



## Oft gestellte Fragen zu Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit

Die folgenden Seiten geben kurze Antworten auf häufig gestellte Fragen rund um den Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und den Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit im Besonderen. Zahlreiche weiterführende Links ermöglichen eine vertiefende Auseinandersetzung.

Diese Zusammenstellung von Fragen und Antworten sind auch in englischer Sprache erhältlich.

Haben Sie Fragen oder Anregungen? Schreiben Sie uns.

Kontakt: Abteilung Entwicklungszusammenarbeit [E-Mail](#)

Frage 1 Sind Menschenrechte universell?.....	2
Frage 2 Was ist der Unterschied zwischen Unterzeichnung und Ratifikation von Menschenrechtsverträgen? .....	3
Frage 3 Wie werden Menschenrechte national umgesetzt? .....	4
Vertragsorgane.....	5
Menschenrechtsrat .....	5
Generalversammlung, Sicherheitsrat .....	5
Zivilgesellschaft .....	5
Frage 5 Kann ein Staat aus Menschenrechtsabkommen austreten? .....	6
Frage 6 Was sind Abschließende Bemerkungen? .....	6
Frage 7 Was sind Allgemeine Bemerkungen?.....	7
Frage 9 Welche menschenrechtlichen Pflichten hat Deutschland in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit? .....	9
Frage 10 Müssen auch arme Länder Menschenrechte umsetzen? .....	10
Frage 11 Was bedeutet eigentlich Diskriminierung und was sind ihre sozialen Folgen? .....	11
Frage 12 Was haben Menschenrechte mit den Millenniumsentwicklungszielen zu tun? .....	13
Frage 13 Heißt Menschenrechtsansatz, dass soziale Dienstleistungen für arme Bevölkerungsgruppen kostenfrei .....	13
Frage 14 Ist eine Förderung von Regionen oder Gruppen, die besser als andere versorgt sind, mit dem Menschenrechtsansatz vereinbar?.....	14
Frage 15 Widerspricht eine Schwerpunktsetzung auf bestimmte Sektoren dem Menschenrechtsansatz?.....	14

## Frage 1 Sind Menschenrechte universell?

Menschenrechte sind Rechte, die alle Menschen allein aufgrund ihres Menschseins besitzen, unabhängig davon wo sie leben. Menschenrechte entspringen der Würde des Menschen und sind zugleich darauf ausgerichtet, diese zu wahren. Da "Alle Menschen [...] frei und gleich an Würde und Rechten geboren" werden (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, Artikel 1), gelten die Menschenrechte für jede und jeden und sind somit universell.

Dieser zunächst normative Anspruch der Menschenrechte wurde in den internationalen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen (UN) völkerrechtlich verbindlich verankert. Der historisch-politische Ausgangspunkt der Menschenrechtsabkommen lag in den Unrechtserfahrungen zweier Weltkriege und dem in den 1940er Jahren beginnenden Prozess der Entkolonialisierung der Entwicklungsländer. Fast alle grundlegenden Menschenrechtsabkommen wurden inzwischen von den meisten Staaten ratifiziert und stellen damit das wichtigste Instrument für die universelle Umsetzung der Menschenrechte dar.

Menschenrechtsvertrag	Jahr (Verabschiedung/ Inkrafttreten)	Anzahl der Vertragsstaaten
Anti-Rassismuskonvention (CERD) <a href="#">mehr</a>	1965/ 1969	173
Sozialpakt (CESCR) <a href="#">mehr</a>	1966/ 1976	160
Zivilpakt (CCPR) <a href="#">mehr</a>	1966/ 1976	164
Frauenrechtskonvention (CEDAW) <a href="#">mehr</a>	1979/ 1981	186
Anti-Folterkonvention (CAT) <a href="#">mehr</a>	1984/ 1987	146
Kinderrechtskonvention (CRC) <a href="#">mehr</a>	1989/ 1990	193
Wanderarbeiterkonvention (CMW) <a href="#">mehr</a>	1990/ 2003	42
Konvention zu Rechten von Menschen mit Behinderungen (CPD) <a href="#">mehr</a>	2007	66
Konvention gegen das Verschwindenlassen (CED) <a href="#">mehr</a>	2007 zur Zeichnung und Ratifikation geöffnet	13

(Stand: 31. August 2009, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org))

Auch wenn Staaten einen einzelnen Menschenrechtsvertrag nicht ratifiziert haben, sind sie an bestimmte Menschenrechte gebunden. So sind das Recht auf Leben und das Verbot von Völkermord, Folter, Sklaverei und rassistischer Diskriminierung für alle Staaten und unter allen Umständen bindend.

