

Osnabrücker Jahrbuch  
Frieden und Wissenschaft  
IX / 2002

# Recht, Gerechtigkeit und Frieden

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2001
- MUSICA PRO PACE 2001
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

Universitätsverlag Rasch Osnabrück



## Recht, Gerechtigkeit und Frieden

Grußwort der Bundesministerin für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

*I. Recht, Gerechtigkeit und Frieden am Beginn des 21. Jahrhunderts* – Die Welt am Beginn des 21. Jahrhunderts zeigt uns jeden Tag auf das Neue: Recht, Gerechtigkeit und Frieden sind zu den zentralen globalen Herausforderungen geworden. Keines dieser globalen Güter kann auf Dauer für sich allein, keines nachhaltig ohne die Einbeziehung aller Partner in unserer ›Einen Welt‹ gesichert werden. Recht, Gerechtigkeit und Frieden bedingen sich auf das Engste und geben sich erst im Verbund gegenseitig die volle Bedeutung. Recht, das nicht der Gerechtigkeit dient, verwirkt seine Legitimität.

Ein Kampf für Gerechtigkeit, der die Rechte jedes einzelnen Menschen ignoriert und zu unrechtmäßiger Gewalt greift, wird seine Ziele nicht erreichen, sondern zerstören. Genauso verfehlt ein Frieden, der lediglich Abwesenheit von militärischer Gewalt oder Friedhofsruhe bedeutet, seinen tieferen Sinn. Die katholischen deutschen Bischöfe haben ihr *Leitbild des gerechten Friedens* auf eine einfache Einsicht gegründet:

»Eine Welt, in der den meisten Menschen vorenthalten wird, was ein menschenwürdiges Leben ausmacht, kann auf Dauer keinen Bestand haben. Sie steckt auch dann voller Gewalt, wenn es keinen Krieg gibt. Verhältnisse dauerhafter und schwerer Ungerechtigkeit sind in sich gewaltgeladen und gewaltträchtig.«

Die Ausbreitung der Gewalt in vielen Gesellschaften und im internationalen System ist oft der sichtbarste, aber nicht der einzige Ausdruck gescheiterter Entwicklung. Während wir in Westeuropa auf die längste Friedensperiode der Neuzeit zurückblicken können, ist das Leben vieler Menschen in anderen Teilen der Welt auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts geprägt von Krieg und gewalttätigen Auseinandersetzungen. 22 Millionen Menschen sind vor kriegesischen Auseinandersetzungen und Menschenrechtsverletzungen in andere Länder geflohen. Hinzu kommen 30 Millionen Binnenvertriebene, ehemalige Flüchtlinge oder vorübergehend Schutzsuchende. Allein 300.000 Kinder unter 18 Jahren nehmen an gewalttätigen Konflikten teil. Mit den Terror-

angriffen auf New York und Washington ist diese Gewalt mitten ins Herz unserer westlichen Gesellschaften getragen worden.

Die Mehrzahl der gewaltsamen Konflikte in der Welt sind innerstaatliche Auseinandersetzungen von unterschiedlicher Stärke. In einigen Regionen sind komplexe, grenzüberschreitende Konfliktsysteme entstanden. Bei diesen Konflikten befindet sich der größte Teil der Opfer unter der Zivilbevölkerung. Auch zivile Infrastruktur und Kultureinrichtungen werden bewusst vernichtet. Frauen, Kinder und ältere Menschen werden in diesen gewaltsamen Auseinandersetzungen gezielt und brutal getötet, verstümmelt und missbraucht. Diese gewaltsamen Konflikte schaffen unendliches menschliches Leid. Individuelle und gesellschaftliche Traumatisierung sowie enorme materielle Folgekosten verhindern häufig auf Jahrzehnte die Entwicklung dieser Gesellschaften aus eigener Kraft.

Die massivsten Menschenrechtsverletzungen sind zunächst vor allem Verletzungen der politischen und bürgerlichen Rechte, wie sie im *Pakt über politische und bürgerliche Rechte* der Vereinten Nationen von 1976 normiert wurden, darunter insbesondere das Recht auf Leben, das Folterverbot und die persönlichen Freiheitsrechte.

Menschenrechtsverletzungen sind insbesondere auch Eingriffe in die Rechte der Kinder. So haben Staaten aufgrund der *Kinderrechtskonvention* der Vereinten Nationen z.B. die Pflicht, das Überleben und die Entwicklung der Kinder sicherzustellen. Kinder dürfen nicht gegen ihren Willen von ihren Eltern getrennt werden.

Kürzlich wurden in einem neuen Zusatzprotokoll über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, das am 12. Februar 2002 in Kraft trat, weitere Rechte und Verbote festgeschrieben: z.B. das Verbot der Zwangsrekrutierung, welches sowohl für staatliche Armeen als auch bewaffnete Gruppen gilt. Aber auch Verletzungen der Eigentums- und Erbrechte von Minderheiten (durch Vertreibung), ferner der Rechte auf Privat- und Familienleben (in großen Flüchtlingsströmen und bei Lagerunterbringung) sowie der kulturellen Identität (durch Zerstörung traditioneller Lebensräume) haben langfristige Auswirkungen auf Entwicklungschancen.

