staaten mit ihrem Afrika-Aktionsplan, zu dem die Bundesregierung einen eigenen Umsetzungsplan erarbeitet hat. Besonders betont wird darin das Potenzial und die Eigenverantwortung der afrikanischen Staaten, wie es auch von der Afrikanischen Union (AU) selbst in ihrer Initiative für eine *New Partnership for Africa's Development* (NePAD) den G8-Staaten gegenüber ausgedrückt wird. (BMZ 2004c).

Die weltweite Armutsbekämpfung ist aus menschenrechtlicher Perspektive ein wichtiges Erfordernis, um Menschenrechte zu verwirklichen. Ein Menschenrechtsansatz, der die Menschenrechte zum Ausgang nimmt und zugleich ihre Verwirklichung zum Ziel hat, wird für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) diskutiert und könnte auch für die Armutsbekämpfung zugrunde gelegt werden. Diese Auffassung vertreten auch verschiedene UN-Organisationen. So fordert UNDP, einen Menschenrechtsansatz in der gesamten UN-Arbeit durchzusetzen, um die MDGs erreichen zu können (HURIST 2003).

# 1 Ein Menschenrechtsansatz für die Armutsbekämpfung

10

Weltweit müssen über eine Milliarde Menschen mit weniger als 1 US \$ pro Tag auskommen und gelten somit als Menschen, die in extremer Armut leben. Rund 800 Millionen Menschen hungern und sind unterernährt.

Bei der Bestimmung von Armut gilt es, die Lebensbedingungen, die Armen aufgezwungen werden durch die sie am Rande der Gesellschaft stehen, ins Blickfeld zu nehmen. Dabei geht es um einen umfassenden Armutsbegriff (BMZ 2001: 2). Dieser beinhaltet

- geringes Einkommen,
- geringe Chancen,
- mangelnde Partizipationsmöglichkeiten am politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben,
- besondere Gefährdung durch Risiken,
- die Missachtung der Menschenwürde und der Menschenrechte,
- fehlenden Zugang zu Ressourcen.

## 1.1 Wie hängen Armut und die Verletzung der Menschenrechte zusammen?

Der umfassende Armutsbegriff, wie ihn auch das BMZ vertritt, verweist auf den engen Zusammenhang von Armut und Menschenrechten, vor allem weil die grundlegenden Rechte armer Menschen auf Gleichheit und Nicht-Diskriminierung verletzt werden. Zudem wird ihnen häufig der Zugang zu Ressourcen (Einkommen, Arbeit, Land, Kredite, Bildung) verweigert, der aber eine wesentliche Voraussetzung darstellt, damit Menschen ein Leben in Würde leben können. Der enge Zusammenhang zwischen Armut und Menschenrechten wird auch im Bericht über die menschliche Entwicklung (Human Development Report, HDR) von UNDP aus dem Jahr 2000 betont, der sich dem Thema Menschenrechte und menschliche Entwicklung widmet. Darin wird Armut als »[...] ein Haupthindernis für einen angemessenen Lebensstandard und die Verwirklichung der Menschenrechte« beschrieben (HDR 2000: 43). Das Büro des Hochkommissariats für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) nimmt in einer Studie über den Zusammenhang von Menschenrechten und Armutsreduzierung Bezug zum Ansatz von

Armatya Sen, der Armut u.a. als Verweigerung der umfassenden Herausbildung und Entfaltung persönlicher Fähigkeiten beschreibt. Diese können sich nur durch die Gewährleistung grundlegender Freiheiten wie der Freiheit von Hunger, Krankheit und Analphabetentum, aber auch der Freiheit zur Meinungsäußerung und Kritik entwickeln. Aus der Sicht des UNHCHR bildet das Konzept der persönlichen Fähigkeiten und grundlegenden Freiheiten das Bindeglied zwischen Armutsbekämpfung und Menschenrechten (UNHCHR 2004: 7f).

Armut und die Verletzung von Menschenrechten stehen somit in einem Wechselverhältnis und bedingen sich gegenseitig. Ursache und Wirkung lassen sich nicht klar voneinander trennen, denn Armut kann zugleich Ursache und Folge von Menschenrechtsverletzungen sein. Aus menschenrechtlicher Sicht bedeutet die umfassende Deprivation von Lebenschancen, die Verweigerung von Teilhabe- und Zugangsrechten, die arme Menschen häufig erfahren müssen, eine Menschenrechtsverletzung. Wenn Menschen in extremer Armut leben müssen, dann ist dies für sich genommen bereits eine Menschenrechtsverletzung. Insofern stellt die Armutsreduzierung eine grundlegende Menschenrechtsforderung dar (vgl. Misereor 2004).

## 1.2 Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

Eine solche Auffassung steht in Einklang mit einem Menschenrechtsansatz in der EZ, über den seit Beginn der 1990er Jahre verstärkt diskutiert wird. Dieser Zusammenhang ist besonders relevant für die Armutsbekämpfung, u.a. weil er eine konsequente Umorientierung der Politik auf die Armen erfordert, deren Menschenrechte in besonderer Weise bedroht sind. Dies schließt auch den entsprechenden Einsatz von EZ-Mitteln ein.

Ein Menschenrechtsansatz verändert die Perspektive und würde sogar einen Paradigmenwechsel in der EZ implizieren, wenn eine staatliche Verpflichtung für Entwicklungs(zusammen)arbeit auch auf der internationalen Ebene anerkannt wird. Die Betonung der staatlichen Pflichten ergibt sich aus menschenrechtlichen Verträgen und bedeutet zugleich einen Rechtsanspruch der Betrof-

fenen. Dadurch wird EZ nicht länger von politischen und ökonomischen Interessen und Abwägungen bestimmt, sondern muss sich ausrichten an den Bedürfnissen und den Rechten vor allem benachteiligter Menschen und Gruppen. Gerade die Anerkennungsverpflichtung der Staaten für (internationale) Entwicklungsanstrengungen fehlt im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte, den das BMZ im Juli 2004 vorstellte (BMZ 2004a). Somit geht es dem BMZ zwar um die Förderung der Menschenrechte, aber noch nicht um die Zugrundeliegung der menschenrechtlichen Verpflichtungen für die Entwicklungsarbeit.

Zusätzlich zu der staatlichen Verpflichtung umfasst ein Menschenrechtsansatz bzw. ein *human rights-based approach* in der Entwicklungs(zusammen)arbeit weitere Elemente:

*Kasten 2: Dimensionen eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit*

- Ausgangspunkt sind die völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsverträge;
- Beachtung des Prinzips der Nichtdiskriminierung, und eine spezielle Ausrichtung auf benachteiligte Gruppen, u.a. Frauen, Kinder und Minderheiten;
- Beachtung der Prinzipien Partizipation und *empowerment*;
- Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Effizienz und Partizipation als Ausdruck für verantwortliche Regierungsführung (*good governance*);
- Fokussierung bestimmter politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Kernrechte.

*Quelle: Hamm (2003)*

Bereits diese Auflistung verdeutlicht die enge Übereinstimmung der Verfolgung der MDGs und der Armutsbekämpfung mit den Menschenrechten. Um die Relevanz eines Menschenrechtsansatzes in der EZ auch für die Armutsbekämpfung herauszuarbeiten, soll zunächst kurz eine Definition der Menschenrechte, eine Bestimmung der Rolle der Staaten beim Schutz, der Förderung und der Gewährleistung der Menschenrechte sowie die konstitutiven Elemente eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungspolitik umrissen werden.

Elemente eines Menschenrechtsansatzes finden sich implizit auch in laufenden Aktivitäten zur Armutsbekämpfung wie den *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) der Weltbank, und anderen nationalen Programmen zur Bekämpfung der extremen Armut.

### 1.3 Menschenrechte

Noch immer gibt es zu den Menschenrechten unterschiedliche Vorstellungen und kulturspezifische Ausdifferenzierungen. Trotz fortbestehender Gegensätze ist aber davon auszugehen, dass das heute international vorherrschende Menschenrechtsverständnis in den Menschenrechtsdokumenten der Vereinten Nationen niedergelegt ist. Dazu zählen insbesondere die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948, der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt) sowie der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt). Beide wurden 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 in Kraft. Diese drei Dokumente bilden zusammen die so genannte *Bill of Human Rights*. Sie entwerfen ein umfassendes Menschenrechtskonzept, das in weiteren Erklärungen, Pakten und Konventionen konkretisiert und ausgebaut wurde und universale Geltung beansprucht. Unter diesen sind vor allem das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*, CEDAW) und das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (*Convention on the Rights of the Child*, CRC) weitere wichtige internationale Verträge, die auch für einen Menschenrechtsansatz bei der Armutsbekämpfung konstitutiv sind. Die Frauenrechtskonvention trat 1981 in Kraft und die Kinderrechtskonvention im Jahr 1990. Durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen erkennen alle Staaten eine internationale Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte an. Darüber hinausgehend hat jeder Staat wenigstens einen Menschenrechtsvertrag ratifiziert, woraus sich eine völkerrechtliche Verpflichtung für den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte ableitet.

Alle internationalen Erklärungen und Verträge begründen die Menschenrechte mit der Würde eines jeden Menschen. Ein Leben in Würde geht von zwei grundlegenden Voraussetzungen aus, nämlich Freiheit und Gleichheit. Dies spiegelt im Ansatz bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wider, die zwar vor allem politische Rechte, aber auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beinhaltet. Dieser Ansicht folgend lassen sich Menschenrechte als grundlegende Schutz- und Anspruchsrechte der einzelnen Person beschreiben, über die sie gegenüber dem Staat, in dem sie lebt, verfügt. Grundlegende *Schutzrechte* sind politische Rechte und bürgerliche Freiheiten, die die einzelne Person vor staatlicher Willkür (beispielsweise durch Folter) und vor Übergriffen (beispielsweise durch die Missachtung der Privatsphäre) schützen sollen. *Anspruchsrechte* beziehen sich auf die Bedingungen, die Menschen für ein Leben in Würde benötigen. Hierbei handelt es sich insbesondere um wirtschaftliche Rechte wie das Recht auf Arbeit und um soziale Menschenrechte, wozu u.a. Bildung, Gesundheit und Nahrung zählen, und schließlich um kulturelle

Rechte, die besonders bei Minderheiten gefährdet sind. Wird ein umfassender Armutsbegriff zugrunde gelegt, wie er eingangs ausgeführt wurde, dann ist festzustellen, dass Menschen von Armut dann betroffen sind, wenn ihre Rechte in umfassender Weise verletzt werden. Dabei geht es sowohl um politische Rechte und bürgerliche Freiheiten als auch um die Erlangung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Diese Rechte bedingen sich und sind interdependent. »Sie können Synergien entstehen lassen, die armen Menschen helfen können, ihre Rechte zu erlangen, ihre Fähigkeiten zu erweitern und der Armut zu entkommen. Wegen dieser Komplementäreffekte sollte der Kampf um die Erlangung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte nicht von dem zur Erlangung der bürgerlichen und politischen Rechte getrennt werden. Beide Gruppen von Rechten müssen gleichzeitig angestrebt werden.« (HDR 2000: 91)

### 1.3.1 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

In Bezug auf den Rechtscharakter der Menschenrechte bestehen unterschiedliche Auffassungen fort, die einen Menschenrechtsansatz beeinträchtigen können. So gelten die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten, also jene Menschenrechte, die im Zivilpakt niedergelegt sind und die zur ersten Dimension der Menschenrechte zählen, als individuell einklagbare Rechte.

Anders stellt sich dies für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dar, die so genannten WSK-Rechte, die im Sozialpakt verankert sind. Sie sind die Menschenrechte der zweiten Dimension und ihr Rechtscharakter ist noch immer umstritten, denn diese Rechte galten lange Zeit als programmatische Ziele und nicht als individuell einklagbare Rechte.<sup>1</sup> Deshalb war zunächst auch kein eigenes Überwachungsorgan für diesen Vertrag vorgesehen. Erst 1987 wurde ein eigenes Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*) für die Überwachung des Sozialpakts eingerichtet, das seitdem darum bemüht ist, die WSK-Rechte als justiziable Rechte zu verankern.

Ein objektives Problem, die Einklagbarkeit der WSK-Rechte durchzusetzen, liegt darin begründet, dass diese Rechte z.T. als nach und nach zu verwirklichen (in der Englischen Version des Sozialpaktes: *achieve progressively*) definiert werden, was aus der Sicht von Skeptikern die unmittelbare Einklagbarkeit dieser Rechte beeinträchtigt. Zudem muss bei Verstößen gegen den Pakt erst festgestellt werden, ob es sich um ein unverschuldetes Versagen eines Staates, beispielsweise aufgrund fehlender

Kapazitäten, oder um eine Menschenrechtsverletzung handelt. Mit dieser Frage hat sich das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Rechtskommentaren (*General Comments*) eingehend auseinandergesetzt. Zwei internationale Experten-Konferenzen 1986 in Limburg und 1997 in Maastricht widmeten sich ebenfalls diesem Thema. Dort wurde die Formulierung »nach und nach« im Vertrag dahingehend interpretiert, dass ein Vertragsstaat eine Politik entsprechend seinem Entwicklungsstand zur Realisierung der WSK-Rechte zu entwerfen hat. Zu diesem Zweck legt das Komitee gemeinsam mit der Regierung eines Vertragslandes Zielvorgaben (*benchmarks*) fest, die regelmäßig überprüft und gemeinsam erörtert werden sollen. Eine solche langfristige Politik zur Schaffung von Strukturen und Bedingungen beinhaltet z.B. den Aufbau eines funktionierenden Gesundheits- und Bildungssystems. Langfristige Maßnahmen können erfolgen durch Projekte und Programme (z.B. in Kooperation mit Geberländern), durch Landreform, Gesetze und Dezentralisierung.

Neben Zweifeln an der individuellen Einklagbarkeit der WSK-Rechte aufgrund des strukturellen Charakters dieser Rechte existieren auch politische Vorbehalte. Viele Mitgliedstaaten des Sozialpaktes befürchten, dass mit der Anerkennung der Justiziabilität der WSK-Rechte unmittelbare Kosten verbunden sind, die sie vermeiden wollen. Doch auch für die Gewährleistung der politischen Rechte entstehen Kosten, beispielsweise für die Errichtung und Aufrechterhaltung eines funktionierenden Justizsystems. Die staatlichen Pflichten für die Rechte des Sozialpaktes sind die gleichen wie für jene aus dem Zivilpakt. Das Kostenargument erscheint eher als Vorwand, um die staatlichen Verpflichtungen für die Gewährleistung der WSK-Rechte in Frage zu stellen.

Ein wichtiger Schritt zur Stärkung der WSK-Rechte ist die Errichtung der Individualbeschwerde für den Sozialpakt, wofür sich die Bundesregierung laut Ansatzpunkt (AP) 8 im Aktionsprogramm 2015 verstärkt einsetzen will. Ein solches Verfahren existiert bereits für andere wichtige internationale Menschenrechtsverträge. Dazu zählen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das 1969 in Kraft trat, der Zivilpakt, die Anti-Folterkonvention, die 1987 in Kraft trat und die Frauenrechtskonvention. Die Individualbeschwerde ist für die Staaten freiwillig (fakultativ). Sie ermöglicht Individuen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, Einwendungen beim für den jeweiligen Vertrag zuständigen Ausschuss zu erheben. Generell stärkt eine solche Beschwerdemöglichkeit die Stellung des Individuums im Völkerrecht. Zugleich führt die Behandlung spezifischer Fälle zur weiteren Präzisierung von Menschenrechtsverletzungen durch die jeweiligen Ausschüsse und unterstützt so die Justiziabilität der Menschenrechte. Für die Errichtung eines solchen Individualbeschwerdeverfahrens für den Sozialpakt betreiben NRO z.T. bereits seit der 2. Weltmensenrechtskonfe-

1 Mit dem Begriff Dimension oder auch Generation werden die Menschenrechte in drei Gruppen eingeteilt. Die dritte Gruppe bilden die so genannten Solidarrechte, zu denen vor allem das Recht auf Entwicklung zählt.

renz 1993 in Wien Lobbyarbeit. Zwar wurden wichtige Fortschritte erzielt, doch noch immer befindet sich der Entwurf für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt in der Beratungsphase. Ein solches Verfahren würde die WSK-Rechte aufwerten und ihre Gleichstellung mit den politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten unterstützen. Ein konsequentes Eintreten der Bundesregierung für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ähnlich zur positiven Haltung der Regierungen von Finnland und Portugal – wäre auch Ausdruck einer konsequenten Armutsbekämpfungspolitik, weil ein individuelles Beschwerdeverfahren die Rechte der Betroffenen stärken würde.