Ergänzend zum internationalen Menschenrechts-Schutzsystem der Vereinten Nationen gibt es verschiedene regionale Menschenrechtsabkommen mit entsprechenden Durchsetzungsmechanismen. Kerninstrumente der regionalen Systeme sind die [Europäische Menschenrechtskonvention](#) von 1950, die [Amerikanische Menschenrechtskonvention](#) von 1969 und die [Afrikanische Charta der Menschen- und Völkerrechte \(Banjul-Charta\)](#) von 1981 sowie die [Arabische Charta der Menschenrechte](#), die im März 2008 in Kraft trat. Sie berufen sich wie die internationalen Menschenrechtsabkommen auf die universelle Geltung der Menschenrechte und beziehen sich ausdrücklich auf die [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte](#) von 1948. Das Bestehen regionaler Menschenrechtsschutzsysteme zeigt, dass Menschenrechtsschutz auf internationaler und regionaler Ebene ineinander greift und Menschenrechte stets vor dem Hintergrund des jeweiligen gesellschaftlichen Kontextes umgesetzt werden müssen. Menschenrechte sind eben keine westlichen Werte: der historische Ursprung in der europäischen Aufklärung widerspricht nicht der Universalität der Menschenrechte. Dies zeigen schon allein die Aktivitäten der vielfältigen sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit, die sich auf die Menschenrechte berufen.

## Frage 2 Was ist der Unterschied zwischen Unterzeichnung und Ratifikation von Menschenrechtsverträgen?

Mit der Unterzeichnung stellen die Staaten als Vertragspartner fest, dass sie sich über einen Menschenrechtsvertrag inhaltlich einig sind. Sie geben damit ein politisches Signal, auf die Verwirklichung der entsprechenden Menschenrechte hinzuwirken. Zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit führt jedoch erst die darauf folgende Ratifikation. Sie erfolgt jeweils durch das Organ des Staates, das diesen nach außen vertritt - in der Regel das Staatsoberhaupt (in Deutschland ist dies der Bundespräsident).

Der Begriff Ratifikation steht daneben auch für das innerstaatliche Verfahren, mit welchem völkerrechtliche Verträge in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. In vielen Rechtsordnungen, wie zum Beispiel in Deutschland, bedeutet dies die Zustimmung der Legislative zu dem betreffenden Vertrag. Von der Unterzeichnung eines Vertrages bis zur innerstaatlichen Ratifikation kann deshalb erhebliche Zeit vergehen.

In anderen Rechtsordnungen gelten die Menschenrechtsabkommen zum Teil unmittelbar, das heißt auch ohne gesetzlichen Umsetzungsakt.

Menschenrechtsverträge treten - wie andere völkerrechtliche Verträge - erst in Kraft, wenn eine bestimmte, im Vertrag festgelegte Anzahl an Staaten sie völkerrechtlich ratifiziert hat. Dies ging zum Beispiel bei der [Kinderrechts-Konvention](#) mit einem Jahr sehr schnell, beim [Sozial-](#) und [Zivilpakt](#) dauerte es hingegen je zehn Jahre.

### Frage 3 Wie werden Menschenrechte national umgesetzt?

Menschenrechtsabkommen sind rechtlich bindende Verträge, deren Umsetzung den Staaten obliegt. Die Staaten sind diesbezüglich gegenüber den Vereinten Nationen (UN) berichtspflichtig. Einige Staaten berichten auch innerstaatlich über die Umsetzung der Menschenrechte, so zum Beispiel [Deutschland](#) alle zwei Jahre.

Zu den nationalen Umsetzungsmechanismen gehören

- die Anpassung bestehender oder die Verabschiedung neuer Gesetze;
- gezielte Politiken, das heißt administrative oder finanzielle Maßnahmen;
- nationale Aktionspläne und ähnliche Programme zur Umsetzung der Abkommen;
- die Gewährleistung von Rechtsschutz, wenn sich jemand in seinen oder ihren Menschenrechten verletzt sieht;
- die regelmäßige Überprüfung der Resultate dieser Maßnahmen.

Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Menschenrechtsverträge spielen neben Gerichten auch zivilgesellschaftliche Organisationen, [Nationale Menschenrechtsinstitutionen](#) und die Medien. Sie können über Menschenrechte aufklären, die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen einfordern, Menschenrechtsverletzungen dokumentieren und die Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten durch den Staat überwachen, einfordern und unterstützen. Daneben sehen zwei Menschenrechtsverträge die Einrichtung nationaler Beobachtungsstellen vor: das Zusatzprotokoll zur Anti-Folterkonvention und die Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen. In Deutschland nehmen diese Funktionen die Bundesstelle zur Verhütung von Folter (seit November 2008) und die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention am Deutsche Institut für Menschenrechte (seit Mai 2009) wahr.

### Frage 4 Wie werden Menschenrechte international überwacht?

Auf internationaler Ebene überwachen verschiedene Gremien der Vereinten Nationen die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten: vor allem die so genannten Vertragsorgane. Andere wichtige Gremien der Vereinten Nationen sind der Menschenrechtsrat, die Generalversammlung und der Sicherheitsrat. Eine sehr wichtige Rolle spielen auch internationale zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen.