In Afghanistan bieten solche Folgen der mehr als 20-jährigen gewaltsamen Konflikte wie auch Verfolgung von Frauen und Andersgläubigen ein extremes und tragisches Beispiel, welches jedoch, betrachtet man Länder wie Angola und Sierra Leone oder die Region um die großen Seen in Zentralafrika, nicht alleine steht.

Frieden und Sicherheit sind nicht einfach die Abwesenheit von Gewalt, Terror und Krieg. Nach unserem Verständnis muss die Sicherheit weiter gefasst und als menschliche Sicherheit gesehen werden. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen *Kofi Annan* hat im Rahmen des Millenniums-Gipfels im September 2000 die Weltgemeinschaft aufgefordert, die Zwillingsziele

›*freedom from fear*‹ und ›*freedom from want*‹ zu verfolgen. Die daraufhin gegründete *Commission on Human Security* unter dem Vorsitz u.a. des Nobelpreisträgers *Amartya Sen* entwickelt einen Begriff der menschlichen Sicherheit, der sowohl die Unsicherheit aufgrund von Konflikten als auch andere Gefahren, die vor allem durch Ungleichheit verursacht werden, berücksichtigt.

So überrascht es nicht, dass Ursache für die zahlreichen lokalen und regionalen Krisen häufig strukturelle Konfliktpotentiale sind, z.B. soziale Disparitäten zwischen und innerhalb von Staaten oder knapper werdende natürliche Lebensgrundlagen bei gleichzeitig wachsender Bevölkerung. In den letzten Jahren hat sich die soziale Schere innerhalb vieler Gesellschaften weiter geöffnet. Gleichzeitig öffnet sie sich aber auch zwischen Nord und Süd sowie Ost und West. Die modernen Sektoren sind in vielen Entwicklungsländern angesichts von Weltmarktkonkurrenz und Produktivitätswettbewerb kaum in der Lage, für eine wachsende Zahl von Menschen genügend Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen.

Rechtlich gesehen bedeutet dies, dass die Staaten ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen und/oder nicht gewachsen sind. Dies betrifft insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Kleidung und Wohnung, das Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen sowie die Kernarbeitsrechte, wie sie in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ausgeführt sind.

Neben diesen staatlichen Pflichten der Entwicklungsländer gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern ergeben sich aber aus den internationalen Menschenrechtsübereinkommen auch Pflichten für die Gebergemeinschaft gegenüber den Entwicklungsländern. Von dieser kann technische und finanzielle Unterstützung bei der Erfüllung der Menschenrechte erwartet werden. Aufgrund unserer eigenen Bindung an die Menschenrechtsübereinkommen sollten wir darüber hinaus auch unser internationales Handeln, z.B. in den Bereichen Außenhandel und Außenwirtschaft und der internationalen Finanzpolitik, im Lichte der Menschenrechte betrachten.

Die strukturellen Ursachen von gewaltsamen Konflikten können sich vor allem deshalb so verheerend auswirken, weil die Fähigkeit vieler Gesellschaften, auf konstruktive und friedliche Weise mit ihren Konflikten umzugehen, in zahlreichen Ländern durch gesellschaftliche und staatliche Desintegration beeinträchtigt wird. Der Zerfall staatlicher Strukturen, wie in vielen Staaten Afrikas südlich der Sahara, ist gekennzeichnet durch die Unfähigkeit, staatliche Aufgaben zu erfüllen, z.B. soziale und materielle Infrastruktur zur Verfügung zu stellen oder Schutzpflichten zu übernehmen. Diese Unfähigkeit wirkt sich nicht zuletzt bei der Verhütung gewaltsamer Konflikte aus, da kein Konsens über Lösungsstrategien, Beteiligte, Methoden und Inhalte erzielt

werden kann. In der Folge kommt es insbesondere zu ethno-sozialen Modernisierungs- und Identitätskonflikten. Die fortschreitende Globalisierung dürfte diese Probleme eher verschärfen.

Auch auf globaler Ebene mangelt es an ausreichend leistungsfähigen und allgemein legitimierten Sicherheitsstrukturen, in denen Grenzkonflikte, Sezessionskriege und gewaltsame innerstaatliche Auseinandersetzungen bewältigt werden können. Beispiele der Vergangenheit zeigen, dass die Konfliktlösungsmechanismen auf nationaler, regionaler wie auch globaler Ebene notwendigerweise die Menschenrechte beachten müssen. Idealerweise sollten sie zu einer weiteren Verwirklichung aller Menschenrechte beitragen.