### 1.3.2 Staaten und der Schutz der Menschenrechte

Im geltenden Menschenrechtskonzept ist die einzelne Person Träger oder Trägerin der Menschenrechte, die diese Rechte allein aufgrund ihres Menschseins gegenüber dem Staat, in dem sie lebt, hat. Hauptverantwortlich für den Schutz der Menschenrechte ist der Staat. Er ist verpflichtet, bzw. stellvertretend für ihn die jeweilige Regierung, für Bedingungen Sorge zu tragen, unter denen die Menschenrechte verwirklicht werden können. Die Verpflichtung der Staaten zum Menschenrechtsschutz umfasst drei Ebenen, wobei sich ein Menschenrechtsansatz bei der Armutsbekämpfung auf alle Verpflichtungsebenen, insbesondere aber auf die Pflicht der Staaten zur Gewährleistung bzw. Erfüllung der Menschenrechte bezieht (s. Kasten 3):

*Kasten 3: Die Verpflichtungsebenen der Staaten für den Menschenrechtsschutz*

- Staaten dürfen Menschenrechte nicht verletzen (*respect*),
- Staaten müssen Menschenrechte vor Verletzungen Dritter, z.B. privatwirtschaftlichen Unternehmen, schützen (*protect*),
- Staaten müssen kurz- und langfristige Maßnahmen ergreifen, um die Menschenrechte zu gewährleisten (*fulfil*).<sup>2</sup>

Staaten sind vor allem verpflichtet, die Rechte der Menschen auf ihrem Territorium zu schützen, doch darüber hinausgehend existieren auch internationale Verpflichtungen der Staaten. Eine internationale Verpflichtung

2 In Bezug auf die Gewährleistungspflicht unterscheidet das Komitee für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zwischen der Pflicht zu ermöglichen (*facilitate*) und jener der Versorgung (*provide*). D.h., bei der Gewährleistungspflicht geht es zum einen um die Bereitstellung von Rahmenbedingungen und zum anderen um die konkrete Versorgung von Bedürftigen.

der Staaten wird bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Artikel 28 betont, wo es heißt, dass jede Person Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung hat, in der die in der Erklärung niedergelegten Rechte und Freiheiten voll entwickelt werden können.

Diese zunächst normative Verpflichtung ist in verschiedenen internationalen Menschenrechtsverträgen für die Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindlich niedergelegt. So betonen Artikel 4 der Kinderrechtskonvention (KRK) und Artikel 2 (1) des Sozialpakts die internationale Verpflichtung der Vertragsstaaten<sup>3</sup>:

*Kasten 4: Internationale Verpflichtungen in der Kinderrechtskonvention<sup>4</sup>*

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. (Art. 4)

*Kasten 5: Internationale Verpflichtungen im Sozialpakt*

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. (Art. 2, 1)

Die internationale Kooperation zur Verwirklichung der Menschenrechte ist somit eine Pflicht der Staaten. Geht man davon aus, dass Armut die umfassende Verweigerung und Verletzung der Menschenrechte bedeutet, dann stellt auch die Armutsbekämpfung und Armutsreduzierung eine internationale Verpflichtung dar.

Der Verpflichtungscharakter, der mit einem Menschenrechtsansatz einhergeht, hat universalen Geltungs-

3 Die Kinderrechtskonvention ist mit 191 Mitgliedstaaten der am häufigsten ratifizierte und somit ein nahezu global geltender Menschenrechtsvertrag. Der Sozialpakt wurde bis zum 09.06.2004 von 149 Staaten ratifiziert. Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied beider Verträge.

4 In den Artikeln 24 (4) und 28 (3) wird die internationale Verpflichtung der Vertragsstaaten für die Rechte der Kinder auf Gesundheit und auf Bildung nochmals wiederholt und präzisiert.

anspruch, was sich unterschiedlich begründen lässt. So sind bestimmte Kernrechte im Völkergewohnheitsrecht (z.B. das Recht auf Leben) niedergelegt. Die Staaten erkennen zudem mit dem Beitritt zu Menschenrechtsverträgen ihre nationale und internationale Verpflichtung zum Schutz, zur Achtung und zur Gewährleistung der Menschenrechte explizit an.

Ein Menschenrechtsansatz bei der Armutsbekämpfung bedeutet vor allem die Anerkennung der völkerrechtlichen Verpflichtung der Staaten, eine internationale Entwicklung und entsprechend nationale Prozesse voranzutreiben, die die Gewährleistung der Menschenrechte sicherstellen und der Armutsbekämpfung dienen. Bezogen auf die betroffenen Menschen lässt sich schlagwortartig ein solcher *rights-based approach* auch mit einem Wandel von der Orientierung an Bedürfnissen hin zu den Rechten der Menschen umschreiben. Betont wird bei einem Menschenrechtsansatz zudem die Eigenverantwortung der Regierungen der Empfängerländer von Entwicklungshilfe, weil sie die Hauptverantwortung für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte auf ihrem Territorium tragen. Diese Auffassung entspricht dem Stichwort »*developing countries in the driver's seat*«, wie es von der OECD im Zielkatalog »*Shaping the 21st Century*« bereits 1996 formuliert wurde. Die Betonung der Verantwortung der Regierungen der Empfängerländer mindert jedoch nicht die Verantwortung, die die Regierungen der Geberländer und die internationalen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen für die Folgen der teilweise von ihnen oktroyierten Entwicklungsstrategien tragen.

UNHCHR (2004: 29) differenziert bei der Ausarbeitung von PRSPs zwischen den Verpflichtungen der Industrieländer und jenen der Entwicklungsländer. Für die Industrieländer führt UNHCHR als vorrangig an, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung anerkannt werden müssen, wie sie nicht zuletzt auch in den MDGs zum Ausdruck kommen. Neben einer kohärenten und konsistenten Anwendung dieser Verpflichtungen verweist die Studie auf die Notwendigkeit 0,7 % des BSP für ODA bereitzustellen. Weiter geht es UNHCHR darum, dass Staaten ihre Verantwortung für die Armutsbekämpfung beispielsweise bei der Vergabepolitik der Exportkreditagenturen zum Ausdruck bringen und Vorsorge treffen, dass Unternehmen mit Hauptsitz in einem Industrieland, sich bei Geschäften im Ausland an Menschenrechtsstandards halten.

Solche so genannten extraterritorialen Verpflichtungen erkennen die Regierungen von Industrieländern bisher nicht aktiv an. Für eine grundlegende Änderung dieser Haltung setzen sich sowohl NRO als auch Gremien des UN-Menschenrechtssystems ein. So führen FIAN, Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst EED zur Zeit ein gemeinsames Projekt durch, damit Deutschland seine extraterritorialen Verpflichtungen

stärker wahrnimmt.<sup>5</sup> In Bezug auf die Entwicklungsländer betont UNHCHR (2004: 29) in Übereinstimmung mit der Weltbank, dass »[p]oor people and poor countries should have a greater voice in international forums, to ensure that international priorities, agreements and standards – such as in trade and intellectual property rights – reflect their needs and interests«. Gleichmaßen wird die Notwendigkeit betont, die Regierungen dieser Länder in die Lage zu versetzen, die Privatwirtschaft auf ihrem Territorium zu regulieren. Die Vorschläge von UNHCHR zu dieser Ländergruppe gehen somit davon aus, dass deren Position gegenüber internationalen und transnationalen Akteuren zu stärken ist. Allerdings sollten auch diese Regierungen stärker auf ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen hingewiesen werden, denn z.T. fehlt hier der politische Wille zur Durchsetzung menschenrechtlicher Standards und zur Durchführung einer konsequenten nationalen Armutsbekämpfungspolitik.

#### 1.4 Das Aktionsprogramm 2015 aus menschenrechtlicher Perspektive

Legt man die Kriterien für einen Menschenrechtsansatz zugrunde, dann bieten die MDGs und auch das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung eine wichtige Grundlage, um weltweit Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen und Menschenrechte durchzusetzen, weil der Kampf gegen die Armut ein Kampf für die Menschenrechte darstellt. Dennoch verfolgen diese Initiativen nicht explizit einen menschenrechtlichen Ansatz, und darin liegt – trotz der insgesamt begrüßenswerten Anstrengungen – aus menschenrechtlicher Perspektive eine wesentliche Schwäche.

Neben dem Beitritt der Staaten zu Menschenrechtsverträgen erhält die staatliche und internationale Verpflichtung zur Armutsbekämpfung zusätzliches Gewicht durch den Bezug zum Völkergewohnheitsrecht. Dieses ist – ähnlich wie das innerstaatliche Gewohnheitsrecht – ungeschriebenes Recht, dem die Rechtssubjekte, also die Staaten, aufgrund einer erwiesenen, einheitlichen Rechtsüberzeugung und aufgrund langjähriger Praxis zustimmen. Darüber hinaus ist auch »[...] die widerspruchslose Hinnahme der Gewohnheit seitens der anderen Völkerrechtssubjekte [erforderlich]« (Kimminich 1993: 239). Auch wenn die Auffassungen darüber, welche Menschenrechte überhaupt unter das Völkergewohnheitsrecht fallen, divergieren, so können doch vier Kernnormen als völkergewohnheitsrechtlich abgesichert und somit als menschenrechtlicher Minimalstandard gelten.

5 [http://www.fian.de/fian/downloads/pdf/ran/international\\_obligations\\_kit\\_german.pdf](http://www.fian.de/fian/downloads/pdf/ran/international_obligations_kit_german.pdf), gelesen 16.11.2004.

Diese sind

- das Recht auf Leben,
- die Freiheit von Folter,
- die Freiheit von Sklaverei,
- die Freiheit von (Rassen-)Diskriminierung.

Ein Leben in extremer Armut stellt einen Angriff auf das Recht auf Leben dar und macht aus menschenrechtlicher Sicht die gemeinsame Anstrengung der Staaten und internationalen Organisationen erforderlich, wie dies in den MDGs im Prinzip niedergelegt ist.

Im Aktionsprogramm fehlt jedoch insbesondere die staatliche Anerkennung zur Verpflichtung, eine nationale und internationale Politik durchzuführen, um weltweit die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Lediglich der sog. »Ansatzpunkt« (AP) 7 widmet sich explizit den Menschenrechten, indem er als Zielvorgabe »Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren« nennt. Auch wenn die Einbeziehung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisationen (International Labour Organization,

ILO) aus dem Jahr 1998 in den Menschenrechtskatalog einen wichtigen Fortschritt im Verständnis sozialer und wirtschaftlicher Menschenrechte darstellt, so ist insgesamt die Ausrichtung auf internationale Verträge und auf einen Beschwerdemechanismus für den Sozialpakt (Handlungsfeld 1) sowie auf Verhaltenskodizes und Sozialsiegel (Handlungsfeld 2) für die Armutsbekämpfung zu eng angelegt.

Mit der folgenden Tabelle wird versucht, die zehn Ansatzpunkte des Aktionsprogramms 2015, die ja überwiegend implizit das Thema Menschenrechte behandeln, in einen menschenrechtlichen Rahmen zu fügen. Daraus lassen sich Vorschläge entwickeln, wie in den unterschiedlichen Handlungsfeldern aus einer menschenrechtlichen Perspektive Armutsbekämpfung vorgenommen werden sollte. Unterschieden wird hierbei, ob unmittelbar ein konkretes Menschenrecht angesprochen wird oder ob es sich um die Schaffung von Rahmenbedingungen handelt, d.h. ob es um die konkrete Regierungspolitik geht, um diese Rechte sowohl unmittelbar als auch langfristig zu gewährleisten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Aktionsprogramm 2015

Ansatzpunkte	Inhalt	Bewertung aus menschenrechtlicher Sicht	Handlungsanforderung aus menschenrechtlicher Sicht
AP 1	Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen	Rahmen	Betonung staatlicher Verantwortung, aber auch Zugang; Gewährleistungspflicht
AP 2	Recht auf Nahrung verwirklichen – Agrarreformen durchführen	Individuelles Menschenrecht	Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht
AP 3	Faire Handelschancen schaffen	Rahmen	Pflicht der Industrieländer und internationalen Organisationen
AP 4	Verschuldung abbauen – Entwicklung finanzieren	Rahmen	Staatliche Pflicht des Geber- und Empfängerlandes
AP 5	Soziale Grunddienste gewährleisten – Soziale Sicherung stärken	Rahmen	Gewährleistung von Rechten durch Empfänger- und Geberländer
AP 6	Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen sichern – Eine intakte Umwelt fördern	Rahmen Recht durch Zugang	Gewährleistungspflicht durch Staat und nicht-staatliche Akteure
AP 7	Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren	Individuelle Menschenrechte	Gewährleistungspflicht durch Staaten und nicht-staatliche Akteure
AP 8	Gleichberechtigung der Geschlechter fördern	Individuelle Menschenrechte Rahmen	Gewährleistungspflicht durch staatliche und nicht-staatliche Akteure
AP 9	Beteiligung der Armen sichern – verantwortungsvolle Regierungsführung stärken	Individuelles Recht Rahmen	Individuelle Rechte achten und gewährleisten durch Staaten, Geber und internationale Organisationen
AP 10	Konflikte friedlich austragen – Menschliche Sicherheit und Abrüstung fördern	Rahmen	Staatliche Pflicht

## 2 Die Relevanz einzelner Menschenrechte für die Armutsbekämpfung

16 |

Alle Menschen verfügen allein aufgrund ihres Menschseins über das Recht, ein Leben in Würde zu führen und deshalb haben alle Menschen ein Recht auf Menschenrechte. Ein Leben in Würde erfordert Freiheit und ebenso entsprechende sozio-ökonomische Lebensbedingungen. Es geht um die Bedingungen, die jeder einzelnen Person ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Man könnte auch sagen, dass die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit das Recht auf Selbstbestimmung der einzelnen Person ausmachen. Um ein Leben in Würde und ein selbstbestimmtes Leben führen zu können, sind *politische* Rechte und *wirtschaftliche und soziale Menschenrechte* gleichermaßen erforderlich. Menschenrechte sind deshalb von ihrem Ansatz her *unteilbar* und stehen in *wechselseitiger Abhängigkeit*. Diese Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte ist schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, dem wichtigsten Menschenrechtsdokument nach dem Zweiten Weltkrieg, angelegt.

Bereits die Begründung der Menschenrechte durch die Menschenwürde zeigt an, dass ein Leben in erzwungener Armut den Menschenrechten widerspricht. Deshalb ist die Verwirklichung der Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung für die und ein integrativer Bestandteil der Armutsbekämpfung. Auch im Kontext der Armutsbekämpfung ist zwischen Rechten, die unmittelbar zu verwirklichen und zu gewährleisten sind, und jenen bei den die Staaten allein oder durch internationale Kooperation dies nach und nach (*progressively*) tun müssen, zu unterscheiden. Armutsbekämpfung bezieht sich in der Regel auf jene Menschenrechte, die nach und nach zu verwirklichen sind, d.h. es geht bei der Armutsbekämpfung wesentlich um strukturelle Veränderungen.

Auch wenn eine Auswahl immer die Gefahr birgt, dass wichtige Teilthemen und -aspekte unberücksichtigt bleiben, so können im Rahmen dieser Studie nicht alle Rechte des umfassenden Menschenrechtskatalogs im Hinblick auf ihre Relevanz für die Armutsbekämpfung diskutiert werden. Als besonders wichtige Inhalte der Armutsbekämpfung werden im folgenden unter den politischen Rechten, das Recht auf Partizipation und die Bedeutung von Demokratie sowie unter den wirtschaftlichen und sozialen Rechten, das Recht auf Nahrung und die Menschenrechte auf Wasser, Bildung und Gesundheit behandelt.

Das Recht auf Partizipation ist für die Armutsbekämpfung besonders relevant, weil arme Menschen in die Lage versetzt werden sollen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Partizipation ist deshalb ein fester Bestandteil jeder *pro-poor growth* Politik. Bei der Forderung nach Demokratie handelt es sich zwar nicht unmittelbar um ein Menschenrecht, aber geht es hier um die politischen Rahmenbedingungen, damit die Staaten ihre Verantwortung für die Menschenrechte wahrnehmen. Die Auswahl der sozialen Menschenrechte erfordert kaum eine Begründung, denn ausreichende Nahrung, Zugang zu sauberem Trinkwasser, zu Bildung und Gesundheitseinrichtungen werden in vielen Gesellschaften – auch in Industrieländern – gerade armen Menschen verwehrt.