Auf regionaler Ebene haben die Organe des europäischen, interamerikanischen und afrikanischen Menschenrechts-Schutzsystems eine wichtige Funktion. Urteile der regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe sind für Mitgliedstaaten rechtsverbindlich. Darüber hinaus nehmen internationale zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen und -netzwerke eine sehr wichtige Rolle ein. Sie machen Menschenrechtsverletzungen öffentlich und bauen öffentlichen Druck auf.

## Vertragsorgane

Die [Vertragsorgane](#) (treaty bodies) sind Expertengremien. Sie überprüfen die [Staatenberichte](#); oft unter Zuhilfenahme von Informationen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die zum Beispiel so genannte Parallelberichte erstellen. In den [Abschließenden Bemerkungen](#) bewerten und kommentieren die Vertragsorgane anschließend die Fortschritte und Defizite bei der innerstaatlichen Umsetzung des betreffenden Abkommens. Die meisten Vertragsorgane (so die zur Anti-Rassismuskonvention, zum Zivilpakt und Sozialpakt, zur Frauenrechtskonvention, zur Anti-Folterkonvention und zur Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen) entscheiden zudem über [individuelle Beschwerden](#): Menschen, die innerhalb ihres Heimatstaates alle Rechtsmittel ausgeschöpft haben, können sich mit ihrer Beschwerde an das jeweilige Vertragsorgan wenden. Dieses beurteilt dann, ob eine Verletzung der Menschenrechte vorliegt. Für den Kinderrechtspakt wird derzeit an der Einrichtung eines so genannten Individualbeschwerdeverfahrens gearbeitet.

## Menschenrechtsrat

Der [Menschenrechtsrat](#) ist das wichtigste menschenrechtspolitische Gremium der Vereinten Nationen. Seine 47 Mitglieder sind Vertreter der UN-Staaten, die von der UN-Generalversammlung gewählt werden. Seit 2006 unterzieht der Menschenrechtsrat periodisch alle UN Mitgliedsstaaten einer Untersuchung der Menschenrechtssituation in ihren Ländern. Der Rat beschäftigt sich dazu mit der Lage in [einzelnen Ländern](#) - in Form von Länderberichterstattung und -Resolutionen. Er setzt auch Berichterstatter/innen zu einzelnen [Themen](#) ein, beispielsweise zum [Recht auf Nahrung](#), zu [Folter](#) und zum Recht auf angemessene Unterbringung.

## Generalversammlung, Sicherheitsrat

Die [Generalversammlung](#) hat unter anderem den Menschenrechtsrat eingesetzt und verabschiedet Menschenrechtsabkommen per Resolution. Daneben werden viele Menschenrechtsbelange in der Generalversammlung diskutiert und angenommen, ein jüngeres Beispiel ist eine Erklärung der Generalversammlung vom Dezember 2007, die zu einem Moratorium der Todesstrafe aufruft.

Der [UN-Sicherheitsrat](#) schließlich kann Staaten, die systematische Menschenrechtsverletzungen begehen, politisch, wirtschaftlich oder militärisch sanktionieren.

## Zivilgesellschaft

Zur Überwachung auf internationaler Ebene ist die Zivilgesellschaft ebenfalls sehr wichtig.

Die großen Menschenrechtsorganisationen, wie Amnesty International, Human Rights Watch, FIAN oder Physicians for Human Rights, geben nicht nur regelmäßige Berichte raus, sondern melden sich auch in den menschenrechtspolitischen Gremien (wie z.B. im Menschenrechtsrat) zu Wort.

## Frage 5 Kann ein Staat aus Menschenrechtsabkommen austreten?

Ja, aus einigen. Allein der Zivilpakt, sein zweites Zusatzprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe, der Sozialpakt, die Frauenrechtskonvention und die neue Konvention zum Schutz vor Verschwindenlassen erlauben keine Kündigung der vertraglichen Bindung. Für den Zivilpakt bekräftigt dies der zuständige Menschenrechtsausschuss, in seiner [Allgemeinen Bemerkung 26](#) zum Zivilpakt von 1997. Der Ausschuss hatte vorher sowohl die Austrittserklärung Nordkoreas aus dem Zivilpakt sowie die Jamaikas aus dem zweiten Zusatzprotokoll des Zivilpaktes abgelehnt.

Unter besonderen Umständen - etwa wenn ein Staat sich in einem Notstand befindet - können bestimmte bürgerlich-politische Menschenrechte zeitweise eingeschränkt werden (so genannte Derogation, gemäß Zivilpakt Artikel 4) Ein Notstand muss stets öffentlich erklärt und begründet werden und zeitlich begrenzt bleiben. Einige Menschenrechte, wie das Folterverbot, dürfen jedoch unter keinen Umständen eingeschränkt werden. Alle anderen Menschenrechtsverträge kennen keine Möglichkeit, bestimmte Rechte aufgrund eines Notstands auszusetzen.