So wurden der Genozid und die in diesem Rahmen begangenen fürchterlichsten Menschenrechtsverletzungen im April / Mai 1994 in Ruanda durch das Verhalten der Regierung unter *Habyarimana*, der gewaltorientierten Generäle und ihrer Organisation *Interahamwe*, die den Völkermord systematisch vorbereitet hatten, ausgelöst und aktiv betrieben. Das Versagen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere des Sicherheitsrates und einiger ständiger Mitglieder wie auch der Vereinten Nationen selbst, ist inzwischen umfangreich dokumentiert. Diese Handlungsunfähigkeit hat den Völkermord nicht nur nicht verhindert, sondern zur Eskalation der Gewalt auch beigetragen. Ein anderes Beispiel ist die Ermordung von ca. 7.000 bosnisch-muslimischen Jungen und Männern in der Umgebung von *Srebrenica*, die sich auf den Schutz der Vereinten Nationen und der NATO meinten verlassen zu können. Der niederländischen Regierung gebührt Respekt für die Gründlichkeit, mit der sie die Rolle der niederländischen Truppen geklärt und sich der Verantwortung gestellt hat.

Afghanistan andererseits ist ein Beispiel, bei dem die internationale militärische Intervention geglückt ist. Und der Fall Afghanistan hat gezeigt: In zerfallenden Staaten kann eine militärische Intervention zum Schutz der Bevölkerung vor zügelloser Gewalt notwendig sein. Allerdings ist auch bei einem solchen Vorgehen oder bei einer humanitären Intervention auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten, z.B. bei der Behandlung von Kriegsgefangenen gemäß den Genfer Konventionen oder durch äußerste Anstrengungen, zivile Opfer zu vermeiden.

Aus diesen Ereignissen kann man zunächst folgern, dass es zur Prävention von gewaltsamen Konflikten und für eine dauerhafte und nachhaltige Sicherung von Frieden erforderlich ist, einen gerechten Interessenausgleich zwischen den einzelnen Gruppen einer Gesellschaft und darüber hinaus Nord und Süd herbeizuführen, d.h. an einer funktionsfähigen und gerechten Gesellschaftsordnung und Weltordnung zu arbeiten. Droht die Eskalation von Gewalt, müssen anerkannte Mechanismen zur Streitbeilegung vorhanden sein, die allen Beteiligten das Gefühl einer gerechten Lösung vermitteln. Diese gesellschaftlichen Ordnungen müssen jeweils durch eine legitime und durch-

setzungsfähige Rechtsordnung sanktioniert werden. Lösungsansätze müssen auf mehreren Ebenen existieren: National, regional und global. Dies gilt zum einen, weil die Ursachen von gewaltsamen Konflikten auf allen drei Ebenen liegen und dort jeweils Lösungs- und Schlichtungsmechanismen schon teilweise vorhanden sind. Dies gilt zum anderen, weil keine der Ebenen allein zur Friedenssicherung und -schaffung ausreicht.

Eine Klammer, die sowohl gerechte Strukturen als auch rechtliche Rahmenbedingungen umfasst, bilden die Menschenrechte. Sie sind zunächst ein wertemäßiges Fundament und bieten eine Orientierung, sodann bilden sie als sehr ausdifferenzierte Normen eine tragfähige rechtliche Basis. Ihre Beachtung und Förderung durch Staaten und die internationale Gemeinschaft kann – und meiner Überzeugung nach wird dies auch der Fall sein – zu gewaltfreien Konfliktlösungen beitragen und nachhaltig friedliche wirtschaftliche und soziale Entwicklungen ermöglichen.

Den globalen Herausforderungen von Gewalt, Ungerechtigkeit und Unrecht stehen am Anfang des 21. Jahrhunderts eindrucksvolle Chancen gegenüber. Selten war das Bewusstsein der Welt so global, selten war die politische Bereitschaft der Staatengemeinschaft zum gemeinsamen Handeln so groß, selten hatten wir so viele neue Instrumente rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Natur zu unserer Verfügung, um die Entwicklung von Recht, Gerechtigkeit und Frieden international wie national voranzubringen.

Gerade im Bereich der Menschenrechte gab es in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung internationaler Instrumente zum Schutz der Menschenrechte: Internationale Regelwerke wurden verfeinert und verbindlicher. Eine ganze Reihe der bisher nur in den Zirkeln von Menschenrechtsexperten diskutierten Probleme wird nun auch in anderen Foren behandelt. So war z.B. die praktische Umsetzung des Rechts auf Nahrung Thema des Welternährungsgipfels im Juni 2002 in Rom.