### 2.1 Politische Rechte: Nicht-Diskriminierung und Teilhabe

Ein Menschenrechtsansatz für die Entwicklungspolitik stellt *empowerment*, Partizipation und Nicht-Diskriminierung als zentral heraus. Nicht-Diskriminierung ist ein grundlegendes Menschenrecht und in allen wichtigen internationalen Menschenrechtsverträgen entweder in der Präambel des jeweiligen Vertrages oder in eigenen Artikeln explizit verankert. Zudem kann dieses Menschenrecht universale Geltung beanspruchen, da das Verbot der Diskriminierung – zunächst ging es um das Verbot Rassen- und Geschlechtsdiskriminierung – zu jenen Menschenrechten zählt, die als Völkergewohnheitsrecht gelten. Dadurch ist seine Verwirklichung unabhängig davon ist, ob ein Staat einen entsprechenden Menschenrechtsvertrag ratifiziert hat. Die Überwindung von Diskriminierung bedeutet die Überwindung von Ausschluss insbesondere gefährdeter Gruppen, die von Armut besonders bedroht sind. Die Überwindung von Diskriminierung schafft somit Gerechtigkeit, wie Misereor (2004) feststellt.

Kasten 6: Partizipation in wichtigen Menschenrechtsverträgen

Vertrag/Artikel	Inhalt
<b>Zivilpakt</b>	
Art. 25 a	Das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen.
<b>Sozialpakt</b>	
Art. 15 a	Das Recht, am kulturellen Leben teilzunehmen.
Art. 15 b	Das Recht, an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts teilzuhaben.
<b>Frauenrechtskonvention</b>	
Art. 7 b	Das Recht auf Mitwirkung an der Regierungspolitik, auf die Bekleidung öffentlicher Ämter, auf die Wahrnehmung aller öffentlicher Aufgaben.
Art. 7 c	Das Recht auf Mitarbeit in NRO.
Art. 8	Die Möglichkeit, die Regierung auf der internationalen Ebene zu vertreten und in Internationalen Organisationen mitzuwirken.
Art. 14 (2 a)	Das Recht auf Mitwirkung bei der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen.
Art. 14 (2 f)	Das Recht auf Teilnahme an allen Gemeinschaftsbetätigungen.
<b>Kinderrechtskonvention</b>	
Art. 12 (1)	Berücksichtigung der Meinung des Kindes.
Art. 31 (1)	Das Recht auf Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben.

**2.1.1 Partizipation – ein Kernbestand der Armutsbekämpfung**

Eng verknüpft mit dem Menschenrecht auf Nicht-Diskriminierung ist die Forderung nach Partizipation. Sie spielt sowohl bei der Armutsbekämpfung – beispielsweise den PRSPs der Weltbank – als auch bei einem Menschenrechtsansatz in der EZ eine zentrale Rolle. Menschenrechte sind ein emanzipatorisches Konzept: Ausgehend von der Bestimmung als Rechte auf Selbstbestimmung ist Partizipation grundlegend und bringt zum Ausdruck, dass die Menschen die Subjekte des Entwicklungsprozesses und der Armutsbekämpfung sind. Menschen entwickeln sich selbst, sie werden nicht entwickelt, schreibt dazu Misereor (2004). Kasten 6 veranschaulicht die Bedeutung, die der Partizipation im Menschenrechtskonzept zukommt, wobei hier nur Artikel wiedergegeben werden, die über die klassischen Partizipationsrechte,

nämlich auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit und das Recht zu wählen, hinausgehen. In den aufgeführten Artikeln geht es um das Recht auf die aktive Mitgestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens, das jeder Person zusteht.

Im Jahr 2004 veröffentlichte UNHCHR eine Studie »A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies«, in denen die Erfordernisse nach Partizipation und *empowerment* bei der Armutsbekämpfung umfassend behandelt werden. Ähnlich wie beispielsweise der Human Rights Council of Australia (1996), der als eine der ersten NRO ein umfassendes Konzept für einen Menschenrechtsansatz in der EZ vorlegte, vertritt auch UNHCHR einen so genannten *bottom-up approach* bei der Armutsbekämpfung, d.h. es geht nicht nur um die Information der Betroffenen, sondern sie müssen von Anfang an in Projekte oder andere Maßnahmen involviert sein (siehe Kasten 7).

Kasten 7: Phasen der Partizipation bei Maßnahmen für die Armutsbekämpfung

Wahlmöglichkeiten bei der Planung	Politikentscheidung	Implementation	Monitoring und Erfolgsmessung
Bevor eine Politik formuliert wird, können sich die Betroffenen äußern, und gegebenenfalls eine Maßnahme ablehnen.	Bei der Verteilung von Ressourcen bringen auch Arme ihre Interessen ein.	Die Armen sind an der Implementation einer Politik beteiligt.	Die Armen sind beteiligt und bewerten, ob die Regierung ihre Verpflichtungen bzw. Versprechungen eingehalten hat.

Ein solcher *bottom-up* Ansatz erfordert ein grundlegendes Umdenken auch in der EZ, weil im Prinzip geplante Projekte gar nicht zustande kommen müssen. In den Zwischenberichten des BMZ zum Armutsbekämpfungsprogramm wird bisher jedoch nicht diskutiert, in welcher Weise die Forderung nach aktiver Teilhabe der Armen in den unterschiedlichen Armutsbekämpfungsmaßnahmen durchgesetzt wird.

Für eine wie von UNHCHR geforderte umfassende Partizipation der Armen sind in den Empfängerländern zudem institutionelle Reformen erforderlich. Dazu zählt zum einen das *empowerment* der Armen durch Bildung. Eine umfassende Menschenrechtserziehung ist Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen ihre Rechte kennen, um sie wahrnehmen zu können. Zugleich müssen sie aber über eine ausreichende politische Vertretung verfügen. Zum anderen müssen entsprechende institutionelle Reformen durch Dezentralisierung und Gesetze durchgesetzt werden. Dies soll langfristig dazu beitragen, dass Arme, die häufig von politischen Prozessen ausgeschlossen sind, über Entwicklungsprogramme selbst bestimmen können. Wichtige Bedingungen für einen solchen Prozess sind Transparenz und Rechenschaftspflicht der politisch Verantwortlichen und der Entwicklungsexperten.

## 2.2 Good Governance

In seinem entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004–2007« stellt das BMZ fest, dass die »Stärkung von ›good governance‹, also Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Beteiligung der Zivilgesellschaft, wohl die wichtigste Voraussetzung für Armutsminderung und nachhaltige Entwicklung« ist (BMZ 2004a: 3).

Es ist davon auszugehen, dass Regierungen in Gesellschaften mit demokratischen Strukturen, mit Transparenz und Rechenschaftspflicht, beispielsweise durch Parlamente, den Kampf gegen die Armut ernster nehmen, weil doppelte Standards in der Politik und Korruption eher offen gelegt werden können als in autoritären Regimen. In vielen Entwicklungsländern fehlen jedoch demokratische Strukturen, die eine Voraussetzung für die Erfüllung der menschenrechtlichen Verantwortung eines Staates darstellen. Dazu zählt die Verpflichtung zur Berichterstattung an die verantwortlichen Ausschüsse ebenso wie die Schaffung entsprechender Strukturen, um Menschenrechte zu schützen, zu achten und zu gewährleisten. Deshalb ist es besonders wichtig, wenn im Rahmen der Armutsbekämpfung dem Aufbau demokratischer Strukturen und dem *institution building* besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ein gutes Beispiel für eine menschenrechtlich ausgerichtete Unterstützung beim *institution building* ist eine Vereinbarung zwischen dem britischen Entwicklungsministerium (DFID) und der

Regierung von Ruanda aus dem Jahr 1999. In diesem *Memorandum of Understanding* erkennt Ruanda seine Verpflichtungen an, die sich aus dem Beitritt zu internationalen Menschenrechtsverträgen ergeben und stimmt einer unabhängigen Überprüfung der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu. DFID seinerseits verpflichtet sich die Entwicklungsanstrengungen des Landes durch geeignete Programme, beispielsweise bei der Armutsbekämpfung, zu unterstützen (Piron 2003: 19).

Eine besondere Bedeutung für *good governance* hat das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, denn eine unabhängige Justiz, die für alle zugänglich ist, ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass in ihrer sozialen Stellung schwache Bevölkerungsgruppen eine Chance erlangen, sich in Konflikten mit wirtschaftlich und politisch Mächtigeren zu behaupten. Deshalb geht es bei der Armutsbekämpfung auch um den Aufbau einer leistungsfähigen Justiz und Verfahren für die Konfliktschlichtung.

## 2.3 Das Recht auf Nahrung

Von der Verletzung des Rechts auf Nahrung sind weltweit insbesondere arme Menschen betroffen. Mehr als 800 Millionen Menschen leiden an chronischer Unterernährung und Millionen Menschen müssen hungern. Das Recht auf Nahrung dieser Menschen wird verletzt. Das Recht auf Nahrung ist ein wichtiger Bestandteil der Armutsbekämpfung weltweit, und berechtigterweise wird diesem grundlegenden Menschenrecht ein eigener Ansatzpunkt, nämlich AP 2, im Aktionsprogramm 2015 gewidmet.

Das Recht auf Nahrung ist in Artikel 11 des Sozialpakts niedergelegt, der das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard formuliert. Darin heißt es:

### Kasten 8: Artikel 11 des Sozialpaktes

»Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.«

Das Recht auf Nahrung ist *aktiv*, d.h. es geht vorrangig um das Recht, *sich* zu ernähren. Es ist *subsidiär*, d.h. es geht um die Bereitstellung der Bedingungen, sich zu ernähren. Die Verantwortung für die konkrete Verwirklichung dieses Rechts tragen im Prinzip die Individuen



selbst. Es ist *kontextuell*, d.h. weitere Menschenrechte sind für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung erforderlich. Hier sind vor allem die Rechte auf Partizipation, auf Nicht-Diskriminierung und auf Bildung zu erwähnen.

### 2.3.1 Bedingungen für die Verwirklichung des Recht auf Nahrung

Der Rechtskommentar 12 des Komitees für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nennt die Bedingungen, damit die Menschen ihr Recht auf Nahrung wahrnehmen können. Dort heißt es: »Das Recht auf angemessene Ernährung ist verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, je einzeln oder gemeinsam mit anderen, zu jeder Zeit den physischen und wirtschaftlichen Zugang zu angemessener Nahrung oder zu Mitteln für seine Versorgung haben.« Das Recht auf Nahrung wird hier also in erster Linie als Zugangsrecht bestimmt. »Grundsätzlich«, heißt es in diesem UN-Dokument, »liegen die Wurzeln von Hunger und Fehlernährung nicht in einer unzureichenden Nahrungsmittelmenge, sondern am mangelnden Zugang dazu.«

Beim Recht auf Nahrung geht es somit vorrangig um den physischen und wirtschaftlichen *Zugang zu Ressourcen*, die erforderlich sind, damit dieses Recht wahrgenommen werden kann. Dabei ist je nach den Lebensbedingungen zwischen den unterschiedlichen Arten des Zugangs zu unterscheiden, die es bei der Armutsbekämpfung systematisch zu berücksichtigen gilt:

- In den ländlichen Regionen verfügen arme Menschen häufig nicht um den erforderlichen Zugang zu Land, um sich eigenständig ernähren zu können. Deshalb steht in vielen Ländern des Südens die Forderung nach Agrarreformen auf der Tagesordnung.
- Zugleich muss die Armutsbekämpfung im Agrarsektor aber auch die Bedingungen einer nachhaltigen Pro-

duktion im Auge haben, indem Kleinbauern das entsprechende Wissen vermittelt wird. Sie müssen über die Möglichkeiten des Zugangs zu technischen und anderen Ressourcen, beispielsweise Saatgut, verfügen. Zentral für die Verwirklichung des Recht auf Nahrung im ländlichen Raum sind somit integrierte Programme zur ländlichen Entwicklung.

- In den Städten hingegen, in die in den Entwicklungsländern immer mehr Menschen vom Land strömen, können viele Menschen ihr Recht auf Nahrung nicht wahrnehmen, weil ihnen der Zugang zu Arbeit fehlt. Neben der Forderung nach Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose, geht es auch durch »*pro-poor*« Wirtschaftswachstum darum, Arbeit zu schaffen. Public Private Partnerships (PPPs), öffentliche Aufträge und Exportkredite durch Geberländer können durch eine entsprechende Ausrichtung eine *pro-poor-growth* Politik unterstützen.
- Um die Bedingungen armer Menschen zu verbessern, wird in einigen Ländern des Südens, so in Südafrika und Indien, auch die Forderung nach einem allgemeinen Mindesteinkommen erhoben.
- Schließlich müssen auch Menschen, die nicht zur Selbstversorgung fähig sind, ihr Recht auf Nahrung verwirklichen können. Dies können behinderte oder auch chronisch kranke Menschen sein. Hier müssen entsprechende Dienstleistungen und ebenfalls ein Mindesteinkommen bereitgestellt werden. Die Gewährleistungspflicht der Staaten muss hier durch Versorgungssysteme (*provide*) verwirklicht werden.

Im Rahmen von AP 2 »Das Recht auf Nahrung verwirklichen und Agrarreformen durchführen« betont das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung die Bedeutung von Agrarreformen für die Armutsbekämpfung. Diese Auffassung entspricht dem Rechtskommentar 12 des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der den Zugang zu Land für Landlose durch Agrarreformen betont. Die Notwendigkeit von Agrarreformen ist auch immer wieder Thema bei den länderspezifischen Erörterungen des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. So wurde beispielsweise auf der 31. Sitzung des Komitees für den Jemen ein Zusammenhang zwischen ländlicher Armut, dem Eigentum von Land und der Bedeutung von Agrarreformen herausgestellt. Aus den bisherigen Zwischenberichten des BMZ geht jedoch nicht klar hervor, was die konkreten Maßnahmen der Bundesregierung für die Unterstützung von Agrarreformen im Einzelnen sind.

Neben der ausreichenden *Quantität* geht es beim Recht auf Nahrung auch um die *Qualität* der Ressourcen, zu denen der Zugang möglich sein soll. So fordert das Komitee für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht nur ausreichenden Zugang zu Land, sondern zu fruchtbarem Land, und nicht nur Zugang zu Wasser, sondern zu trinkbarem Wasser.

### 2.3.2 Verletzungen des Rechts auf Nahrung und Verantwortliche

Ausgehend von den Bedingungen für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ist festzuhalten, dass eine Menschenrechtsverletzung dann vorliegt, wenn eine Regierung ihrer Verantwortung nicht in der ihr möglichen Weise nachkommt. Dabei sind die *unterschiedlichen Voraussetzungen* in Entwicklungs- und in Industrieländern zu berücksichtigen. Das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unterscheidet zwischen Voraussetzungen, die Schritt für Schritt und solchen, die *sofort* zu verwirklichen sind. Hierzu zählt die Forderung, dass kein Mensch hungern darf. Diese Anforderung an die Staaten hebt das Komitee als Kernverpflichtung der Staaten im Abschnitt 6 (1) des Rechtskommentars 12 hervor. Diese Verpflichtung gilt auch in Zeiten von (Natur-)Katastrophen.

Selbst wenn der jeweilige Staat hauptverantwortlich ist für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung, so trägt die Privatwirtschaft, insbesondere transnationale Konzerne (TNK), ebenfalls eine Verantwortung, denn sie beeinträchtigen bei ihren Geschäften in Ländern des Südens die Wahrnehmung des Rechts auf Nahrung in unterschiedlicher Weise. Hierzu zählen schlechte Arbeitsbedingungen und ein geringes Einkommen. Hierzu zählt auch die Vertreibung von Land, dessen Boden und Rohstoffe Konzerne ausbeuten wollen. Eine wichtige Forderung von NRO ist es deshalb, verpflichtende Regeln für die Verantwortung der Privatwirtschaft durchzusetzen.

Vor dem Hintergrund der sehr konkreten Vorgaben des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung, fallen die Informationen im 2. Zwischenbericht des BMZ aus dem Jahr 2004 über Umsetzung und Perspektiven bei der Sicherung der Welternährung und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum zu allgemein aus. Vor allem fehlen messbare Umsetzungsschritte. Zukünftig sollte die Bundesregierung ihren weltweiten Einsatz für das Recht



auf Nahrung am Rechtskommentar zu diesem Menschenrecht ausrichten und diesen sowohl für bi- als auch multilaterale Anstrengungen zugrunde legen. Eine zusätzliche Hilfe könnten hier die Staatenberichte und die diesbezüglichen Anmerkungen des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sein.