## Frage 6 Was sind Abschließende Bemerkungen?

Als Abschließende Bemerkungen (concluding observations oder concluding comments) bezeichnet man die von den entsprechenden Vertragsorganen verfassten Bewertungen der Umsetzung eines UN-Menschenrechtsvertrages in einem Staat. Diese Bewertung nehmen die Vertragsorgane auf der Grundlage von der Prüfung der [Staatenberichte](#) vor; sie ziehen jedoch auch andere Informationen heran. Staatenberichte müssen für jeden Menschenrechtsvertrag erstmals spätestens zwei Jahre nach der Ratifikation eines Vertrages und in der Folge alle vier bis fünf Jahre vorgelegt werden. Die Staatenberichte werden auf Sitzungen der Vertragsorgane mit Regierungsvertretern und Regierungsvertreterinnen diskutiert. Zum Teil sind auch Vertreter und Vertreterinnen einzelner nationaler oder internationaler Nichtregierungsorganisationen anwesend (vgl. Frage 4). In den Abschließenden Bemerkungen fassen die Vertragsorgane ihr Urteil über Fortschritte und Mängel bei der Verwirklichung des Menschenrechtsabkommens in dem jeweiligen Staat zusammen und geben Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung der Rechte.

Nichtregierungsorganisationen und [Nationale Menschenrechtsinstitutionen](#) können Parallelberichte verfassen, Abschließende Bemerkungen öffentlich bekannt machen und sie zum Einfordern politischer Maßnahmen zur Umsetzung der Menschenrechte nutzen.

## Frage 7 Was sind Allgemeine Bemerkungen?

Neben der Prüfung der Staatenberichte erarbeiten die Vertragsorgane auch die Interpretation der einzelnen im jeweiligen Vertrag geschützten Rechte. Dazu verfassen sie so genannten [Allgemeinen Bemerkungen oder Empfehlungen](#) (General Comments oder General Recommendations). Dies sind autoritative Auslegungen zu einzelnen Menschenrechten oder zur Rechtsnatur menschenrechtlicher Verpflichtungen. Sie geben Orientierungen für die praktische Umsetzung der Menschenrechte und sind somit auch ein Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der Fortschritte von Staaten bei dieser Umsetzung. Im Folgenden einige Beispiele:

- Die [Allgemeine Bemerkung 31](#) (2004) des [Menschenrechts-Ausschusses](#) beschreibt die Rechtsnatur der Verpflichtungen aus dem [Zivilpakt](#) als Pflichten zur Achtung, Schutz und Gewährleistung. Dies beinhaltet auch die Pflicht, wirksame Beschwerdemechanismen einzurichten, zu denen jede Person im Fall von Menschenrechtsverletzungen Zugang hat.
- Die [Allgemeine Empfehlung 24](#) (1999) des [Ausschusses zur Frauenrechtskonvention](#) konkretisiert u.a. die Achtungspflicht von Staaten mit Blick auf das Recht auf Gesundheit von Frauen. So darf der Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten oder -einrichtungen nicht mit der Begründung beschränkt werden, dass sie keine Einverständniserklärung von Ehemann, Eltern oder Gesundheitsbehörden vorlegen können.
- In der [Allgemeinen Bemerkung 15](#) (2002) des [Sozialpakt-Ausschusses](#) wird das Menschenrecht auf Wasser aus den Artikeln 11 und 12 des [Sozialpakts](#) hergeleitet. Vorhandensein, Qualität, geografische Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit, das Diskriminierungsverbot sowie der Zugang zu Informationen werden als normativer Kern des Rechts auf Wasser definiert und näher erläutert. Anhand dieser Kernelemente beurteilt das Vertragsorgan im Rahmen der Prüfung der Staatenberichte, ob in einem Staat das Menschenrecht auf Wasser progressiv umgesetzt wird und welche Fort- oder auch Rückschritte dabei gemacht werden.

Es gibt mittlerweile internationale Bemühungen, aus den Allgemeinen Bemerkungen abgeleitete Indikatoren zur Bemessung der Verwirklichung der Menschenrechte durch Staaten zu entwickeln.

## Frage 8 Welche menschenrechtlichen Verpflichtungen haben Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?

Die Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben fast alle zentralen Menschenrechtsabkommen ratifiziert, zum Beispiel

alle die Frauen- und Kinderrechtskonvention,

- 99% von ihnen die Anti-Rassismuskonvention,
- 95% den Sozial- und Zivilpakt und
- 90% die Anti-Folterkonvention.

Sie sind damit zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet. Das heißt, sie müssen diese achten, schützen und gewährleisten. Aufgrund seiner Achtungspflicht darf ein Staat Menschen - weder mittelbar noch unmittelbar - am Genuss ihrer Menschenrechte hindern. Zugleich soll der Staat Maßnahmen ergreifen, die Dritte (zum Beispiel Unternehmen der Privatwirtschaft oder Privatpersonen) daran hindern, mittelbar oder unmittelbar in ein Menschenrecht einzugreifen (Schutzpflicht). Und schließlich ist der Staat verpflichtet, durch angemessene legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche und sonstige Maßnahmen auf die volle Verwirklichung der Menschenrechte hinzuwirken (Gewährleistungspflicht).