Diese internationalen Entwicklungen stimmen positiv, allerdings sind es nach wie vor in erster Linie die einzelnen Staaten, die als maßgebliche Adressaten der Menschenrechte hauptsächlich für die Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung verantwortlich sind. Sie sind in mehrfacher Hinsicht rechtlich verbindlich verpflichtet, die international garantierten Rechte ihrer Bürger umzusetzen. Grundsätzlich beinhaltet dies, dass sie alle Rechte ihrer Bürger, also die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen genauso wie die politischen und bürgerlichen Rechte, respektieren, gegen Dritte schützen und schließlich auch materiell erfüllen müssen. Diese Pflichtentrias, die maßgeblich vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen erarbeitet wurde, überwindet die alte Auffassung von der Dichotomie der »rechtsverbindlichen« Abwehrrechte, mit denen die politischen und bürgerlichen Rechte gemeint waren, und der lediglich »programmatischen«

Leistungsrechte, womit die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stigmatisiert wurden.

Die internationale Gemeinschaft kann aber aufgrund der Souveränität der Staaten deren Rechtsverletzungen nur in Ausnahmefällen sanktionieren. Um Staaten verstärkt rechenschaftspflichtig zu machen, wäre es daher erforderlich, über noch weitere Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes zu verfügen, wie z.B. ein Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Vereinten Nationen. In ihrem *Aktionsprogramm 2015* zur weltweiten Halbierung extremer Armut unterstützt die Bundesregierung einen entsprechenden funktionsgerechten Beschwerdemechanismus.

Die Auseinandersetzung über Universalität *versus* Relativismus der Menschenrechte ist ernst zu nehmen und muss immer wieder mit unseren Partnern im Süden, die dieses wünschen, geführt werden. Eine solche Auseinandersetzung und kultureller Dialog können aber nur glaubwürdig sein, wenn unsere Position klar in den international vereinbarten Menschenrechten verankert ist und wir hier keine Kompromisse eingehen. Unsere Aufgabe ist, diese Haltung ehrlich und offen zu vermitteln.

*II. Aufgaben und Umsetzungsmaßnahmen* — Aus dieser Ausgangslage ergeben sich bestimmte Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitik. Zunächst bedeutet dies, den Begriff von Entwicklung, wie er sich z.B. in der Erklärung der Vereinten Nationen über das Recht auf Entwicklung findet, aus Sicht der Menschenrechte neu zu interpretieren. Seit einigen Jahren wird dieser Ansatz international als *human rights approach to development* oder Menschenrechtsansatz diskutiert. »Entwicklung« wird in dieser Erklärung so definiert:

»A comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom.«

Soweit die Individuen als Träger von Rechten an diesem Prozess beteiligt bzw. von ihm betroffen sind, bedeutet Entwicklung, dass dieser Prozess gleichzeitig zur Verwirklichung aller Menschenrechte beiträgt. Der Entwicklungsprozess unserer Partner im Süden muss unter der Beachtung der Menschenrechte stattfinden und letztlich auch zu ihrer Förderung beitragen. Unsere Anstrengungen gehen dahin, sie bei diesem Prozess zu unterstützen.

Insofern hat sich auch die Rolle der Entwicklungspolitik im Bereich der Menschenrechte grundlegend gewandelt: Noch Anfang der 90er Jahre ging es überwiegend darum, sanktionierend auf einzelne Menschenrechtsverletzungen

gen zu reagieren und hierzu das Instrumentarium der Entwicklungspolitik zu benutzen. Heute tritt neben dem normativen Aspekt der Menschenrechte vor allem ihr funktionaler Aspekt beim Aufbau materieller wie immaterieller Infrastruktur in den Vordergrund. Menschenrechte dienen als ein Kontrollinstrument, um die Art und Weise des Aufbaus von Infrastruktur rechtstaatlich und demokratisch vorzunehmen. Dazu gehört auch, dass die Zivilgesellschaft ihre Rechte nutzen kann, um an dem Aufbauprozess teilzunehmen. Darüber hinaus sind Menschenrechte Ziel und Erfolgsmaßstab unserer Politik. Die sich daraus ergebenden konkreten Aufgaben sind vielfältig und müssen zu den unterschiedlichsten Themen und Ebenen Beiträge leisten.

Die strategische Neuausrichtung der Entwicklungspolitik hat die Bundesregierung daher auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Menschenrechte vorgenommen. Dies kommt in der konzeptionellen Orientierung ihres *11. Berichts zur Entwicklungspolitik* sowie in ihrem *Aktionsprogramm 2015: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe* zum Ausdruck.

Der *11. Entwicklungspolitische Bericht* stellt die Neukonzipierung der Ziele der Entwicklungspolitik dar: a) soziale Gerechtigkeit, b) wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, c) politische Stabilität und d) ökologisches Gleichgewicht.

Das *Armutskaktionsprogramm 2015* konkretisiert diese Zieldimensionen im Hinblick auf das Ziel der weltweiten Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015. Es stellt den deutschen Beitrag für die Umsetzung der sieben internationalen Entwicklungsziele dar, die die Weltgemeinschaft auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 verbindlich gemacht hat. Denn wir wollen zusammen mit unseren internationalen Partnern den Globalisierungsprozess aktiv mitgestalten. Die Globalisierung kann nicht einfach den Marktkräften überlassen werden; sie muss sozial, wirtschaftlich, politisch und ökologisch gestaltet werden.