Von besonderer Bedeutung für die Durchsetzung der WSK-Rechte, sind die Richtlinien der zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung (*Guidelines in support of the right to adequate food*), die von der Food and Agricultural Organization der Vereinten Nationen (FAO) am 23. September 2004 verabschiedet wurden. Diese Richtlinien sind zwar freiwillig, aber sie bringen ein gemeinsames Verständnis der Staaten zum Inhalt dieses Rechts zum Ausdruck. Die Anwendung der *Guidelines* kann perspektivisch dazu führen, dass Menschen, die von Armut und Hunger betroffen sind, in stärkerem Maße ihr Recht auf Nahrung einfordern.

## 2.4 Das Menschenrecht auf Wasser

Nach Information des Weltwasserberichts der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2003 fehlt für mehr als eine Milliarde Menschen der Zugang zu sauberem Wasser. Aus demselben Grund sterben täglich 6.000 Kinder. Acht von zehn Krankheiten in Entwicklungsländern stehen in Zusammenhang mit einer qualitativ und quantitativ schlechten Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung. Neun von zehn Menschen ohne ausreichende Wasserversorgung leben in ländlichen Gebieten (GKKE 2004: 37). Die Situation wird weiter dadurch verschärft, dass es aufgrund eines weltweit steigenden Wasserverbrauchs und durch Klimaveränderungen zu einer zunehmenden Verknappung von Wasser kommt.

Die Wasserproblematik ist deshalb zu einem internationalen Anliegen geworden, und die Vereinten Nationen widmen sich verstärkt diesem Thema. Unter dem MDG 7 »Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit« wird als Zielvorgabe 10 formuliert, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Menschen zu halbieren, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Der Umsetzungsplan von Johannesburg legt fest, dass die Staaten bis zum Jahr 2005 nationale Wasserstrategien erarbeiten. Die Vereinten Nationen erklärten 2003 zum Jahr des Süßwassers und riefen im Dezember zum zweitenmal eine Wasserdekade aus, nämlich 2005–2015. Auf der symbolischen Ebene ist dies Ausdruck für die Dringlichkeit der Wasserproblematik.

### 2.4.1 Privatisierung der Wasserversorgung

Wasser, das ursprünglich ein öffentliches Gut war, dessen Bereitstellung überwiegend in der Verantwortung der

Staaten lag, wird zunehmend zu einer Ware. Beim Wasser treten die negativen Folgen der Globalisierung drastisch hervor; Wasser ist ein Beispiel für eine fehlgeschlagene Privatisierung auf Kosten der Menschen.

Nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern zunehmend auch in den Industrieländern sind die Wasserversorgungssysteme in die Krise geraten. Weltweit sehen die Staaten den Ausweg aus dieser Krise in einer weitgehenden Privatisierung des Wassersektors, weil sie die Kosten für die Sanierung der Wassersysteme nicht tragen wollen oder können. Zugleich zeigen transnationale Wasserkonzerne ein großes Interesse, auch in Entwicklungsländern in die Wasserversorgung einzusteigen. Für ihre Wasserprojekte in Entwicklungsländern erhalten sie nicht nur Weltbank-Kredite, sondern staatliche Mittel fließen über PPP-Projekte an die Konzerne. Die EU fordert im Rahmen von GATS u.a. von 65 Entwicklungsländern eine Öffnung des Wassermarktes für ausländische Unternehmen. Nutznießer wären vermutlich v.a. drei große Konzerne aus Frankreich und Deutschland.

Den beteiligten Konzernen geht es jedoch häufig nicht um eine flächendeckende Wasserversorgung der Bevölkerung, wie dies durch ein staatliches Wassersystem der Fall sein sollte. Für die Wasserkonzerne steht die Steigerung der Profite im Vordergrund und deshalb investieren sie vor allem in die Versorgung großer Städte und reicher Stadtviertel. Verlierer der Privatisierung der Wasserversorgungssysteme sind vor allem die Armen in den Städten und auf dem Land, weil sie die Kosten für Wasserversorgung nicht tragen können. Ein Beispiel für eine fehlgeschlagene Privatisierung der Wasserversorgung ist Manila. Dort wurde das Wassersystem 1997 auf Druck der Weltbank privatisiert. Als Folge stiegen die Wasserpreise um das Vierfache. Nun soll die Privatisierung wieder rückgängig gemacht werden.

#### **2.4.2 Staatliche Verpflichtung durch das Menschenrecht auf Wasser**

Gegen hohe Wasserpreise und die drohende Privatisierung der Wasserversorgung wenden sich die Menschen weltweit. Betroffene fordern, Wasser zum Menschenrecht zu erklären, das allen Menschen gleichermaßen zusteht. Dieses Anliegen griff das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte auf und entwickelte im Rechtskommentar 15 aus dem Jahr 2002 sein Verständnis von Wasser als Menschenrecht. Grundlage für diese Auffassung ist der Verweis auf Artikel 11 (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) und Artikel 12 (Recht auf Gesundheit) des Sozialpakts.

Dieser Rechtskommentar ist zwar derzeit noch umstritten, aber prinzipiell bietet die Kennzeichnung von Wasser als Menschenrecht die Grundlage, die Staaten in die Verpflichtung für eine adäquate Wasserversorgung zu nehmen und zugleich die lokalen Bedingungen für die

Wasserversorgung zu berücksichtigen. Beispielsweise könnten lokale Versorgungssysteme ausgebaut und dörfliche Wasserausschüsse gestärkt werden. Zugleich begründet die Bestimmung von Wasser als Menschenrecht die internationale Verpflichtung der Geberländer mit ihren Maßnahmen dazu beizutragen, dass weltweit die Wasserversorgung der ärmsten Menschen sichergestellt wird. Um dieses Ziel zu erreichen, kann es in einzelnen Ländern erforderlich sein, auch eine privatwirtschaftliche Wasserversorgung zuzulassen. Diese sollte dann in Ergänzung zur staatlichen Versorgung und unter staatlicher Kontrolle stehen und muss vom Ziel einer Wasserversorgung für alle ausgehen.

Die Anerkennung von Wasser als Menschenrecht ist ein Novum und Ausdruck für die Dynamik der Menschenrechte. Das Menschenrechtskonzept ist nicht feststehend, sondern es reagiert auf Herausforderungen, die sich durch Veränderungen im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bereich ergeben. Dabei kann es, wie historische Erfahrungen – beispielsweise die Anerkennung von Gewalt in der Privatsphäre als Menschenrechtsverletzung – zeigen, zunächst zu Widerständen gegen neue Inhalte der Menschenrechte kommen.

Zunächst war der Zugang zu sauberem Wasser in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und auch in den beiden Pakten nicht explizit als Menschenrecht ausgewiesen. Doch bereits im Rechtskommentar 12 zum Recht auf Nahrung wird der Zugang zu sauberem Wasser als Bestandteil dieses Rechts verstanden. Der Rechtskommentar 15 geht über dieses Verständnis hinaus und betont in umfassender Weise die nationale und internationale Verantwortung der Staaten für die Wasserversorgung. Eine Übertragung dieser Verpflichtung an Private entlässt die Regierungen nicht aus ihrer Verantwortung.

Die Notwendigkeit einer nachhaltigen Wasser- und Abwasserversorgung greift die Bundesregierung im AP 6 des Aktionsprogramms 2015 auf. Der zweite Zwischenbericht aus dem Jahr 2004 nennt dazu verschiedene Umsetzungsschritte (BMZ 2004b). Ein besonderer Schwerpunkt von Maßnahmen im Wasserbereich liegt auf der Region Subsahara-Afrika. Im Vergleich zu anderen Gebern sticht das große Engagement Deutschlands beim Thema Wasser hervor. Doch diesen Einsatz impliziert nicht unbedingt eine Ausrichtung an den Menschenrechten. So kritisiert die GKKE (2004: 43ff) in ihrem dritten Bericht »Halbierung der extremen Armut«, »[...] dass eine armutsorientierte Politik im Wassersektor [...] nicht konsequent durchgesetzt wird«. Die Hauptkritikpunkte sind, dass die offiziellen Entwicklungsgelder für den Wassersektor rückläufig sind, dass nur ein geringer Teil in die ärmsten Länder mit den größten Versorgungsproblemen fließt und dass zu wenig Mittel für die Verbesserung der ländlichen Versorgungssysteme vorgesehen sind. Aus menschenrechtlicher Sicht ist zudem bedenklich, dass ein beträchtlicher Teil der Mittel in Länder fließt, wo deut-

sche und europäische Wasserunternehmen Interessen verfolgen (GKKE 2004: 46).

Die Unterstützung der Privatisierung des Wassersektors leugnet die negativen Erfahrungen in vielen Ländern. Sie ist meist nicht armutsorientiert, führt nicht zum *empowerment* der Menschen und schwächt staatliche Versorgungssysteme. Sie untergräbt auch die Auffassung, dass Wasser ein Menschenrecht ist und seine Bereitstellung eine staatliche Verpflichtung darstellt. Die Orientierung auf die Privatwirtschaft führt zudem dazu, dass die Projekte und Maßnahmen für die Wasserversorgung nicht konsequent an den Zielen der MDGs und der konsequenten Armutsbekämpfung ausgerichtet sind. So zeigte die OECD auf, dass nur 12 % der weltweiten Mittel für Projekte im Wasserbereich in Länder fließen, in denen weniger als 60 % der Menschen Zugang zu Wasser haben.

## 2.5 Das Menschenrecht auf Bildung

Noch immer können weltweit Millionen von Menschen, insbesondere Kinder ihr Menschenrecht auf Bildung nicht wahrnehmen. Rund 800 Millionen Menschen sind Analphabeten. 18 % aller Kinder im Alter von fünf bis 14 Jahren müssen arbeiten. 61 % der arbeitenden Kinder leben in Asien (128 Millionen), 32 % in Afrika (68 Millionen) und 7 % (15 Millionen) in Lateinamerika. Hauptarbeitgeber der Kinder sind die Eltern. Die Mehrheit der Kinder arbeitet in der Landwirtschaft (Unesco 2003). Die Existenz von Kinderarbeit ist eine Folge von Armut und verhindert, dass Kinder ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können.

Besonders benachteiligt bei der Wahrnehmung des Rechts auf Bildung sind Mädchen und Frauen. Fast zwei Drittel der AnalphabetInnen sind weiblich. Der UNESCO-Report 2003/2004 zeigt, dass Mädchen und Frauen im Bildungsbereich auf vielfältige Weise sowohl außerhalb als auch innerhalb der Schule diskriminiert werden und ihnen eine gleichberechtigte Teilhabe am Recht auf Bildung verweigert wird. Investitionen in die Bildung, insbesondere von Frauen und Mädchen, sind wichtig für die Armutsbekämpfung. Zugleich müssen aber auch die wirtschaftlichen Bedingungen vorhanden sein, damit Kinder ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können und nicht länger gezwungen sind zu arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen und häufig auch noch die Familie zu unterstützen.

Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung fällt in die Zuständigkeit der Staaten. Internationale Menschenrechtsverträge enthalten Bestimmungen zur obligatorischen und unentgeltlichen Grundschulbildung und zur Nichtdiskriminierung im Bildungsbereich. Zusammen mit dem Sozialpakt enthalten die Frauen- und die Kinderrechtskonvention ein umfassendes Paket an justiziab-



len Verpflichtungen hinsichtlich des Rechts auf Bildung und dabei auch der Forderung nach Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Bildung.

### 2.5.1 Bildung – Investition in die Zukunft

Ungeachtet der großen sozio-ökonomischen Bedeutung, die ein gutes Bildungsniveau für die Entwicklung der Gesellschaft hat, und der umfassenden völkerrechtlichen Verankerung des Rechts auf Bildung, sind die Zustände im Bildungssektor in vielen Ländern katastrophal. Bildung stellt für alle Gesellschaften eine Investition in die Zukunft dar. Doch trotz der Verpflichtung zur obligatorischen Schulbildung im Primarschulbereich werden in mindestens 101 Ländern nach wie vor Schulgebühren erhoben. Hinzu kommen Kosten für Bücher, Schuluniformen und Fahrtkosten. Diese Ausgaben sind gerade für arme Familien meist unerschwinglich. Die schulische Infrastruktur ist häufig unzureichend, es fehlt an trinkbarem Wasser und an sanitären Einrichtungen.

Die anhaltenden Missstände veranlassten Katharina Tomasevski, im Jahr 2003 entnervt ihr Amt als UN-Sonderberichtserstatteerin für das Recht auf Bildung aufzugeben. Zugleich vertrat sie die Auffassung, dass dieser Posten als Protest gegen die Unwilligkeit der Staaten ihren Verpflichtungen, das Recht auf Bildung umfassend durchzusetzen, nachzukommen, vakant bleiben sollte.

Zielvorgabe 3 und 4 der MDGs widmen sich implizit dem Recht auf Bildung. Sie fordern den Abschluss der Primarschulbildung für alle Kinder und die Beseitigung des Geschlechtergefälles in der Primar- und Sekundarschulbildung bereits bis 2005. Der 2. Zwischenbericht des BMZ zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 geht auf die Aktivitäten im Rahmen der *Fast Track Initiative* zur Förderung des Grundbildungsniveaus in Entwicklungsländern ein. Es wird dokumentiert, dass es sich hier um koordinierte Projekte unterschiedlicher Geber handelt. Zusätzlich sollen zu solchen umfassenden Maßnah-

men für den Aufbau eines funktionierenden Schulwesens auch Schritte zur Förderung des Schulbesuchs armer und arbeitender Kinder unternommen werden. Dazu gehören Abschaffung von Schulgebühren, Stipendien, Einkommenshilfen und Schulspeisungen, Blockunterricht für arbeitende Kinder und Kinder in Lohnknechtschaft.

## 2.6 Das Recht auf Gesundheit

Im Gesundheitssektor werden laut medico international jährlich 70 Mrd. US-\$ ausgegeben. Allerdings fließt ein großer Teil davon in Ausgaben für Wohlstandsprobleme wie Übergewicht, Schlafstörungen und Impotenz. Nur ein Bruchteil der aufgewendeten Mittel wird in Forschungen über Malaria, Tuberkulose oder die Schlafkrankheit investiert, und lediglich 10 % der Mittel im Gesundheitssektor werden für die Bekämpfung von Krankheiten bereitgestellt, von denen 90 % der Weltbevölkerung betroffen sind. Diese Sachlage ist ein Schlag ins Gesicht der Armutsbekämpfung und der internationalen Verantwortung für das Recht auf Gesundheit. Denn jedes Jahr sterben 2,1 Millionen Kinder an Lungenentzündung, zwei Millionen an Durchfall und 1,1 Millionen an Masern. Dies sind Armutskrankheiten, die durch bessere Lebensbedingungen und eine angemessene Gesundheitsvorsorge vermeidbar wären. Als Gründe nennt die WHO, dass immer noch mehr als zwei Milliarden Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser sind, dass drei Milliarden nicht über ausreichende sanitäre Einrichtungen verfügen und dass ein Drittel der Weltbevölkerung ohne sichere Versorgung mit den notwendigsten Medikamenten ist.

Armut ist somit eine der Hauptursachen von Krankheit und zugleich bedeutet Gesundheit eine wichtige Voraussetzung für die Überwindung von Armut. Eine ausreichende Gesundheitsfürsorge ist deshalb unabdingbar für ein menschenwürdiges Leben. Das Recht auf Gesundheit ist in Artikel 12 des Sozialpakts niedergelegt:

### Kasten 9: Artikel 12 des Sozialpaktes

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.
- (2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die erforderlichen Maßnahmen
  - a) zur Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit sowie zur gesunden Entwicklung des Kindes;
  - b) zur Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene;

- c) zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten;
- d) zur Schaffung der Voraussetzungen, die für jedermann im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen.

### 2.6.1 Bedingungen für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit

23

Das Recht auf Gesundheit erfordert die Bereitstellung von Diensten durch staatliche und nicht-staatliche Akteure bei der Versorgung der Menschen als Beitrag zur Armutsbekämpfung. Der Schwerpunkt liegt dabei in der Bereitstellung von Ressourcen. Der Bericht *Partner für die Zukunft. Deutsche Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert* der Bundesregierung nennt dazu

- den Ausbau der medizinischen Infrastruktur, insbesondere die Verbesserung der primären Gesundheitsversorgung in ländlichen Gebieten und städtischen Randgebieten, den Bau und die Ausstattung von Krankenhäusern sowie Aus- und Fortbildung von medizinischen Fach- und Hilfskräften;
- die Einführung und Unterstützung von Krankenversicherungssystemen sowie die Dezentralisierung und Schaffung solidarischer Gesundheits- und Finanzierungssysteme;
- die Prävention und Kontrolle von Epidemien, eine umfassende Gesundheits- und Hygieneberatung bei Trinkwasser- und Abwasserprojekten, denn eine Vielzahl von Krankheiten in Entwicklungsländern wird durch verunreinigtes Wasser verursacht;
- die Information, Aufklärung und Gesundheitserziehung, insbesondere bei Schwangerschaft und Entbindung; Maßnahmen gegen Gewalt und gegen weibliche Genitalverstümmelung sowie Zugang zu Familienplanungsdiensten;
- die Senkung der Sterblichkeitsrate von Kleinkindern durch Basisgesundheitsdienste, vor allem Impfungen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003).