### Die staatlichen Pflichten am Beispiel des Menschenrechts auf Arbeit

**Achtungspflicht:** Der Staat darf keine Zwangsarbeit verordnen. Er darf insbesondere körperbehinderten oder marginalisierten Menschen(-gruppen) einschließlich Gefängnisinsassen, Arbeitsmigranten und -migrantinnen und Angehöriger ethnischer Minderheiten nicht den gleichen Zugang zu menschenwürdiger Arbeit verwehren. [...]

**Schutzpflicht:** Der Staat soll geeignete Maßnahmen treffen, damit auch Dritte, wie private Unternehmen, einen diskriminierungsfreien Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und beruflicher Fortbildung sicherstellen (Gesetzgebung, Arbeitsaufsicht, Beschwerdestellen etc.).

Privatisierungen dürfen Rechte von Arbeitnehmenden nicht unterlaufen, und eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte darf nicht dazu führen, dass die soziale Absicherung von Arbeitnehmenden verringert wird. [...]

**Gewährleistungspflicht:** Der Staat soll das Recht auf Arbeit in der nationalen Rechtsordnung anerkennen und eine entsprechende nationale Politik verabschieden. Dazu gehören unter anderem Pläne zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine Arbeitsmarktpolitik, die ökonomisches Wachstum und Entwicklung fördert, den Lebensstandard der Bevölkerung steigert und auf die Beseitigung von Über- und Unterbeschäftigung hinwirkt. Für den Arbeitsplatzverlust sollen Kompensationsmechanismen geschaffen werden. Die Arbeitslosenquote soll vom Staat gemessen und beobachtet werden. [...]

Quelle: gekürzt aus UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, [Allgemeine Bemerkung 18](#) (2005) zum Menschenrecht auf Arbeit.



Wie Staaten diese Pflichten umsetzen sollen, erläutern die [Abschließenden Bemerkungen](#) zu den Staatenberichten und die [Allgemeinen Bemerkungen](#). Beide geben Staaten eine Richtschnur zur Umsetzung einzelner Menschenrechte. So finden sich darin neben den geeigneten Maßnahmen, um die jeweilige Pflicht zu erfüllen, auch die menschenrechtliche [Kernelemente](#) bzw. Qualitätsmerkmale, die die Erfüllung eines Menschenrechtes kennzeichnen sollen. Bei den Sozialpaktrechten sind dies - vereinfacht gesagt:

- das Vorhandensein (availability),
- die geographisch-physische Zugänglichkeit (accessibility),
- die Erschwinglichkeit (affordability) und
- die Qualität (quality).

Die Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten von Staaten muss außerdem den so genannten menschenrechtlichen Prinzipien folgen. Das heißt die Umsetzung darf nicht in einer Weise geschehen, die Menschen entmündigt oder bestimmte Personengruppen ausschließt (Nicht-Diskriminierung). Im Gegenteil, alle Menschen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Anliegen wirkungsvoll im politischen Raum zu artikulieren und sich an den entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Prozessen beteiligen zu können (Partizipation und Empowerment). Dazu muss staatliches Handeln transparent und rechenschaftspflichtig sein; es muss sich auch auf solche Gruppen konzentrieren, die aus eigener Kraft derzeit nicht in der Lage sind, ihre Menschenrechte einzufordern oder durchzusetzen (Transparenz und Rechenschaftspflicht).

So verlangt zum Beispiel die Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung, dass der Staat - beispielsweise durch Landreformen - die Voraussetzungen schafft, damit Menschen sich selbst ernähren können. Nur wenn dies nicht möglich ist, weil die betroffenen Menschen zum Beispiel zu jung, zu alt, zu krank oder auch Opfer humanitärer Katastrophen sind, muss der Staat - nötigenfalls mit internationaler Unterstützung - direkte Nahrungsmittelhilfe gewährleisten.

## **Frage 9 Welche menschenrechtlichen Pflichten hat Deutschland in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit?**

Deutschland ist als Mitglied der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, in allen Politikbereichen durch internationale Zusammenarbeit die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte zu fördern (UN-Charta, Artikel [55-56](#) ) und ist somit an dieselben Verpflichtungen gebunden wie die Partnerländer (vgl. Frage 7). Weiterhin sieht der [Sozialpakt](#) vor, dass Staaten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Zuhilfenahme internationaler Zusammenarbeit verwirklichen (Artikel 2 Absatz 1). Die Konvention zu Rechten von Menschen mit Behinderungen regelt explizit, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein müssen (Artikel 32).

Im Kern bestehen die Pflichten Deutschlands als Geberland darin,

- in keinem Fall im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und anderer Formen internationaler Zusammenarbeit durch Handlung oder Unterlassung an Menschenrechtsverletzungen mitzuwirken (Achtungspflicht);

- Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Bürger oder Privatunternehmen im Ausland zu verhindern, sofern diese unter wirksamer Kontrolle des Staates stehen (Schutzpflicht);
- in seiner Entwicklungszusammenarbeit einen nachweisbaren Beitrag zur Erfüllung der Gewährleistungspflicht im Partnerland zu leisten.