Alle vier Zieldimensionen des Aktionsprogramms beinhalten als Querschnittsthema die Beachtung und Förderung von Menschenrechten. Die Entwicklungspolitik wurde durch die strategische Neuausrichtung auch als Baustein einer globalen Struktur- und Friedenspolitik der Bundesregierung konzipiert. Daher setzt diese Politik auf drei verschiedenen Ebenen an.

*Erstens:* Reform der internationalen Strukturen durch Gestaltung globaler Rahmenbedingungen und internationaler Regelwerke sowie Weiterentwicklung des Völkerrechts; *zweitens:* Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern durch Entwicklungszusammenarbeit vor Ort; *drittens:* Verbesserung der Strukturen in Deutschland selbst durch Aufklärungs- und Kohärenzarbeit.

In den vier Zieldimensionen entfalten die verschiedenen Handlungsebenen unterschiedliche Relevanz:

a) *Soziale Gerechtigkeit: Armutsmindernde Rahmenbedingungen und sozialer Ausgleich* – Unter den vielen unterschiedlichen Aktivitäten zur Ar-

mutsbekämpfung, die ein überwölbendes Ziel der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik darstellt, sei hier besonders auf den Beitrag zur Verbesserung der sozialen Grunddienste in unseren Partnerstaaten eingegangen. Sind sie verstärkt verfügbar, kann dies die Lebensbedingungen armer Menschen nachhaltig verbessern und helfen, ihre Fähigkeiten zu entwickeln und dem sozialen Ausgleich näher zu kommen. Zu den sozialen Grunddiensten gehören Grundbildung, insbesondere von Frauen und Mädchen, Basisgesundheitsdienste, reproduktive Gesundheitsvorsorge, Trinkwasserversorgung und Ernährungsprogramme.

Eine besondere Herausforderung im Bereich des Gesundheitswesens stellt die Eindämmung der großen Infektionskrankheiten Malaria, Tuberkulose und von HIV / AIDS dar. Arme Menschen sind in besonderem Maß Risiken wie Krankheiten, Altersarmut, Naturkatastrophen und Kriegen ausgesetzt. Sie verfügen aber meist nur über begrenzte Möglichkeiten, diesen Risiken zu begegnen, und können akute Notlagen nicht ohne fremde Hilfe bewältigen. Daher fördert die Bundesregierung soziale Sicherungssysteme in den Partnerländern, die die Selbsthilfefähigkeit stärken oder wiederherstellen, und leistet Hilfe zur Rettung aus lebensbedrohlichen Situationen. Ein großer Teil dieser Arbeit trägt mittelbar oder unmittelbar zur Verwirklichung der Menschenrechte der Armen, z.B. der Rechte auf angemessenen Lebensstandard, auf Nahrung, Kleidung, Gesundheit und Wohnen, bei.

Frauen machen einen Großteil der Armen aus. Sie können auch eine besonders wichtige Rolle in der Armutsbekämpfung spielen. Die Entwicklungspolitik wird hier nicht nur mit Programmen und Projekten in unseren Partnerstaaten aktiv, sondern setzt sich auch für die Gestaltung globaler Rahmenwerke zugunsten der Frauen ein.

Zum einen geht es bei der Verwirklichung der Frauenrechte darum, der Unterdrückung von Frauen und Mädchen zu begegnen. Hier seien nur die schreckliche Praxis der Verstümmelung weiblicher Genitalien in vielen Ländern, die zunehmenden Vergewaltigungen schon ganz kleiner Mädchen in dem Aberglauben, damit HIV / AIDS-Erkrankungen vorzubeugen oder zu heilen, und die Salzsäureangriffe auf Frauen in Bangladesch, die z.B. einen Verehrer abgewiesen haben, genannt.

Aus der Sicht der Entwicklungspolitik sind die volle Einbeziehung von Frauen und die Berücksichtigung ihrer Rechte noch unter einem weiteren Gesichtspunkt unverzichtbar: Frauen sind wichtige Trägerinnen von Entwicklung. Untersuchungen zeigen, dass Frauen nicht nur den überwiegenden Teil der weltweiten Arbeit leisten, sondern auch das, was sie erwirtschaften, wiederum in die Entwicklung ihrer Familien und Gesellschaften investieren. Die Bedeutung von Frauen und die Stärkung ihrer Rechte, wie z.B. Eigentums- und Erbrechte und politische Partizipationsrechte, ist daher auch im

Jahr 2000 in der Abschlusserklärung der internationalen Frauenkonferenz *Beijing plus Five* festgeschrieben worden.