Diese verschiedenen Maßnahmen orientieren sich an den Forderungen des Sozialpakts und des Rechtskommentars 14 zu diesem Menschenrecht. Sie bieten sich als konkretes Raster an, um Erfolge in der Gesundheitsfürsorge zu messen.

### 2.6.2 Die Pharmaindustrie und das Recht auf Gesundheit

Insbesondere im Gesundheitssektor tritt die Verantwortung der Privatwirtschaft für die Armutsbekämpfung deutlich hervor. So führt der Kampf um Anteile auf dem globalen Pharmamarkt dazu, dass sich die Situation kranker Menschen vor allem in Ländern des Südens verschärft. Pharmakonzerne tragen eine Mitverantwortung, wenn Kranke ihr Recht auf Gesundheit nicht wahrnehmen können, weil die Preise für Medikamente zu hoch sind. Laut UNAIDS könnten qualitativ hochwertige Nachahmer-Produkte aus Ländern wie Brasilien, Argentinien, Indien oder Thailand die Therapiepreise um mehr als 95 % senken. Doch dagegen richtet sich häufig der Widerstand der Pharmaindustrie, die ihre Patentrechte und hohe Medikamentenpreise verteidigt und sich dabei auf das Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) der WTO bezieht. Danach sind alle WTO-Mitgliedsstaaten verpflichtet, auch die patentrechtlichen Vorgaben des TRIPS-Abkommens umzusetzen, was jedoch die Möglichkeit armer Länder zur Produktion billiger Medikamente behindert.

Die Regierungen der Industrieländer müssen der Privatwirtschaft deren grundlegende Verantwortung für die Armen bei internationalen Verhandlungen deutlich machen und ggf. gegen die Konzerne auftreten. Dies würde im Rahmen von TRIPS bedeuten, Vereinfachungen zuzulassen, die die billige Produktion von Generika in Entwicklungsländern erleichtert. Angesichts der dramatischen Situation vieler Kranker in Ländern des Südens fordern NRO eine Änderung des TRIPS-Abkommens dahingehend, dass Staaten ein Recht haben sollen, bei lebensnotwendigen Medikamenten Zwangslizenzen zur Produktion von Generika vergeben zu können.

### 2.6.3 Der Kampf gegen HIV/AIDS

HIV/AIDS ist eine in vielen Ländern des Südens und in Osteuropa sich weiter ausbreitende Krankheit, die nicht nur die Kranken selbst in Not und Armut stürzt, sondern das Entwicklungspotenzial der jeweiligen Länder beeinträchtigt. Allein 2003 haben sich fünf Millionen Menschen infiziert, insgesamt sind 38 Millionen Träger des Virus. Schätzungsweise drei Millionen starben 2003 an AIDS, und UNAIDS prognostiziert, dass in der nächsten Dekade mehr als 25 Millionen infizierte Menschen sterben werden, weil sie nicht angemessen medizinisch versorgt werden.

Der Kampf gegen HIV/AIDS wird durch das Problem des Zugangs zu billigen Medikamenten und durch Patentmonopole ebenfalls erschwert. Die teuren Untersuchungen und Medikamente stehen in den meisten Ländern des Südens höchstens fünf Prozent der Betroffenen zur Verfügung. Doch nicht nur wirtschaftliche Interessen, sondern auch politisches Versagen sind mitverantwortlich dafür, dass im Juli 2004 auf der Welt-AIDS-Konferenz über die weltweite Bekämpfung von HIV/AIDS eine ernüchternde Bilanz gezogen werden musste. Die bisherigen Maßnahmen gegen die Krankheit gelten als gescheitert, denn trotz der Erkenntnisse und Möglichkeit zur Vorsorge und Behandlung schreitet die Immunschwäche weiter voran. Viele Regierungen nehmen das Problem nicht ernst genug. Es fehlt an Aufklärung der Bevölkerung und an erschwinglichen Behandlungs- und Pflegemaßnahmen für die Kranken. Entsprechend forderte der Direktor des UN-Programms UNAIDS, Peter Piot, die Geberländer auf, ihren Beitrag zum Globalen Fond zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) zu leisten. Diese nahezu ausweglose Situation in der Realität spiegelt sich viel zu wenig im 2. Zwischenbericht zum Aktionsprogramm 2015 des BMZ (2004b: 29f).

### 3 Die Rechte benachteiligter Gruppen stärken

Nur in extremen Krisensituationen sind die Menschenrechte mehr oder weniger der gesamten Bevölkerung eines Staates bedroht. Unter den »alltäglichen« Menschenrechtsverletzungen leiden vor allem Menschen, die zu besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen oder auch *vulnerable groups*, wie der englische Fachausdruck lautet, gehören. Dazu zählen die Vereinten Nationen insbesondere Frauen, Kinder, Alte, Angehörige von Minderheiten und indigene Völker, aber auch arbeitslose Menschen, Kranke und Menschen mit Behinderung, sowie Flüchtlinge, MigrantInnen und Asylsuchende. Viele dieser Menschen leben am Rande der Gesellschaft und sind von Armut besonders bedroht. Im Folgenden werden drei dieser Gruppen eingehender behandelt, weil sie in der entwicklungspolitischen Armutsbekämpfung besondere Aufmerksamkeit erfahren sollten, nämlich Indigene und andere Minderheiten, Frauen und Kinder.

#### 3.1 Die Rechte indigener Völker

Die weltweit rund 300 Millionen indigene Völker gehören zu jenen Bevölkerungsgruppen, die – wie auch andere Minderheiten – meist in besonderer Armut leben und gesellschaftlich marginalisiert sind. Beispielhaft lässt sich dies verdeutlichen an der Erörterung des Staatenberichts, den Guatemala im Jahr 2003 vorgelegt hat und der auf

der 31. Sitzung des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im November desselben Jahres beraten wurde. Der Ausschuss stellt als vorrangiges Problem des Landes die Verweigerung der WSK-Rechte der indigenen Bevölkerung in den Vordergrund. Die Regierung wurde angefragt, inwiefern den Indigenen Autonomie gewährt würde, welche Maßnahmen sie ergreifen würde angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der indigenen Bevölkerung in Armut lebe, über nur eine geringe Bildung verfüge und kaum in den Genuss sozialer Dienste komme. Vor allem Indigene seien von Landvertreibungen betroffen, wodurch sich deren Lage noch weiter zugespitzt habe.

Auch für andere Staaten mit indigener Bevölkerung ist eine solche Verletzung indigener Rechte festzustellen. Dies zeigt das Beispiel Vietnam, das vom BMZ als eines der Pilotländer für die Umsetzung des Armutsbekämpfungsprogramms ausgewählt wurde. Und in der Tat geht in diesem dynamischen Entwicklungsland die Armutsreduzierung vergleichsweise erfolgreich voran, allerdings nur auf den ersten Blick, wie der Kasten 11 verdeutlicht.

#### *Kasten 10: Minderheiten – die Verlierer bei der Armutsbekämpfung in Vietnam*

Der Anteil armer Menschen in Vietnam ging insgesamt von 58,1 % in 1993 auf 28,9% in 2002 um fast 30 Prozentpunkte zurückging. Im gleichen Zeitraum sank die Armutsrate bei den ethnischen Minderheiten jedoch nur um rund 17 Prozentpunkte von 86,4% auf 69,3% und blieb somit dramatisch hoch. Als Gründe hierfür werden die geringere Bildung, das schlechtere Land, geringere Sicherheit und schlechter Zugang zu öffentlichen Leistungen genannt. Als negatives Beispiel wird die Region Daklak angeführt, wo die lokale Bevölkerung kaum in Entscheidungsgremien repräsentiert ist. MigrantInnen haben dort das beste Land aufgekauft, so dass Indigene in marginalisierte Regionen ziehen mussten.

*Quelle: Swinkels Rob/Lewin Bryan, Commodity Risk Management Group, WB: Coffee, poverty and risk management markets, 2004*

Die Benachteiligung indigener Völker und Minderheiten spiegelt sich auch im Völkerrecht wider. Sie gehören



zu jenen Bevölkerungsgruppen, deren Menschenrechte nicht in besonderen Verträgen fixiert sind. So existiert bisher kein eigener Vertrag zu den Rechten von Minderheiten, sondern lediglich eine unverbindliche Erklärung aus dem Jahr 1992 (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*). Auf der internationalen Ebene stellt die ILO-Konvention 169 aus dem Jahr 1989 zur Zeit das stärkste Rechtsinstrument für den Schutz und die Förderung der Indigenen dar. Die Konvention verpflichtet die Beitrittsstaaten, die Landrechte, die politischen und sozialen Organisationsformen sowie die kulturellen Institutionen der indigenen Völker anzuerkennen und zu fördern. Allerdings wurde dieser völkerrechtliche Vertrag bis zum Jahr 2004 nur von 17 Staaten, und darunter wiederum nur drei Industrieländern, nämlich Dänemark, die Niederlande und Norwegen, ratifiziert.

Bereits 1996 empfahl das BMZ mit seinem Sektorpapier (073/1996) für die EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika die ILO-Konvention 169 zugrunde zu legen. Diese Position sollte auf die indigenen Völker weltweit ausgeweitet werden. Dies würde u.a. implizieren, dass »die Prioritäten für den Entwicklungsprozess von den indigenen Völkern selbst« festgelegt wird (Rathgeber 2002). Zugleich geht es darum, die Rechte Indigener anzuerkennen und der ILO-Konvention beizutreten.

### 3.2 Die Menschenrechte von Frauen stärken

60 % aller AnalphabetInnen sind Frauen. Mädchen und Frauen sind in einigen Gesellschaften schlechter ernährt als Männer. Sie sind durch die vielerorts defizitäre gesundheitliche Betreuung, insbesondere bei Schwangerschaften, besonderen Risiken ausgesetzt, leiden zudem unter Gewalt und sexuellen Übergriffen innerhalb ihrer Familien und in der Gesellschaft allgemein. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen sind weltweit 130 Millionen Frauen Opfer von Genitalverstümmelungen. Laut einem Bericht der Welthungerhilfe leben weltweit 15,7 Millionen Frauen mit HIV/AIDS (Vgl. Kap. 2.6). In Kriegssituationen sind Frauen durch sexuelle Gewalt, Prostitution, Entführungen, Dienste als Sexsklavinnen, Kindersoldatinnen und Kombattantinnen besonders gefährdet. 80 % der rund 40 Millionen Menschen, die auf der Flucht vor bewaffneten Auseinandersetzungen und Menschenrechtsverletzungen sind, sind Frauen und Kinder. Der Mangel an Nahrungsmitteln, sauberem Trinkwasser und Gesundheitsvorsorge führt zu einer erhöhten Müttersterblichkeitsrate. Frauen werden schneller arbeitslos und verfügen über rund 25 % weniger Einkommen als Männer. Diese Daten verdeutlichen, dass Frauen weltweit in besonderer Weise von Armut bedroht sind.

Die Liste zeigt in drastischer Weise, in welcher umfassender Weise die Menschenrechte von Frauen verletzt werden, auch wenn CEDAW bis zum März 2004 177 Staaten beigetreten sind. Dieser Vertrag ist zudem mit den meisten staatlichen Vorbehalten versehen, was in der Regel eine Einschränkung des Inhalts bzw. der Reichweite impliziert. In CEDAW sind die grundlegenden Pflichten der Vertragsstaaten verankert, um die Gleichberechtigung und Gleichstellung der Frauen sicherzustellen (siehe Kasten 11).

2000 wurde CEDAW durch ein Fakultativprotokoll verstärkt, das die Individualbeschwerde nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zulässt. Dadurch können Frauen und Frauenorganisationen einen Diskriminierungsfall vom zuständigen UN-Ausschuss überprüfen lassen. Außerdem kann dieses Gremium selbst Untersuchungen einleiten, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Vertragsstaat schwerwiegend oder systematisch Menschenrechte von Frauen verletzt.

Das Thema der Gleichberechtigung der Frauen ist ein zentrales Anliegen der EZ, zum einen weil die Situation der Frauen verbessert werden soll, zum anderen weil Frauen eine große Bedeutung für den Entwicklungsprozess haben. Doch die verschiedenen Ansätze, beispielsweise *Gender Mainstreaming*, konnten bislang nicht grundlegend zur Verbesserung der Lebenssituation von Frauen beitragen.

#### Kasten 11: Artikel 3 von CEDAW

Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, daß sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann.

### 3.3 Die Menschenrechte von Kindern stärken

Wie Erwachsene so sind auch Kinder Träger von Menschenrechten. Diese Rechte sind in der bereits erwähnten UN-Kinderrechtskonvention (KRK) umfassend niedergelegt. Dabei werden die bekannten Menschenrechte, beispielsweise das Recht auf Leben, auf Meinungs- und Informationsfreiheit, auf Bildung und Gesundheit sowie insgesamt auf soziale Sicherheit für Kinder formuliert und – wo erforderlich – an die Situation der Kinder angepasst. Von allen internationalen Menschenrechtsverträgen ist die KRK mit 191 Ratifikationen am umfassendsten durch die Regierungen anerkannt. Nur die USA



und Somalia sind diesem Vertrag bisher nicht beigetreten. Die Konvention wird ergänzt durch zwei Zusatzprotokolle, die sich den Menschenrechtsverletzungen an Kindersoldaten und der sexuellen Ausbeutung von Kindern widmen. Ähnlich wie für den Sozialpakt wird auch für die KRK seit einigen Jahren ein individuelles Beschwerdeverfahren gefordert (Müller 2002).

Trotz des breiten Bekenntnisses zu den Menschenrechten der Kinder, werden diese weltweit verletzt. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Bildung, dessen Gewährleistung für die Zukunft der Kinder von herausragender Bedeutung ist (vgl. Kap. 2.5). Auch das Recht auf Gesundheit vieler Kinder insbesondere in Entwicklungsländern wird auf krasse Weise verletzt, wo laut UNICEF Tag für Tag fast 30.000 Kinder unter fünf Jahren an behandelbaren oder vermeidbaren Krankheiten wie Durchfall sterben (vgl. Kap. 2.6).

In vielen Ländern sind es gerade Kinder, die in besonderer Weise von Armut betroffen sind. Sie stammen aus armen Familien, die ihre Kinder nicht ernähren können. Kinder sind Alleinversorger von Familien, wenn die Eltern krank, verschwunden oder tot sind. Diese Umstände führen dazu, dass Kinder ihre Kindheit nicht leben können. Ihnen werden grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung, Gesundheit und Bildung, auf Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch verwehrt.

Die Situation armer Kinder wird aus der Sicht von NRO, beispielsweise der Kindernothilfe, in der Armutsbekämpfungspolitik der internationalen Finanzinstitutionen und wichtiger Geber viel zu wenig berücksichtigt. Dies gilt für PRSPs lateinamerikanischer, asiatischer wie auch afrikanischer Länder, wo in 21 von 30 Ländern mit einem PRSP oder Interim-PRSP (I-PRSP) die unter Achtzehnjährigen über 50 % der Gesamtbevölkerung stellen (Heidel 2004: 9). Die Kindernothilfe kritisiert: »Immer wieder erscheinen Kinder (...) in den (I-)PRSPs als von Unternahrung, Krankheit und grundsätzlicher Armut bedrohte und daher zu schützende Objekte.« (Heidel 2004: 9)

Eine solche Auffassung widerspricht grundlegend einem Menschenrechtsansatz, der Kinder als Rechtsträger

verstehen, wie dies in vielen Artikeln, u.a. in Artikel 12 der Kinderrechtskonvention (KKR) zum Ausdruck kommt:

#### *Kasten 12: Artikel 12 der Kinderrechtskonvention*

(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

Die Bedürfnisse und Rechte von Kindern müssen in allen Armutsbekämpfungspolitiken – so auch bei der Erarbeitung und Umsetzung von PRSP – systematisch berücksichtigt werden. Hierzu gehört auch, dass die Kinder selbst bzw. ihre Vertreter in allen relevanten Prozessen gehört werden.