## Frage 10 Müssen auch arme Länder Menschenrechte umsetzen?

Ja. Vor allem die Pflichten zu Achtung und Schutz der verschiedenen Rechte verlangen in der Regel keine großen finanziellen Investitionen. Dies ist anders bei der Gewährleistung von Menschenrechten. Hier formuliert der Sozialpakt, dass die Verwirklichung von Menschenrechten schrittweise, nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mitteln, erfolgen kann: „Der Vertragsstaat verpflichtet sich, [...] nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ (Artikel 2 (1)). Aber selbst in diesem Fall müssen die Staaten einige Verpflichtungen ohne Verzug umsetzen. Dazu gehören, vereinfacht gesagt:

- das [Diskriminierungsverbot](#);
- das Unternehmen effektiver Schritte, die auf eine rasche Verwirklichung der Sozialpaktrechte hinzielen, z.B. durch Nationale Programme oder Aktionspläne;
- eine explizite Begründung, falls von einem bereits erreichten Standard der Verwirklichung des Menschenrechts abgewichen wird (z.B. Einführung von Gebühren für öffentliche Bildungseinrichtungen).

Im Rahmen der schrittweisen Umsetzung aller Menschenrechte müssen Staaten oft Prioritäten setzen, wenn die vorhandenen Mittel nicht zur gleichzeitigen Gewährleistung aller Menschenrechte ausreichen. Dabei sind Kriterien einzuhalten (siehe [Allgemeine Bemerkung 3](#) des Sozialpakt-Ausschusses von 1990):

- Der Staat muss belegen, dass er das Maximum der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen - einschließlich der von ihm einzufordernden internationalen Hilfsleistungen - konkret und gezielt auf die Verwirklichung aller Menschenrechte verwendet.
- Nimmt der Staat im Rahmen seiner Bemühungen um die progressive Verwirklichung eine Prioritätensetzung vor, so soll diese sachlich gerechtfertigt, also aus einer Menschenrechtsperspektive begründbar sein.
- Insgesamt gibt es also zur Verwirklichung der Menschenrechte bestimmte Grundregeln. Darüber hinaus müssen sich Staaten jedoch an ihren spezifischen nationalen Ausgangsbedingungen und Herausforderungen orientieren.

## Frage 11 Was bedeutet eigentlich Diskriminierung und was sind ihre sozialen Folgen?

Das Gleichheitsgebot und der Schutz vor Diskriminierung sind Strukturprinzipien der Menschenrechte und daher sind sie zentral für den Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Rechtlich ist Diskriminierung eine Ungleichbehandlung ohne sachliche Rechtfertigung. Die Sozialwissenschaften sehen eine solche Ungleichbehandlung darin, dass Personen aufgrund tatsächlicher oder zugeschriebener besonderer Merkmale (wie Herkunft, Geschlecht, Behinderung, sexuelle Orientierung usw.) die volle und gleichberechtigte Mitgliedschaft in der Gesellschaft - explizit oder implizit - abgesprochen wird. Dies ist eine entwürdigende Botschaft, die sich in ganz unterschiedlichen diskriminierenden Handlungen oder Strukturen gleichermaßen manifestiert.

Der Diskriminierungsschutz bezieht sich auf Formen direkter bzw. unmittelbarer Diskriminierung als beabsichtigte oder unmittelbare Folge bestimmter Regelungen oder Maßnahmen, die an ein verbotenes Diskriminierungsmerkmal unmittelbar anknüpfen, zum Beispiel, wenn Frauen vom Wahlrecht ausgeschlossen werden. Der Schutz vor Diskriminierung bezieht sich aber auch auf indirekte bzw. mittelbare Diskriminierungsformen. Dies sind scheinbar neutrale Regelungen, Kriterien oder Verfahren, die aber faktisch eine bestimmte Gruppe von Menschen besonders benachteiligen.

Dies ist etwa der Fall, wenn

- Bewohner und Bewohnerinnen ländlicher Räume keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, weil Gesundheitseinrichtungen primär in für sie kaum erreichbaren Städten eingerichtet werden;
- Wasserzapfstellen so gebaut sind, dass Menschen mit körperlichen Behinderungen sie nicht bedienen können;
- Schulunterricht in einer Sprache stattfindet, die sprachliche Minderheiten nicht beherrschen.

Eine besondere Herausforderung stellen solche Diskriminierungen dar, die durch das Zusammenspiel gesellschaftlicher Regeln und/oder institutioneller Verfahren zur Benachteiligung von Bevölkerungsgruppen in zentralen Lebensbereichen führen. Verstärkend können noch individuelle Verhaltensmuster dazu kommen. Ein solches Zusammenspiel wird als strukturelle oder institutionelle Diskriminierung bezeichnet. Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsteile, wie zum Beispiel indigener Gruppen, kann die Folge sein. Von Mehrfachdiskriminierung spricht man, wenn sich Diskriminierungen aufgrund mehrerer Merkmale addieren. Um beim Beispiel zu bleiben, werden indigene Frauen oft nicht nur aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, sondern auch aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert, und dies sowohl in den Binnenverhältnissen wie innerhalb der „Mehrheitsgesellschaft“.