Zu begrüßen ist, dass das Zusatzprotokoll zur Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen mit einem Individualbeschwerdeverfahren bereits im Jahr 2000, d.h. sehr schnell nach seiner Annahme durch die Vereinten Nationen im Jahre 1999, in Kraft trat.

b) *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Armutsminderndes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit* – Um Krisenursachen abzubauen, müssen sich die industrialisierten Staaten verstärkt mit den Auswirkungen des Weltwirtschaftssystems beschäftigen. Wir tragen dafür Mitverantwortung und sollten daher die Konsequenzen unseres Handelns auch stärker daraufhin untersuchen, ob sie Krisen in unseren Partnerländern verschärfen oder verursachen. Durch die Umgestaltung der Welthandelsordnung, aber auch der Marktordnungen der Europäischen Union zugunsten der Entwicklungsländer, kann zusätzlicher Spielraum gewonnen werden.

Dies bedeutet, der Globalisierung eine politische Richtung zu geben. In der Regierungserklärung vom 16. Mai 2002 zur Nachhaltigkeit hat Bundeskanzler *Gerhard Schröder* betont, dass

»[...] globale Gerechtigkeit zu Beginn unseres 21. Jahrhunderts zu einer Überlebensfrage geworden ist.[...] Der freie Verkehr von Waren, Gütern und Dienstleistungen, für den wir alle sind, ist für sich genommen noch kein Wert. Die Freiheit des Marktes – nicht nur im eigenen Land, sondern weltweit – ist eine große Errungenschaft, wenn sie mit der Freiheit der Menschen und einer gemeinsamen Verantwortung für die Entwicklung der einen Welt verbunden wird.«

Erste Ansätze, einen solchen Weg zu gehen, gibt es bereits. Die Bundesregierung setzte sich z.B. dafür ein, dass im Rahmen der WTO-Verhandlungen den Entwicklungsländern besserer Zugang zu Know-how, Technologien und den Absatzmärkten der Industrieländer geschaffen wird.

Ich möchte, dass künftig im Zusammenhang mit dem freien Welthandel nicht nur über Handelsregeln, sondern auch über grundlegende Arbeitnehmerrechte gesprochen wird, wie dies auch in *Doha* im Jahre 2001 beschlossen wurde.

Maßnahmen der Entwicklungspolitik bestehen hier z.B. darin, unsere Partnerländer bei der Vertretung ihrer Interessen zu beraten und zu unterstützen, für ihre verstärkte Beteiligung an den Entscheidungen internationaler Organisationen einzutreten und ihnen schließlich bei der Umsetzung der gefundenen Regeln Hilfestellung zu leisten.

Auf der zweiten Interventionsebene, der Zusammenarbeit zur Verbesserung nationaler Strukturen, ist die Schaffung von Rechtssicherheit für natio-

nale und internationale Investoren ebenfalls Aktionsfeld für die Entwicklungspolitik. Entscheidend für soziale und wirtschaftliche Entwicklung ist vor allem ein positives Investitionsklima, das physisches und geistiges Eigentum sichert, Arbeitsverhältnisse stabil und berechenbar gestaltet und die Beziehungen zum Staat (auch Steuern und Abgaben) regelt. Untersuchungen der Internationalen Arbeitsorganisation zeigen, dass die Beachtung der Kernarbeitsnormen, also der Tarif- und Assoziationsfreiheiten, der Antidiskriminierungsvorschriften und Normen zum Schutz vor den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, keineswegs das Investitionsklima verschlechtern. Ausschlaggebend für ausländische Direktinvestitionen, aber auch inländisches Engagement ist die Rechtssicherheit.

c) *Politische Stabilität: Frieden, Menschenrechte und Demokratie, Gleichberechtigung* – Zu einem der wichtigsten aktuellen Vorhaben im Bereich der internationalen Regelsetzung zählt die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Nachdem am 11. April 2002 alle erforderlichen 60 Ratifikationsurkunden beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen hinterlegt worden waren, konnte das Statut zur Einrichtung des Gerichtshofs am 1. Juli 2002 in Kraft treten.

Der Gerichtshof wird voraussichtlich Anfang nächsten Jahres seine Arbeit aufnehmen. Leider ist die Arbeit des Strafgerichtshofs von Anfang an mit einer schweren Hypothek belastet, da die von den USA mit großer Härte durchgesetzte Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, US-amerikanische und Teilnehmer anderer Länder, die das Statut des IStGH nicht ratifiziert haben, an Missionen der Vereinten Nationen von der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs auszunehmen, den Entwicklungsländern signalisiert, dass sich letztlich doch das Recht des Stärkeren gegen die Stärke des Rechts durchsetzt. Die Haltung der USA ist umso unverständlicher, als das Risiko für einen Bürger der USA, angeklagt zu werden, verschwindend gering ist. Schließlich wird der IStGH nur subsidiär tätig, wenn das Heimatland des Beschuldigten keine oder keine seriöse Untersuchung einleitet. Da aber alle vom IStGH zu verfolgenden Taten auch in den USA Verbrechen sind, ist das nicht zu erwarten.