Wichtig erscheint es angesichts der weltweiten Armut von Kindern die Rechte arbeitender Kinder zu stärken. Im November 2000 trat das Übereinkommen 182 der ILO über das Verbot der schlimmsten Formen von Kinderarbeit in Kraft. Dieser Vertrag tritt für das Verbot von Kinderarbeit bzw. für eine angemessene Verknüpfung von Arbeit und Bildung ein. Ein integrierter Ansatz der Bildungs-, Gesundheits- und Jugendförderung gilt dabei als vorrangig. Zusätzlich formulieren NRO spezifische Forderungen, die anerkennen, dass viele Kinder zum Überleben arbeiten müssen. Dabei geht es um die Ausgestaltung von Kinderarbeit nach menschenrechtlichen Maßstäben. So sollen diese Kinder beispielsweise ein Recht auf Organisationsfreiheit haben. Auf diese Weise wird das Selbstbestimmungsrecht arbeitender Kinder anerkannt und sie werden als eigenständige Subjekte respektiert. Konsens zwischen der ILO und den meisten Kinderrechts-NRO besteht darüber, dass sowohl seitens der verantwortlichen Staaten als auch der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Akteure alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um ausbeuterische, demütigende, die physische und psychische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen schädigende Formen von Kinderarbeit zu ächten – und als Mindeststandard zu gewährleisten, dass arbeitende Kinder zur Schule gehen können.

In reichen Industrieländern ist es z.T. schwierig für differenzierte Forderungen zur Kinderarbeit Gehör zu finden, weil Kinderarbeit als moralisch verwerflich gilt. Gerade TNK wollen nicht mit Kinderarbeit in Zusammenhang gebracht werden, weil dies ihrem Image schaden könnte. Dieser »einfachen«, letztlich aber bequemen Auffassung sollte das BMZ widerstehen. Gerade im Rahmen der Armutsbekämpfung ist eine stärkere Aufklärung über die Bedürfnisse und Rechte (arbeitender) Kinder in der deutschen Gesellschaft, aber auch gegenüber der Privatwirtschaft erforderlich.

## 4 Globalisierung und Menschenrechte

28

Bei der Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf die Menschenrechte stehen in der Regel die negativen Folgen im Vordergrund. Dazu zählt der Verlust kultureller Identität durch die Ausbreitung der so genannten westlichen Massenkultur. Negative Auswirkungen der neoliberalen Globalisierung stehen auch – wie bereits mehrfach erwähnt – bei wirtschaftlichen Aktivitäten von TNK im Vordergrund. Kritisiert wird zudem die Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit von Staaten, insbesondere in Ländern des Südens, die mit einer Stärkung des politischen Einflusses multinationaler Konzerne einhergeht. Aus menschenrechtlicher Perspektive verstärken diese Tendenzen die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen oder bedeuten zumindest eine Beeinträchtigung der Bedingungen, Menschenrechte wahrzunehmen.

Doch neben den Risiken birgt die Globalisierung auch Chancen für die Menschenrechte: So lassen sich durch die globale Informationsvernetzung, z.B. durch Internet und E-mail, Menschenrechtsverletzungen und Machtmissbrauch nicht mehr so leicht wie in früheren Zeiten verheimlichen. Vor allem seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts hat sich eine global vernetzte und sich weiter vernetzende transnationale Zivilgesellschaft herausgebildet mit international, regional, national und lokal agierenden Gruppen. Sie unterstützen sich gegenseitig, verbreiten Informationen und stimmen ihre Forderungen ab. Diese transnationalen Netzwerke sind zu einem wichtigen Einflussfaktor auf die Politik geworden. In Entwicklungsländern und in osteuropäischen Ländern entstehen Arbeitsplätze, die es ohne eine globale Wirtschaft nicht geben würde. Auch wenn die Arbeitsbedingungen in solchen Tochtergesellschaften oder bei Zulieferern häufig nicht internationalen Standards entsprechen, so sind sie doch meist besser als in der einheimischen Wirtschaft. Chancen bestehen zudem darin, dass sich mit der Globalisierung der Wirtschaft nicht nur die Forderungen nach Einhaltung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards globalisieren, sondern auch die Instrumente zur Durchsetzung solcher Standards und dass über die Verantwortung transnationaler Konzerne für solche Standards weltweit diskutiert wird.

### 4.1 Globalisierung verschärft Armut und Ungleichheit

In Bezug auf die Situation armer Menschen und die weltweiten Anstrengungen zur Armutsreduzierung werden ebenfalls sowohl negative als auch positive Effekte der Globalisierung gesehen.

So betonen Befürworter der Globalisierung vor allem die Chancen durch die Möglichkeiten verstärkten Wirtschaftswachstums und dadurch größere Chancen zur Einkommenssteigerung. Dabei gilt Wirtschaftswachstum für sich genommen bereits als Motor für Entwicklung. Aufgrund der wachsenden Forderung nach Transparenz und Rechenschaftslegung, zu der die globale Öffentlichkeit von Medien und Internet zwingt, würden sich zudem die Chancen für Demokratisierungstendenzen verstärken, die eine wichtige Voraussetzung für größere Gleichheit innerhalb einer Gesellschaft seien.

KritikerInnen hingegen bezweifeln diese positiven Wirkungen der Globalisierung. Im wirtschaftlichen Bereich wird Wirtschaftswachstum zwar als erforderlich aber nicht als ausreichend für die Armutsbekämpfung gesehen. Wirtschaftswachstum führe nicht automatisch zu mehr Offenheit und Armutsreduzierung.

Daten belegen, dass sich im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung die Einkommenskluft zwischen den reichen Industrie- und armen Entwicklungsländern weiter verstärkt. Auch innergesellschaftlich geht die Schere zwischen armen und reichen Menschen sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern weiter auseinander. Die wirtschaftliche Deregulierung, die für die neoliberale Globalisierung typisch ist, geht einher mit einer wachsenden Flexibilisierung, dem Abbau von Sozialstandards und in vielen Ländern des Südens mit der Unterdrückung von Gewerkschaften. Gerade in Folge der wirtschaftlichen Globalisierung werden so weltweit Menschenrechte verletzt, wobei die Verantwortung hierfür vor allem bei den TNK liegt.

Solche kritischen Einschätzungen wurden auch auf einer Konferenz der OECD (2003: 14) über die Folgen der Globalisierung vorgetragen. In der Studie zu dieser Veranstaltung wird festgestellt, dass Globalisierung in vielen Entwicklungsländern unerwünschte Folgen hat, dass ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI), Privatisierung und die Liberalisierung der



Finanzmärkte nicht insgesamt von Nutzern sind, sondern vor allem jenen zu Gute kommen, die sich bereits in privilegierten Stellungen befinden. Arme und benachteiligte Gruppen hingegen sind die VerliererInnen. Gerade die Handelsliberalisierung schwäche die Position von ArbeiterInnen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive handelt es sich bei vielen dieser Entwicklungen um Menschenrechtsverletzungen oder zumindest um eine Gefährdung der Bedingungen, Menschenrechte wahrzunehmen. Armutsbekämpfung kann nur erfolgreich sein, wenn der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung nach menschenrechtlichen Erfordernissen gestaltet wird.

## 4.2 Globalisierung verändert staatliche Funktion

Im politischen Bereich verstärkt die Globalisierung sowohl auf der globalen Ebene als auch innerhalb der Entwicklungsländer die Ungleichheit in den Machtverhältnissen. Die Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit von Staaten, insbesondere in Ländern des Südens, geht einher mit der Stärkung des politischen Einflusses multinationaler Konzerne. Bereits bestehende sozioökonomische und politische Probleme werden in Entwicklungsländern durch die Globalisierung verstärkt. Die Studie der OECD (2003: 16) betont jedoch hierzu, dass nicht die Globalisierung, sondern vor allem interne Faktoren für diese Problemlagen ausschlaggebend seien. Die politische Stabilität in vielen Entwicklungsländern ist durch Kriege, Bürgerkriege und bewaffnete Konflikte bedroht. Dies gefährdet die Ausübung staatlicher Funktionen und führt zum Staatsversagen (*failing states*), und im Extremfall auch zum Staatsverfall (*failed states*).

Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist die Veränderung staatlicher Funktionen, die für die Achtung, den

Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung darstellen. Menschenrechte hängen eng mit der Bereitstellung öffentlicher Güter zusammen, damit die Menschen auf dem Territorium eines Staates in Würde leben können. Die Bereitstellung öffentlicher Güter und sozialer Dienste, die aus menschenrechtlicher Sicht eine staatliche Verpflichtung darstellt, bietet die Grundlage für staatliche Legitimität, ohne die ein Staat letztlich nicht auskommen kann, außer er wendet beständig Gewalt an. In vielen Entwicklungsländern jedoch ist es nie zur umfassenden Herausbildung funktionierender Sozialsysteme gekommen. Diese Schwäche wird durch den Prozess der Globalisierung weiter verschärft, denn Privatisierungstendenzen in Folge neoliberaler Globalisierung führen dazu, dass – immer häufiger und immer mehr – öffentliche Güter privatisiert und zu Waren werden. Hierzu zählen die sozialen Dienste und das Bildungssystem, aber beispielsweise auch die Versorgung mit Wasser. Durch die Privatisierung wird tendenziell die staatliche Verantwortlichkeit für Menschenrechte ausgehebelt, und es entsteht eine Verantwortungslücke, weil die Privatwirtschaft diese Verantwortung nicht einfach übernehmen will und kann.

Von zivilgesellschaftlicher Seite, insbesondere aus dem Menschenrechtsbereich, wird diese Einbuße staatlicher Funktionen infolge der Globalisierung kritisiert. Doch häufig klingen die Forderungen nach der Wahrnehmung staatlicher Pflichten hilflos und appellhaft. Denn zu fragen ist, wie unter den veränderten Bedingungen der Globalisierung staatliche Pflichten und Aufgaben konkret eingefordert werden sollen. Einige Maßnahmen hierzu können sein:

- Die Vernachlässigung staatlicher Pflichten als Menschenverletzung zu verstehen, und diese verstärkt in Schattenberichten zu dokumentieren. Es sollte ein beständiger Bezug zu den staatlichen Pflichten hergestellt werden.
- In Bezug auf die Staaten des Südens muss *institution* und *capacity building* im Vordergrund stehen, um staatliche Funktionen zu stärken.
- NRO aus dem Entwicklungs- und dem Menschenrechtsbereich sollten verstärkt kooperieren und voneinander lernen, um durch einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungsarbeit die staatliche Verantwortung einzufordern.
- Nicht-staatliche Akteure, insbesondere TNK, müssen verstärkt zur Verantwortung gezogen werden und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten an den Menschenrechten und der Armutsbekämpfung ausrichten. Zugleich geht es auch darum, dass TNK, anstatt ihre Stellung für die Gewährung von Sonderregeln zu nutzen, einen Beitrag zu Stärkung staatlicher Funktionen leisten. Dazu zählt die Entrichtung von Steuern genauso wie der Verzicht auf Bestechung und Korruption.

### 4.3 Internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik

Für Entwicklungsländer bilden neben dem politischen Willen und den institutionellen Rahmenbedingungen vor allem die finanziellen Ressourcen eine wichtige Voraussetzung, um ihren Beitrag zur Verwirklichung der MDGs leisten zu können.

Die internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik ist deshalb mitentscheidend dafür, ob die MDGs tatsächlich erreicht werden können, denn menschliche Entwicklung, u.a. Armutsbekämpfung, ist ohne wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich. Eine wesentliche Bedingung ist jedoch, dass das wirtschaftliche Wachstum an den Armen ausgerichtet ist.

Lange Zeit zwangen vor allem die IFIs den Entwicklungsländern mit der Forderung nach Strukturanpassungsmaßnahmen eine Wirtschaftspolitik auf, die auf Kosten der armen Bevölkerung ging. Mit den PRSPs versucht die Weltbank seit Herbst 1999 eine stärkere Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitik an den Bedürfnissen der Armen zu ermöglichen. Doch die Wirkung der PRSPs für die Armutsbekämpfung ist umstritten. So vertritt Oxfam (2004), dass die meisten PRSPs noch immer den Schwerpunkt auf Strukturanpassungsmaßnahmen legen, ohne dabei die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Armen wirklich zu berücksichtigen. Auch wird kritisiert, dass PRSPs blind seien für die Belange von Kindern und Frauen (Heidel 2004). Zwar eröffnen die PRSP-Prozesse neue Spielräume für Dialog und demokratische Beteiligung, aber die Repräsentation der Zivilgesellschaft erschöpft sich bisher in der Mehrzahl der PRSP-Länder eher in Konsultation als in tatsächlicher Partizipation.

Darüber hinaus wird besonders in NRO-Kreisen weiter über die Notwendigkeit diskutiert, den Schuldenerlass für Low Income Countries (LICs) und die MDGs enger miteinander zu verknüpfen. Wie sich im Rahmen der HIPC-Initiative gezeigt hat, sind die bisherigen Schuldentragfähigkeitskriterien nicht geeignet, den Ländern den notwendigen finanziellen Spielraum zur Umsetzung der international vereinbarten 2015-Ziele zu geben. Deshalb ist es aus NRO Sicht erforderlich, die Schuldentragfähigkeitskriterien grundlegend zu revidieren und an den Erfordernissen der Armutsbekämpfung und – quasi als Existenzminimum – der Erreichung der MDGs auszurichten (INKOTA 2004).

### 4.4 Die Privatwirtschaft und deren Verantwortung für die Armutsbekämpfung

Die Globalisierung zwingt die Privatwirtschaft, insbesondere TNK, eine größere Verantwortung für die Einhaltung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards zu übernehmen. Die Privatwirtschaft bekennt sich

zu dieser Verantwortung, indem sie freiwillige Initiativen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen, *Corporate Social Responsibility* (CSR), entfaltet. Damit versucht sie, sich zum einen in ein gutes Licht zu setzen und zum anderen verstärkten Forderungen nach einer verbindlichen globalen Regulierung entgegen zu treten.

Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass gerade TNK in ganz unterschiedlicher Weise für die Armut in Ländern des Südens verantwortlich sind. Beispiele aus dem Wassersektor und der Pharmaindustrie wurden bereits erwähnt. Unternehmen – TNK, aber zunehmend auch mittelständische Unternehmen – ganz unterschiedlicher Branchen investieren in so genannten Billiglohnländern des Südens und nehmen bei ihren Geschäften die Menschenrechte häufig nicht ernst oder treten sie mit Füßen. »Angelockt« werden sie durch günstige Investitionsbedingungen u.a. in Sonderwirtschafts- und Freihandelszonen, mit denen die Regierungen ausländisches Kapital ins Land holen wollen. Dort sind die Arbeitsbedingungen in vielen Fällen katastrophal und erinnern an die frühkapitalistische Ausbeutung in Europa und den USA. Wirtschaftliche und soziale Rechte werden verweigert oder nicht durchgesetzt, weil eine entsprechende soziale Infrastruktur, z.B. im Gesundheits- und Bildungsbereich, fehlt. Bei den politischen Rechten stehen das Verbot und die Unterdrückung gewerkschaftlicher Organisation bis hin zur Verfolgung von GewerkschaftsaktivistInnen im Vordergrund. Insbesondere Frauen leiden unter unterschiedlichen Formen der Diskriminierung am Arbeitsplatz: Sie arbeiten in der Regel unter schlechteren Bedingungen als die Männer, erhalten eine geringere Entlohnung, und häufig wird ihnen der Mutterschaftsschutz verweigert. Vielfach bedrohen die Geschäftspraktiken von TNK die ökologischen und kulturellen Lebensgrundlagen der betroffenen Menschen. Wenn diese sich gegen Ausbeutung und die Zerstörung ihrer Lebensbedingungen zur Wehr setzen, dann werden nicht selten Militär und Polizei zu Hilfe gerufen, um die Proteste niederzuschlagen.



Solche menschenverachtenden Geschäftspraktiken müssten eigentlich durch die Staaten unterbunden werden. Denn ihre Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte (*protect*) beinhaltet, dass sie Menschenrechtsverletzungen Dritter, z.B. von Seiten der Unternehmen, verhindern müssen. Das heißt, die Staaten tragen – wie bereits ausgeführt – nach dem Völkerrecht eine Verantwortung für ein menschenrechtskonformes Verhalten »ihrer« Unternehmen. Doch dieser eher dem traditionellen Menschenrechtsschutz entsprechende Ansatz der Betonung staatlicher Verantwortung reicht nicht aus, weil eine staatliche Kontrolle der Privatwirtschaft nicht oder nicht umfassend stattfindet. Vielmehr versuchen die Staaten, die eigene Wirtschaft – häufig auch ohne Rücksicht auf die Verantwortung für die Menschenrechte – zu fördern und im Wettbewerb um Standortvorteile zu unterstützen.