Um strukturelle Diskriminierungen zu beseitigen, sind Staaten unter Umständen zum Ergreifen von zeitweiligen Fördermaßnahmen verpflichtet. Mit solchen Maßnahmen soll eine in der Realität bestehende, sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ausgeglichen werden. Beispiele dafür sind

Quotenregelung zur Erhöhung des Anteils von Angehörigen ethnischer Minderheiten oder Frauen im Polizeidienst;

Vorrangiger Ausbau von Bildungseinrichtungen oder Wasserversorgung in unterversorgten ländlichen Regionen.

Diskriminierung führt oft zu sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung. Umgekehrt werden Ausgrenzung und Marginalisierung aber nicht immer durch Diskriminierung verursacht. Andere Gründe können ungleiche Machtverteilung und Partizipationschancen an Entscheidungsprozessen oder extrem ungleiche Verteilung von Einkommen und Grundbesitz sein. Oft haben Diskriminierung und soziale Ausgrenzung oder Marginalisierung allerdings die gleichen Wurzeln, und sehr häufig haben sie auch ähnlich negative Folgen:

### **Diskriminierende Wirkungen: Systematische Unterfinanzierung der Bildung in Armenvierteln von Buenos Aires**

Wie in vielen Großstädten, differieren auch in Buenos Aires die Bildungschancen sehr stark je nach Wohnviertel der Kinder. Die Kinder der wohlhabenden nördlichen Stadtviertel profitieren von einem breiten Bildungsangebot. Kinder in den ärmeren Vierteln im Süden der Stadt haben nur Zugang zu Schulen mit schlechter Bildungsqualität und Lehr- und Lernbedingungen. Diese Diskriminierung ist unter anderem die Folge einer ungleichen Verteilung der öffentlichen Mittel. Eine Studie der argentinischen NGO Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia zeigte unter anderem:

- Für die schulische Infrastruktur wurden in ärmeren Schulbezirken lediglich 32,6% der im öffentlichen Haushalt veranschlagten Mittel auch ausbezahlt; in den 5 wohlhabendsten Stadtteilen waren es knapp 50%.
- Die Gelder aus dem städtischen Haushalt für Gebäudeerhaltung werden nach der Anzahl der Klassen und nicht der Klassenstärke verteilt. Damit werden Schulen in ärmeren Bezirken, in denen in der Regel mehr Schüler und Schülerinnen in einer Klasse lernen, benachteiligt. Durchschnittlich erhalten diese 42 US Dollar pro Schulkind pro Jahr, während Schulen in reicheren Bezirken 10 US Dollar mehr pro Kind erhalten.

Quelle: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: No School for the Poor. Discriminatory Treatment Towards the Poor, Nuria Becú (mit freundlicher Genehmigung der Autorin)

## Frage 12 Was haben Menschenrechte mit den Millenniumsentwicklungszielen zu tun?

Die [Millenniums-Erklärung](#) der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 erklärt die Verwirklichung der Menschenrechte zur Voraussetzung für Entwicklung und Armutsbekämpfung sowie für die Erreichung aller weiteren aus ihr abgeleiteten [Millenniumsentwicklungsziele](#) (Millennium Development Goals, MDGs). Nachhaltige Armutsminderung sei ohne Empowerment und Teilhabe der armen Bevölkerungsgruppen nicht zu erreichen, so die Millenniums-Erklärung.

Menschenrechte bzw. der Menschenrechtsansatz trägt dazu bei, die Strategien zur Erreichung der Entwicklungsziele zu erweitern: Nicht nur Verbesserungen im nationalen Durchschnitt, sondern gerade für benachteiligte Regionen und Gruppen rücken so in den Blickpunkt.

Die Menschen, die von Armut und Diskriminierung betroffen sind, stehen im Mittelpunkt der Prozesse zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele und haben Rechte auf deren Mitgestaltung.

Menschenrechte bereichern damit die MDGs; Ziele und Strategien zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele und die zur Umsetzung von Menschenrechten ergänzen sich.

## Frage 13 Heißt Menschenrechtsansatz, dass soziale Dienstleistungen für arme Bevölkerungsgruppen kostenfrei sein müssen?

Nur bedingt:

- Das Menschenrecht auf Bildung verpflichtet die Vertragsstaaten, kostenlose Grundbildung für alle zur Verfügung zu stellen ([Artikel 13 Absatz 2a Sozialpakt](#));
- das Menschenrecht auf Nahrung verpflichtet Staaten, solchen Personen und Gruppen angemessene Nahrung bereitzustellen, die sich vorübergehend oder dauerhaft nicht selbst ernähren können ([Sozialpakt-Ausschuss, Allgemeine Bemerkung 12](#) (1999) (Ziffern 15 und 17));
- das Menschenrecht auf ein faires Gerichtsverfahren ([Artikel 14 Absatz 3 d, f Zivilpakt](#)) schließlich schreibt den Vertragsstaaten vor, mittellosen Angeklagten unentgeltlich Verteidigung und Übersetzung zur Verfügung zu stellen.