Auf dem Weg zu einer globalen Rechtsstaatlichkeit hat die Welt einen schweren Rückschlag erhalten. Trotzdem gilt, dass die großen Chancen am Beginn des 21. Jahrhunderts, zu gewaltfreien Konfliktlösungen zu kommen und die Menschenrechte zu verwirklichen, fortbestehen.

Der neue Strafgerichtshof wird im Übrigen auch die Funktion der Abschreckung ausfüllen können, da auch Staats- und Regierungschefs, die verantwortlich sind für Taten, die Straftatbestände des Statuts erfüllen, in Zukunft nicht mehr vor Verfolgung sicher sein können. Die deutsche Entwicklungspolitik engagiert sich – u.a. über die Europäische Union – beim

Aufbau des neuen Gerichtshofs, damit dieser möglichst schnell seine Arbeit aufnehmen kann.

Die Tribunale zur Aufarbeitung der Verbrechen in Ex-Jugoslawien und Ruanda haben trotz der enormen Hürden, die sie überwinden mussten (insbesondere Mangel an Ressourcen und an Unterstützung bei der Verhaftung von Kriegsverbrechern durch die lokalen Regierungen sowie auch die internationalen Sicherheitskräfte; Vorurteile hinsichtlich der Unabhängigkeit und der Unvoreingenommenheit der Ankläger und Richter), gezeigt, dass sie, neben nationalen Versöhnungskommissionen wie z.B. in der Republik Südafrika und in Ruanda, einen signifikanten Beitrag zur Aufklärung und Aufarbeitung der schwerwiegendsten Verbrechen leisten können.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt auch die Arbeit von *Wahrheits- und Versöhnungskommissionen* über staatliche und nicht-staatliche Institutionen in vielen Teilen der Welt. Dabei spielt die Förderung des Süd-Süd-Erfahrungsaustausches eine besondere Rolle. Nationale und internationale Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen müssen Hand in Hand gehen.

Spricht man über die Verbesserung nationaler Strukturen in den Entwicklungsländern, bedeutet dies in den letzten Jahren häufig die Diskussion über die Reform des Sicherheitssektors. Sie hat zahlreiche Berührungspunkte mit der Entwicklungspolitik: So sind Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Ex-Kombattanten, Betreuung von Kindersoldaten, Entminung und die Bekämpfung des Kleinwaffenproblems bereits seit einigen Jahren Aufgaben unserer Zusammenarbeit. Aber auch bei der Verfassungs- und Rechtsberatung, bei der Unterstützung von Justiz- und Verwaltungsreformen und der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen sieht sich die Entwicklungspolitik häufig mit der Frage nach ihrem Verhältnis zum Sicherheitssektor konfrontiert. Schließlich haben wir es immer wieder mit Regierungen zu tun, deren Militär und Polizei nicht nur rechtsstaatlichen Standards nicht entsprechen, sondern die auch ihre eigentliche Aufgabe als Schutzorgane für Bürgerinnen und Bürger nicht erfüllen. Wichtigstes Ziel der Unterstützung von Reformen in den Partnerländern ist daher die Schaffung eines menschenrechtsorientierten Sicherheitssektors.

Eine andere Problematik ist die Frage des Zugangs zu gerichtlichen Einrichtungen für indigene Völker, Berg- oder Inselbewohner, diskriminierte Minderheiten und vor allem Frauen. Zugang bedeutet nicht nur physisch die Möglichkeit, eine Klage einzureichen und zu einem Gericht zu gelangen, sondern auch für viele Personen die Überwindung psychischer Hürden. Dies gilt insbesondere für Menschen, die nicht lesen und schreiben können und die mit einem modernen Rechtssystem nicht vertraut sind, weil sie aus Gebieten stammen, die noch stark von autochthonem traditionellen Recht und dessen Repräsentanten geprägt sind. Für den Gesetzgeber stellt sich dabei insgesamt

das Problem der Integration von modernem Recht und traditionellen, z.T. partikularen Rechtsvorstellungen für einzelne gesellschaftliche Gruppen. In vielen Entwicklungsländern ist daher die Förderung rechtsstaatlicher Einrichtungen und demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten gerade unter dem Blickwinkel der Verknüpfung modernen Rechts mit traditionellen Elementen eine zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. So hat Deutschland in zehn afrikanischen Ländern als Schwerpunkt seiner Förderung die Sektoren Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung gewählt.

*d) Ökologisches Gleichgewicht: Bewahren der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage auch künftiger Generationen* — Auch im ökologischen Bereich zeigen Beispiele aus der Zusammenarbeit mit den Staaten des Südens und der dortigen Zivilgesellschaft, wie Krisenprävention aktiv gefördert und die Rolle der Menschenrechte beim Interessenausgleich in einem frühen Stadium gestärkt werden können.