Doch es scheint nicht nur am politischen Willen zur Regulierung der Privatwirtschaft zu fehlen, vielmehr erschweren auch der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung und die transnationalen Aktivitäten großer Unternehmen die notwendige staatliche Kontrolle. Weil staatliche Regulierung versagt, bilden NRO und Gewerkschaften punktuelle Zweckbündnisse, um über die oft verheerenden Folgen der wirtschaftlichen Aktivitäten vor allem von TNK in Ländern des Südens aufzuklären und über gemeinsame Schritte gegen verantwortliche Unternehmen zu beraten. Dadurch entsteht in den Industrieländern eine – zumindest in Teilbereichen – kritische Öffentlichkeit, was die Unternehmen weltweit unter Druck setzt. Die Kritik ist Teil des Unbehagens am neoliberalen Globalisierungsmodell, das eine Regulierung der Wirtschaft ablehnt und davon ausgeht, dass Wohlfahrts- und Demokratisierungseffekte sich quasi automatisch als Folge des globalen Wirtschaftens ergeben.

Viele Regierungen und die Mehrzahl der Unternehmen begreifen freiwillige Vereinbarungen, Verhaltenskodizes, Gütesiegel und nicht zuletzt auch den *Global Compact* der Vereinten Nationen als geeignete Instrumente zur Steuerung der globalen Wirtschaft. Doch diese Instrumente erreichen nur einen geringen Teil der Unternehmen und schwerwiegende Verletzungen von

Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards können durch sie oftmals nicht verhindert werden. Deshalb fordern NRO oft gegen den Widerstand der Konzerne und auch der meisten Staaten ergänzend zu freiwilligen Vereinbarungen verbindliche Regeln für die global agierenden Unternehmen. Ein solches verbindliches Regelwerk wurde durch Gremien der Vereinten Nationen seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts mehrfach in Angriff genommen und durch den Einfluss der Konzerne immer wieder gestoppt. Derzeit werden die *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte* als mögliches Regelwerk für die Privatwirtschaft diskutiert. Diese Normen sind von besonderer Bedeutung, weil sie mit den ihnen beigefügten Kommentaren konkrete Kriterien für Umsetzung und Monitoring sowie für die Rechenschaftslegung durch die Unternehmen und die Staaten formulieren. Vor allem die Implementierungsmechanismen und Entschädigungen bei Verstößen verleihen den Normen ein deutlich stärkeres Gewicht gegenüber freiwilligen Verhaltenskodizes. Zusätzlich unterstreicht auch die Autorität der Vereinten Nationen die Bedeutung dieser Normen, denn viele völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtsverträge sind aus zunächst unverbindlichen Erklärungen hervorgegangen. Die Normen wurden im April 2004 erstmals in der UN-Menschenrechtskommission verhandelt und zunächst zur weiteren Prüfung an das Hochkommissariat für Menschenrechte verwiesen.

Ein solches Regelwerk könnte langfristig dazu beitragen, die Verantwortung der Privatwirtschaft insbesondere für den Schutz und die Gewährleistung grundlegender Menschenrechte, aber auch für Sozial- und Umweltstandards von herausragender Bedeutung werden, weil sie die Lücke zwischen freiwilligen Vereinbarungen und bestehendem internationalen Recht schließen. Die Einhaltung von international anerkannten Standards durch die Privatwirtschaft wäre ein wichtiger Beitrag auch für die Armutsbekämpfung, weil die Privatwirtschaft auf der globalen Ebene, konkrete Verpflichtungen übernehmen müsste.

## 5 Empfehlungen für einen Menschenrechtsansatz in der deutschen Armutsbekämpfungspolitik

32

In einer Untersuchung von Weltbank und IWF vom April 2004 mit dem Titel »Global Monitoring Report 2004 – Policies and Actions for Achieving the MDG's and related outcomes« warnen die beiden Bretton-Woods-Institutionen davor, dass die meisten MDGs in der überwiegenden Zahl der Länder nicht erreicht werden könnten. Vor allem die Ziele für die menschliche Entwicklung drohen weltweit verfehlt zu werden, wenn nicht das Engagement aller Beteiligten deutlich gesteigert wird. Dies könne nur durch eine Konzentration der Maßnahmen, durch messbare Zwischenziele und durch eine stärker abgestimmte Armutsbekämpfungspolitik der Staatengemeinschaft geschehen.

Die hier vorgelegte Studie geht davon aus, dass Armutsbekämpfung erst dann langfristig erfolgreich sein kann, wenn neben verstärkten Anstrengungen auch eine Neuorientierung der Armutsbekämpfung erfolgt und Arme nicht länger als Objekte von Politik, sondern als Subjekte, d.h. Menschen mit Rechten verstanden werden. Durch politische Maßnahmen müssen diese in die Lage versetzt werden, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Ein solcher Menschenrechtsansatz in der Armutsbekämpfungspolitik verändert die Politik vor allem in zweierlei Hinsicht. Erstens geht es darum, dass die Staaten Armutsbekämpfung als internationale und nationale Verpflichtung anerkennen, die sich aus dem Beitritt der Staaten zu Menschenrechtsverträgen und aus dem Völkergewohnheitsrecht ergibt. Dies impliziert eine umfassende und konsequente Lenkung von EZ-Mitteln in die Armutsbekämpfung. Zweitens geht es um die Gewährleistung grundlegender Menschenrechte. Dies bedeutet vor allem die Anerkennung, dass auch arme Menschen Rechtsträger sind, was u.a. die Partizipation der Armen in diesen Politiken einschließt.

Zusätzlich wurden Forderungen zu unterschiedlichen Menschenrechten und zu besonders benachteiligten Gruppen formuliert, die in einer an den Menschenrechten ausgerichteten Armutsbekämpfungspolitik zu berücksichtigen sind. Sie werden in Tabelle 2 nochmals zusammengefasst.

Ernsthafte Bemühungen der Bundesregierung bei der Armutsbekämpfung sollen nicht abgestritten werden, dennoch besteht die Gefahr eines *window dressing*.

In einer konsequent auf Armutsbekämpfung fokussierten Entwicklungspolitik sollten jene Regionen, Län-

der und Personengruppen den Schwerpunkt bilden, die von der Armut besonders betroffen sind. Dazu zählt eindeutig die Region Subsahara-Afrika, dazu zählen die übrigen LDCs und LICs und weltweit die besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen, vor allem Kinder, Frauen, Alte, Kranke und Behinderte sowie Indigene und andere Minderheiten.

Vorrangig ist es, dass die Bundesregierung die Armutsbekämpfung als staatliche und internationale Verpflichtung anerkennt. Diese Verpflichtung erstreckt sich auf alle relevanten Politikbereiche, nämlich den sozialen, den ökologischen, den ökonomischen und schließlich auch den politischen Bereich. Gleichermaßen gilt sie für alle Handlungsebenen, nämlich die multilaterale und bilaterale EZ, die deutsche und europäische Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik, die Mitarbeit in internationalen Finanzinstitutionen und die Politik gegenüber transnationalen Konzernen.

Eine solche Verpflichtung impliziert die Rechenschaftspflicht, d.h. die Bundesregierung muss ihre Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auch gegenüber den Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen und im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 in weiteren Zwischenberichten konkret darlegen. Diese Rechenschaftslegung ist Teil einer umfassenden staatlichen *accountability*.

Die Anerkennung staatlicher Pflichten bei der Armutsbekämpfung bedeutet zugleich, eine besondere Anstrengung darauf zu verwenden, dass auch Regierungen des Südens ihre Verpflichtung anerkennen und ihr praktisch nachkommen können. Nach dem Motto »*developing countries in the driver's seat*« müssen diese zum einen ihre Verantwortung für eigene Entwicklungsanstrengungen annehmen und zugleich muss internationale Entwicklungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik darauf abzielen, dass die Staaten des Südens hierzu in der Lage sind. Dazu zählt die Stärkung staatlicher Institutionen und die Unterstützung beim Aufbau transparenter staatlicher Strukturen. Dabei geht es auch um die Wahrnehmung der Verpflichtungen, die sich durch den Beitritt zu Menschenrechtsverträgen ergeben. *Empowerment* der Staaten des Südens bedeutet aber auch, dass sie eine gleichberechtigte Stimme in der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen und der globalen Wirtschaft haben. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass

Tabelle 2: Forderung für einen Menschenrechtsansatz bei der Armutsbekämpfung

Forderungen	Maßnahmen
<b>Ausrichtung der Politiken</b>	
Anerkennung der extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte	Rechenschaftslegung über die Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in den Staatenberichten zu unterschiedlichen Menschenrechtsverträgen; Bewertung dieser Politiken aus einer Menschenrechtsperspektive; Ausrichtung der Armutsbekämpfungspolitik an internationalen Menschenrechtsverträgen; Berücksichtigung der Staatenberichte von Empfängerländern
Konsequente Armutsorientierung	Berücksichtigung besonders benachteiligter Menschen und Gruppen in der Armutsbekämpfung; verantwortliche Beteiligung der Privatwirtschaft an der Armutsbekämpfung; stärkere Regulierung der globalen Wirtschaft mit dem Ziel der menschlichen Entwicklung.
<b>Politische Menschenrechte</b>	
Recht auf Partizipation Nicht-Diskriminierung	Benachteiligte Menschen und Gruppen, insbesondere Frauen, Kinder und Minderheiten, müssen in allen Maßnahmen mitgedacht werden; spezifische Politiken für diese Menschen und Gruppen sind zusätzlich erforderlich; aktive Teilhabe der Armen in den unterschiedlichen Armutsbekämpfungsmaßnahmen von Anfang an; <i>Empowerment</i> durch Bildung und Menschenrechtserziehung; institutionelle Reformen, um Partizipation zu gewährleisten, z.B. Dezentralisierung; politische Vertretung der Betroffenen.
<i>Institution building</i>	Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung der Staaten; Verankerung rechtsstaatlicher Prinzipien; Ausbau einer leistungsfähigen Justiz; Herstellung von Transparenz durch Rechenschaftspflicht.
<b>Soziale Menschenrechte</b>	
Recht auf Nahrung	Zugang zu Ressourcen in Stadt und Land sichern und ausbauen; Ausrichtung von PPPs an <i>pro-poor growth</i> Erfordernissen; Aufbau von Versorgungssystemen für Bedürftige, Behinderte und Kranke. Konzerne dürfen das Recht auf Nahrung im Rahmen ihres Wirkungsbereichs nicht verletzen und müssen für die Gewährleistung des Rechts (mit) Sorge tragen; umfassende Anwendung der FAO Richtlinien.
Menschenrecht auf Wasser	Sicherung der Wasserversorgung für alle Menschen; Armutsorientierung von PPP-Projekten für die Wasserversorgung; Stärkung der staatlichen Wasserversorgung und Unterstützung von lokalen und dezentralen Versorgungssystemen.
Menschenrecht auf Bildung	Gleichberechtigte Teilhabe beim Recht auf Bildung; unentgeltliche Primarschulbildung; finanzielle Unterstützung zur Förderung armer Kinder und Jugendlicher.
Menschenrecht auf Gesundheit	Bereitstellung von medizinischen Diensten für alle Menschen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure; Verwendung des Berichts »Partner für die Zukunft ...« als Raster für eine an den Armen ausgerichtete Gesundheitspolitik; Zulassung von Generika für die Versorgung kranker Menschen mit preisgünstigen Medikamenten; Verstärkung des internationalen Kampfes gegen HIV/AIDS.
<b>Stärkung der Menschenrechte benachteiligter Gruppen</b>	
Indigene Völker und Minderheiten	Stärkung ihrer Rechtsstellung u.a. durch Ratifikation der ILO-Konvention 169
Frauen	Stärkung der Gleichberechtigung von Frauen in allen Bereichen; Stärkung von CEDAW in den Entwicklungsländern.
Kinder	Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen der KRK einrichten; Berücksichtigung und Partizipation von in PRSPs; Stärkung der Rechte aller – auch arbeitender – Kinder.

nationale Entwicklungspolitiken erfolgreich durchgeführt werden können.

Für die Planung und Durchführung von Armutsbekämpfungspolitiken sollten die Ausführungen der für die unterschiedlichen Menschenrechtsverträge zuständigen UN-Ausschüsse und anderer Menschenrechtsorgane einbezogen werden. Eine verstärkte Kooperation zwischen entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Institutionen ist für eine nachhaltige Armutsbekämpfung erforderlich.

34

Die MDGs stellen auch für die internationale Staatengemeinschaft eine Herausforderung dar. Sie beinhalten messbare Zielvorgaben, die fast selbstverständlich erscheinen, um Leiden und Ungerechtigkeit in der Welt zu mildern, um die Globalisierung nach international anerkannten Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards zu gestalten und schließlich um die Menschenrechte durchzusetzen. »The MDGs are morally imperative and legally binding – as they are embedded in human rights treaties«, stellt Jan Vandermoortele (2004: 5), der Leiter der Poverty Group bei UNDP, fest. Er benennt sieben Bedingungen, damit ein solch zielorientierter Ansatz wie die MDGs überhaupt eine Erfolgchance haben können:

- konkret messbare Entwicklungsziele formulieren;
- die Ziele in der breiten Öffentlichkeit bekannt machen;
- die Ziele an den nationalen Kontext und die lokalen Prioritäten anpassen;
- konkrete Zwischenziele formulieren;
- beständiges monitoring; Entwicklung von geeigneten Indikatoren und Bereitstellung von geeigneten Daten für die Erfolgsmessung (u.a. von Zwischenzielen).
- eine Führungsrolle übernehmen;
- finanzielle Ressourcen bereitstellen; mit den 20:20 Vereinbarungen und dem 0.7 % ODA Ziel als Maßstab.

Schließlich geht es auch darum, dass die Bundesregierung und alle anderen Staaten anerkennen, dass die Verfolgung der MDGs und eine erfolgreiche Armutsbekämpfungspolitik *Global Governance*, d.h. die Einbeziehung nicht-staatlicher zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure auf allen Handlungsebenen erforderlich macht.

## 6 Folgerungen für die Praxis von NRO

Die MDGs stellen nicht nur für die Staaten, sondern auch für NRO eine Herausforderung dar. Zugleich eröffnen sie diesen die Chance, grundlegende menschenrechtliche, entwicklungs- und umweltpolitische Anliegen voranzutreiben. Dabei kann die Bündelung der vielfältigen Expertise von NRO aus diesen drei unterschiedlichen Politikfeldern die Durchsetzung der MDGs fördern. Voraussetzung dafür ist, dass auch NRO sich intensiv mit den MDGs auseinandersetzen und detaillierte Umsetzungsvorschläge und Messkriterien entwickeln, wie staatliche Politik für die Verwirklichung der MDGs gestaltet sein sollte. Da die verschiedenen MDGs eng miteinander zusammenhängen, sollten einzelne Hauptziele formuliert werden, deren Erreichung für die NRO vorrangig ist. Dazu sollten NRO gemeinsam einen Menschenrechtsansatz bei der Armutsbekämpfung zugrunde legen und konkrete Zielvorgaben für einige Schwerpunktthemen erarbeiten. Dies könnte dazu beitragen, eine wesentliche Schwäche der bisherigen Armutsbekämpfungs- bzw. MDG-Politik, nämlich fehlende, operationalisier- und messbare Zielsetzungen, auszuräumen. Weiter geht es auch darum, dass die Staaten ihre MDG-Politik zum Thema der jeweiligen Staatenberichte machen, insbesondere – wie oben ausgeführt – im Rahmen des Zivil- und Sozialpakts sowie der Frauen- und Kinderrechtskonvention. Bestandteil muss hier u.a. sein, wie die Staaten die Armutsbekämpfungspolitik in internationalen Organisationen vorantreiben. Aufgabe der NRO ist es, dies konsequent einzufordern und in Schattenberichten die staatliche Politik kritisch zu begleiten.

Ein Menschenrechtsansatz sollte sich in der Lobbyarbeit, beim Monitoring staatlicher und internationaler Politik für die Erreichung der MDGs und in der zivilgesellschaftlichen transnationalen Vernetzung und Unterstützung von NRO aus dem Süden niederschlagen: In der Lobbyarbeit sollte die Bedeutung und Notwendigkeit eines Menschenrechtsansatzes bei der Armutsbekämpfung den Schwerpunkt bilden. Bereits in der Lobbyarbeit sollten konkrete und messbare Ziele für die Erreichung der MDGs diskutiert werden.