Die Menschenrechte auf Gesundheit und Wasser hingegen verpflichten einen Staat nicht dazu, (extrem) armen Bevölkerungsgruppen entsprechende Dienstleistungen generell kostenfrei bereitzustellen. Beide Rechte beinhalten aber politische Gestaltungshilfen: So ist etwa zur Beurteilung der Gebühren für Gesundheitsdienste und Wasser entscheidend, ob sie für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen erschwinglich sind. Grunddienste - wie Gesundheits- oder Wasserversorgung - können nur dann als erschwinglich gelten, wenn die entsprechenden Aufwendungen eines Haushalts nicht dazu führen, dass Geld für Nahrung oder für den Schulbesuch von Kindern fehlt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es in Entwicklungsländern oft keine effektive Form der sozialen Sicherung gibt, so dass die Ausgaben für Grunddienste Haushalte immer direkt belasten. Der Staat muss also sicherstellen,

dass der Einzelne Zugang zu diesen Leistungen wie Gesundheitsfürsorge oder Wasserversorgung hat, die Wahl der Mittel ist ihm aber freigestellt. So kann der Staat beispielsweise diese Leistungen selbst, etwa durch öffentlich finanzierte Gesundheitszentren, anbieten oder die Leistungen für Ärmere subventionieren bzw. querfinanzieren.

Privatisiert der Staat Grunddienste, muss er im Rahmen seiner Schutzpflicht vorab prüfen und sicherstellen, dass auch private Versorger die genannten Standards einhalten.

Insgesamt bedeutet ein Menschenrechtsansatz in der Praxis damit, dass ärmere im Vergleich zu wohlhabenderen Haushalten nicht unverhältnismäßig durch Ausgaben für Grunddienste belastet werden dürfen.

## **Frage 14 Ist eine Förderung von Regionen oder Gruppen, die besser als andere versorgt sind, mit dem Menschenrechtsansatz vereinbar?**

Das Diskriminierungsverbot erfordert, dass staatliche Ressourcen solchen Regionen und Gruppen zu Gute kommen muss, die geographisch oder sozial benachteiligt sind. Dies entspricht dem Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit, Armut wirkungsvoll zu bekämpfen und eine alleinige Aneignung von Entwicklungserfolgen durch Eliten zu verhindern.

Um dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz gerecht zu werden, können im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit marginalisierte Regionen oder diskriminierte Bevölkerungsgruppen direkt gefördert werden, so dass sie Zugang zu staatlichen Diensten und Infrastruktur erhalten. Theoretisch ist auch eine gezielte Förderung von vergleichsweise gut versorgten Regionen oder Bevölkerungsgruppen möglich: Dann allerdings nur unter der Bedingung, dass von ihr nachweisbare positive Nebeneffekte für besonders arme Bevölkerungsgruppen ausstrahlen.

## **Frage 15 Widerspricht eine Schwerpunktsetzung auf bestimmte Sektoren dem Menschenrechtsansatz?**

Die Unteilbarkeit der Menschenrechte verbietet eine rigide Priorisierung eines Menschenrechts auf Kosten eines anderen. Sie verbietet aber nicht eine Schwerpunktsetzung zugunsten eines Sektors, wenn die Mittel es nicht erlauben, alle Menschenrechte zugleich zu verwirklichen. Dies gilt sowohl für Empfänger wie für die Geber, deren Arbeit in der Regel auf Antrag von Partnern in einem Empfängerstaat beruht. Welchem Sektor dabei ein Vorrang einzuräumen ist - ob beispielsweise der Gesundheitsversorgung oder der Grundbildung - ist eine politische Entscheidung und keine, die sich auf der Grundlage menschenrechtlicher Normen treffen lässt.

Allerdings setzen die Menschenrechte dem politischen Gestaltungsspielraum auch Grenzen: Das Überleben von Menschen, also Obdach, Nahrung, Wasser und Basisgesundheitsversorgung, muss stets gesichert werden bzw. bleiben. Außerdem müssen Staaten ihre vorhandenen Mittel so einsetzen, dass ein größtmöglicher Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte vor allem für Bevölkerungsgruppen in prekären Situationen geleistet wird.

Impressum  
Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Dag-Hammarskjöld Weg 1-5  
65760 Eschborn  
T +49 (0) 6196 -79-0  
E [info@gtz.de](mailto:info@gtz.de) | [www.gtz.de](http://www.gtz.de)

Sektorvorhaben  
„Menschenrechte umsetzen  
in der Entwicklungszusammenarbeit“  
Abt. 42, Staat und Demokratie

Kontakt  
Juliane Osterhaus  
Tel. 06196 79 1523  
[juliane.osterhaus@gtz.de](mailto:juliane.osterhaus@gtz.de)  
[www.gtz.de/human-rights](http://www.gtz.de/human-rights)

Eschborn, September 2009