Eine der häufigsten und wichtigsten strukturellen Krisenursachen ist die Konkurrenz um den Zugang zu Ressourcen, vor allem zu fruchtbarem Land, zu Rohstoffen und zu Wasser. In vielen Ländern ist bei anhaltendem Bevölkerungswachstum und gegebenen Anbaumethoden eine nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen kaum noch möglich. Dies gilt selbst in Gebieten, in denen es bislang relativ fruchtbare Böden gab, z.B. in Sub-Sahara-Afrika. Der Zerfall autochthoner gemeinschaftlicher Bodenrechte wurde und wird durch koloniale und nationalstaatliche Eingriffe beschleunigt. Konflikte über Bodennutzung und Zugang zu Land innerhalb von und zwischen Ländern nehmen an Zahl und Heftigkeit zu und eskalieren in manchen Regionen zu Bürgerkriegen, besonders entlang ethnischer Grenzen. Die deutsche Entwicklungspolitik widmet sich deshalb in vielen Ländern der Frage der Landrechte.

Oft ist für die Entwicklungsländer die Ausbeutung natürlicher Ressourcen (Mineralien, Wasser, aber auch von Produkten der Tier- und Pflanzenwelt z.B. für die pharmazeutische Industrie) eine wichtige oder sogar die wichtigste Einnahmequelle. Teilweise besteht das Bruttonationalprodukt zu mehr als einem Drittel aus solchen Exporten bzw. Konzessionsgebühren ausländischer Großinvestoren. Die Ausbeutung von Ressourcen kann Eigentumsrechte am Boden, Rechte von Minderheiten auf Fortführung ihres traditionellen Lebensstils, Rechte auf Zugang zu sauberem Wasser oder Rechte der politischen Partizipation berühren. Dies gilt z.B., wenn Wasser durch den Abraum der Bergbauindustrie verschmutzt wird oder es um Mitentscheidung über den Bau von Staudämmen geht. Die Wahrung entsprechender Rechte hängt davon ab, welche rechtsstaatlichen Mechanismen für Entscheidungen der Gesetzgebungsorgane und der Verwaltung vorgesehen sind bzw. beachtet werden. In einer wachsenden Zahl von Vorhaben fördert die deutsche

Entwicklungszusammenarbeit die Wahrung von Menschen- und Partizipationsrechten der betroffenen Bevölkerung.

*III. Ausblick* — Die Entwicklungspolitik beschreitet seit einigen Jahren neue Wege und ist aufgrund von Einsichten, die sich in der internationalen Diskussion herausgebildet haben, auch in neuen Foren aktiv geworden. Gerade die Erkenntnisse aus den furchtbaren Terroranschlägen am 11. September 2001 in New York und Washington zeigen, dass dem Hass und der Gewalt der Nährboden entzogen werden muss. Natürlich kann man nicht von einer einfachen Ursache-Wirkungskette sprechen, aber wer wird heute noch bestreiten, dass Not und Elend, Ausgrenzung und Marginalisierung, Perspektivlosigkeit, Staatszerfall und Verletzung der Menschenwürde ein Nährboden für Gewalt sind, die uns alle treffen kann? Wer kann von der Hand weisen, dass die Welt auf solidarisches Miteinander und konstruktive Zusammenarbeit angewiesen ist, welche den Bedrohungen menschliche Werte entgegensetzt und uns alle fordern?

Eine zentrale Herausforderung ist es daher, die weltweite Gerechtigkeit zu stärken und globale öffentliche Güter durch internationale Zusammenarbeit zu sichern. Die Koalition gegen den Terrorismus muss zu einer Koalition gegen weltweite Armut und für globale Gerechtigkeit und Solidarität weiterentwickelt werden.

Wir sollten dabei auch aus der europäischen Geschichte lernen: Der *Westfälische Friede*, der 1648 in Münster und Osnabrück geschlossen wurde, hat zum einen jahrzehntelange Konflikte beendet. Er markiert aber auch den Wendepunkt für die Schaffung starker nationalstaatlicher Strukturen in Europa. Die Diskussionen um Souveränität und Stärkung der Zentralstaaten, z.B. bei *Jean Bodin* und anderen Staatstheoretikern, bereiteten den Boden für staatsrechtliche Entwicklungen, die sich in manchen europäischen Staaten bereits Ende des 18. Jahrhunderts, in anderen erst Jahrhunderte später manifestierten: Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und schließlich die Beachtung und Förderung individueller Menschenrechte. Heute beinhaltet der moderne Souveränitätsbegriff auch die Achtung der Menschenrechte. Dort, wo dies nicht gelebt wird, ist die internationale Gemeinschaft aufgerufen zu handeln. Die Geschichte zeigt uns: Der Einsatz für die Entwicklung des Friedens, der Gerechtigkeit und des Rechts in der Welt erfordert Überzeugung und ungeduldiges Engagement, aber gleichzeitig auch langen Atem.

Nicht der Krieg ist der Ernstfall, sondern der Frieden. In der Erhaltung des Friedens muss sich die Politik bewähren.