Für das Monitoring könnten die von der UNDP Poverty Group vorgelegten sieben Bedingungen für eine zielorientierte Arbeit für die MDGs den allgemeinen Rahmen darstellen. Die eigene zivilgesellschaftliche Schwerpunktsetzung und Erarbeitung konkreter Schritte ist nicht nur eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Lobbyarbeit, sondern auch für das Monitoring. Als wesentlich erscheint dabei, konkrete Menschenrechte besonders herauszugreifen und zugleich staatliche und internationale Armutsbekämpfungspolitik kontinuierlich kritisch zu begleiten. Eine wichtige Bedingung hierfür ist die Zusammenarbeit mit NRO aus dem Süden. Dabei geht es zum einen um die Unterstützung von NRO, die sich im Süden für die Erreichung der MDGs einsetzen. Zum anderen können konkrete Fakten vor Ort für die Lobbyarbeit und das Monitoring der Geberländer und internationalen Organisationen genutzt werden. Die Teilnahme an der internationalen MDG-Kampagne bietet eine gute Gelegenheit für eine solche transnationale Vernetzung.

## Literaturliste

- 36** | *Bischöfliches Hilfswerk Misereor* (2004): Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit, Misereor-Policy-Papier für den Förderbereich Menschenrechte – Entwicklung, (unveröffentl. Manuskript)
- Brot für die Welt* (o.J.) Wasser – Grundlagen, Zahlen, Fakten, Hintergrundmaterialien, Nr. 12. Stuttgart.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2004a): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004–2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. Respektierung, Schutz und Förderung der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch die deutsche Entwicklungspolitik, BMZ-Konzepte Nr. 127, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2004b): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Aktionsprogramm 2015. 2. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, BMZ Spezial, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2004c): Neue politische Dynamik in Afrika. Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2004d): 5 years debt cancellation initiative – a great success for the cancellation of developing countries' debt; <http://www.bmz.de/en/press/pressemitteilungen/presse20040527.html>, gelesen am 14.07.2004.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2003): Education for All Global Monitoring-Summary Report 2003/2004, deutsche Übersetzung, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2002): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, BMZ Spezial Nr. 053, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)* (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, BMZ Materialien Nr. 106, Bonn.
- Deutsche Kommission Justitia et Pax (Hrsg.)* (2001): Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen, Bonn.
- Deutsche Welthungerhilfe (Hrsg.)* (2004): Überleben: Frauensache. Frauen in bewaffneten Konflikten, Bonn.
- Development Assistance Committee (DAC)* (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. OECD, Paris.
- Erklärung der G8 beim Wirtschaftsgipfel in Evian* (2003): Korruptionsbekämpfung und Verbesserung der Transparenz. <http://www.bmwi.de/Navigation/arbeit,did=19280.html>, gelesen am 25.07.2004.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* (2004): Halbierung der extremen Armut. Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen, Dritter GKKE-Bericht, GKKE-Schriftenreihe Heft 35, Berlin.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* (2003): Halbierung der extremen Armut. Zweiter GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung, GKKE-Schriftenreihe Heft 33, Berlin.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* (2002): Halbierung der extremen Armut. GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung, GKKE-Schriftenreihe Heft 30, Berlin.
- General Assembly: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities*. Adopted by General Assembly resolution 47/135. New York (18.12.1992).
- Gsänger, Hans* (2001): Kann das Halbierungsziel extremer Armut bis 2015 erreicht werden? Anforderungen an die deutsche Politik. DIE Analysen und Stellungnahmen (3/2001), Bonn.
- Hamm, Brigitte* (2003): Menschenrechte. Ein Grundlagenbuch, Opladen.

- Hamm, Brigitte* (2003): Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik – Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und UNDP, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Hanmer, Lucia/Healey, John/Naschold, Felix* (2000): Will Growth Halve Global Poverty by 2015? In: Overseas Development Institute (ODI): ODI Poverty Briefing No. 8, London.
- Heidel, Klaus* (2004): Poverty Reduction Strategy Papers – blind to the rights of the (working) child? Kindernothilfe und Werkstatt Ökonomie, Heidelberg/Duisburg.
- Human Rights Council of Australia Inc.* (2001): The Rights Way to Development – Policy and Practice. A Human Rights Approach to Development Assistance, Marrikville.
- Human Rights Strengthening (HURIST) (Hrsg.)* (2003): The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights Based Approach in the Context of UN Reform, Report. Stanford. <http://www.humanrights.se/svenska/Common%20Understanding%20FN%202003.pdf>, gelesen am 26.07.04.
- Hunt, Paul* (2004): Economic, social and cultural rights. The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Report of the Special Rapporteur, E/CN.4/2004/49, New York.
- Imfeld, Al* (2004): Das Recht auf Gesundheit im Blick. In: Zeitschrift für Entwicklungspolitik, 10/2004, Frankfurt am Main.
- INKOTA-Netzwerk (Hrsg.)* (2004): Entschuldung für die Armen? Fünf Jahre nach Köln – eine Bilanz der HIPC-Initiative, Berlin
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO)* (1989): [http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo\\_kernarbeitsnormen.htm](http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo_kernarbeitsnormen.htm), gelesen am 10.07.2004.
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (Hrsg.)* (1989): Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, Genf. [Http://www.ilo169.de/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=31](http://www.ilo169.de/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=31), gelesen am 31.06.2004.
- International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) (Hrsg.)* (2004): Global Monitoring Report 2004 – Policies And Actions For Achieving The MDGs And Related Outcomes, Development Committee, New York.
- Kimminich, Otto* (1993): Einführung in das Völkerrecht, 5. Auflage, Tübingen.
- Krämer, Michael* (2004): Privatisierung löst keine Probleme. Beim Thema Wasser in ein Umdenken in der Entwicklungspolitik notwendig. In: ai-Journal 7/2004.
- Kuppe, André* (o.J.): Geschichte und Bewertung der ILO Konvention Nr. 169. <http://www.mzf.org/publik/gh2/gh933.htm>, gelesen am 26.07.2004.
- Kürschner-Pelkman, Frank* (2003): Wasser als Menschenrecht. Wasser – Grundlagen, Brot für die Welt Stuttgart.
- Ling, Martin* (2004): Der Schuldenerlass ist gescheitert. Interview mit Ann-Kathrin Schneider, <http://www.weed-online.org/themen/schulden/43061.html>; gelesen am 14.07.2004.
- Maxwell, Simon* (1999) The Meaning and Measurement of Poverty. In: Overseas Development Institute (ODI): ODI Poverty Briefing No. 1, London.
- Müller Ute* (2002): Kinder so stark wie Staaten. Hintergründe und Argumente für die Einführung eines Beschwerderechts, Kindernothilfe, Duisburg.
- Nese, Marco* (2004) Die Komplexität des Zugangs zu medizinischer Versorgung. In: Zeitschrift für Entwicklungspolitik, 10/2004, Frankfurt am Main.
- Northover, Henry/Ladd, Paul/Lemoine, Francis/Greenhill, Romilly* (2003): Debt and the Millennium Development Goals – a new deal for low income countries: financing development through debt cancellation and aid. Working Paper by CAFOD, Christian Aid and Eurodad, Supported by Oxfam GB, Jubilee Debt Campaign and CIDSE and Caritas Internationalis, London.
- Oxfam International* (2004): Donorship to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two. A World Fit For Children – Millennium Development Goals, [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/democracy\\_rights/bp51\\_prsp.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/democracy_rights/bp51_prsp.htm), gelesen am 23.07.2004.
- Piron Laure-Hélène* (2003): Learning from the UK Department for International Development's Rights-Based Approach to Development Assistance. ODI, London.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)* (2003): Partner für die Zukunft. Deutsche Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert, Berlin.
- Rathgeber, Theodor* (2002): ILO Konvention 169. Konkretes Recht, von den Staaten ignoriert. In: Zeitschrift für bedrohte Völker 214/4. [http://gfbv.de/voelker/indigene/ilo\\_2.htm](http://gfbv.de/voelker/indigene/ilo_2.htm), gelesen am 15.07.2004.
- Rodenberg, Birte* (2004): Das Recht auf Gleichheit in der Armutsbekämpfung der Entwicklungsinstitutionen. Ansätze für ein neues entwicklungspolitisches Paradigma? In: femina politica, Jg. 13, Heft 2/2004: Geschlechterperspektiven in der Entwicklungspolitik, S. 76–86.
- Sachs, Jeffrey* (2004): A Global Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Draft Report for Public Consultation, UN Millennium Project, New York.

Söhler, Maik (2004): Nach mir die Wüste. Wasser – Menschenrecht, Handelsware, Konfliktstoff, In: ai-Journal 7/2004.

Swinkels Rob/Lewin Bryan, *Commodity Risk Management Group, WB*: Coffee, poverty and risk management markets, 2004 o.O.

Terre des Hommes Deutschland e.V./Deutsche Welthungerhilfe e.V. (Hrsg.) (2003): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Elfter Bericht 2002/2003. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn.

Thorn, Christiane (2002): Nachhaltigkeit hat (k)ein Geschlecht. Perspektiven einer gendersensiblen zukunftsfähigen Entwicklung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/2002.

Tomuschat, Christian (1992); Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, DGVN-Texte 42, Bonn.

UNESCO Publishing (2003): EFA Global Monitoring Report 2003/4, Gender and Education for All, The Leap to Equality, France.

UNICEF (2004): Annual Report 2003. New York.

UNICEF (2003): Kriegskinder. In: UNICEF Nachrichten Dezember Nr. 4/2003. Köln.

United Nations (1966): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations (1966): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/sozialpakt.pdf>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations (1979): Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/frauen.pdf>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations (1989): Übereinkommen über die Rechte des Kindes, <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=19892,render=renderPrint.html>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations (1996) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/zivilpakt.pdf>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations (2003): The UN World Water Development Report. Water for People, Water for Life, English edition released, <http://www.unesco.org/water/wwap/wdr/index.shtml>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations Conference on Trade and Development (2003): World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development- National and International Perspectives, New York and Geneva.

United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (Hrsg.) (2003): Working for women's, empowerment and gender equality, Annual Report 2002/2003, New York.

United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.) (2000): Millennium Development Goals (MDGs), <http://www.undp.org/mdg>, gelesen am 10.07.2004.

United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.) (2000): Bericht über die menschliche Entwicklung 2000. DGVN Bonn.

United Nations High Commissioner For Human Rights (UNHCHR) (Hrsg.) (1993): Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples. Sub-Commission on Human Rights resolution 1993/46. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7d905a7f36c0dcec1256b420059d8a7?Opendocument>, gelesen am 25.08.2004.

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (2004): Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework, New York/Geneva.

Unmüßig, Barbara (2004): Die globale Wasser-Kontroverse. Handelsware oder Menschenrecht? In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 05/2004, Berlin.

Vandemoortele, Jan (2004): Can the MDGs foster a new partnership for pro-poor policies?, Poverty Group, United Nations Development Programme, New York.

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) (Hrsg.) (2003): Armutsbekämpfung und Krisenprävention. Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten?, Nr. 6, Bonn/Berlin.

Wiesmeier, Bernhard (2004): Wasser für Alle – eine globale Herausforderung. Vortrag vom 10.03.2004, Brot für die Welt, <http://www.menschen-recht-wasser.de/downloads/Vortrag-Menschenrecht-Wasser.pdf>, gelesen am 16.07.2004.

Windfuhr, Michael (2003): Das Menschenrecht auf Wasser – Was steht hinter dem Konzept? Hintergrund-Materialien Nr. 9, Brot für die Welt, Stuttgart.

Wolfensohn, James (2004): Pressefreiheit hilft bei der Armutsbekämpfung, <http://www.worldpressfreedom-day.org>, gelesen am 26.07.2004.

## Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der auf dem Millenniums-Gipfel der UN im Herbst 2000 vereinbarten und durch das »Aktionsprogramm« der Bundesregierung vom April 2001 unterstützen 2015-Ziele beizutragen, hat VENRO, der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen mit über hundert Mitgliedern, im Herbst 2001 das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« gestartet. Hauptsächlich zielt das Projekt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern.

Das Projekt besteht aus vier Komponenten:

1) Der *Projektwebsite* »[www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org)«, auf der neben Grundinformationen zu den 2015-Zielen laufend neue Texte und aktuelle Informationen eingestellt werden.

2) Der in Zusammenarbeit mit dem Duisburger Institut Entwicklung und Frieden (INEF) erstellten Website »[www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)«, auf der grundlegende Informationen über die Erarbeitung und Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP) zu finden sind. Die jeweiligen Länderprofile beleuchten vor allem die zivilgesellschaftliche Beteiligung am PRS-Prozess.

3) Dem per E-Mail verschickten *Newsletter* »2015 aktuell«, der monatlich erscheint und auf jeweils drei bis vier Seiten Neues aus der internationalen Debatte rund um die MDGs und über NRO-Aktivitäten zu den 2015-Zielen vorstellt. Der Newsletter kann »online« über die beiden Projekt-Websites abonniert werden.

4) Die *Publikationsreihe* »2015 im Gespräch«, die Grundsatz- und Lobby-papiere zu den verschiedenen Bereichen der Armutsbekämpfung versammelt. Die bisherigen Titel lauten:

- Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen«
- Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung«
- Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung«

- Nr. 4: »PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«
- Nr. 5: »Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?«
- Nr. 6: »Armutsbekämpfung und Krisenprävention«

Die Papiere befinden sich auch auf der Website »[www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org)« (unter Dokumente/Publicationen) und können in gedruckter Form über die Website oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden.

Die 2015-Papiere Nr. 2–6 sind auch in einer englischen Übersetzung erhältlich.

Das Projekt wird aus Mitteln des BMZ finanziert und läuft voraussichtlich bis Ende 2006.

Das VENRO-Projekt ist in Berlin angesiedelt und durch Klaus Wardenbach (Koordinator) und Jens Ramlow (Projektreferent) besetzt.

Adresse:  
VENRO Büro-Berlin  
Projekt »Perspektive 2015«  
Ziegelstr. 30  
10117 Berlin

Tel.: 030/28 04 66-70/-71

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: [berlin@venro.org](mailto:berlin@venro.org)

Internet: [www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org) und [www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)

## FORUM MENSCHENRECHTE

40

Das Forum Menschenrechte ist ein Netzwerk von mehr als 40 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in bestimmten Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das Forum wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz gegründet.

### Unsere Ziele

Die gemeinsame Arbeit dient vor allem folgenden Zielen:

- die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags auf nationaler und internationaler Ebene kritisch zu begleiten,
- gemeinsame Vorhaben zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit durchzuführen,
- Bewusstsein zu Fragen der Menschenrechte in der deutschen Öffentlichkeit zu bilden und dabei auch auf mögliche Menschenrechtsverletzungen in Deutschland hinzuweisen und auf ihre Lösung hinzuwirken,
- Informationen unter den Mitgliedsorganisationen zu menschenrechtsrelevanten Themen auszutauschen,
- der Unterstützung lokaler, regionaler und nationaler NGOs bei den internationalen Aspekten ihrer Arbeit und der Förderung der internationalen Vernetzung von NGOs.

### Wie wir arbeiten

Innerhalb des Forums sind verschiedene Arbeitsgruppen dafür verantwortlich, gemeinsame Stellungnahmen und Materialien zu erarbeiten, Aktionen, öffentliche Veranstaltungen und Expertengespräche vorzubereiten. Das Forum Menschenrechte arbeitet eng mit NGOs auf europäischer und internationaler Ebene zusammen.

Koordiniert wird die Arbeit des Forum Menschenrechte durch einen 8-köpfigen Koordinierungskreis, der durch die Mitglieder des Forums gewählt wird und dessen Zusammensetzung repräsentativ ist für die politische Band-

breite der Mitgliedsorganisationen. Dem Koordinationskreis gehören seit Januar 2004 an:

Daniel Bogner, Deutsche Kommission Justitia et Pax  
 Günter Burkhardt, Pro Asyl  
 Ute Hausmann, FIAN  
 Barbara Lochbihler, Amnesty International  
 Jochen Motte, Vereinte Evangelische Mission  
 Ingeborg Rürup, Humanistische Union  
 Andreas Selmecki, Diakonisches Werk der EKD  
 Beate Wagner, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Das Sekretariat des Forums arbeitet in Berlin im Haus der Demokratie und Menschenrechte. Das Forum finanziert sich durch die Beiträge seiner Mitgliedsorganisationen. Seit 2003 ist das Forum als gemeinnütziger Verein anerkannt.

Adresse:  
 Forum Menschenrechte  
 Greifswalder Str. 4  
 10404 Berlin

Tel. 030/42 02 1771  
 Fax 030/42 02 1772  
 E-mail: [info@forum-menschenrechte.de](mailto:info@forum-menschenrechte.de)  
 Internet: <http://www.forum-menschenrechte.de>

*2015*  
im Gespräch