

„Menschenrechte ohne Grenzen – welche Pflichten für Deutschland?“, Fachtagung, veranstaltet vom Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland unter Beteiligung von Brot für die Welt, dem Evangelischen Entwicklungsdienst (eed) und Foodfirst Information and Action Network (FIAN) am 9. November 2006 in Berlin. (Kathrin Horm/Änne Neumeyer)

Die Verantwortung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren jenseits ihres Nationalstaates rückt zunehmend ins Zentrum der Debatte über die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Aus diesem Anlaß untersuchten die Entwicklungshilfeorganisationen Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (eed) und Foodfirst Information and Action Network (FIAN) die Verletzungen sozialer Menschenrechte, unter anderem anhand von Fallkonstellationen, in denen die Bundesregierung Einfluß hatte. Vorgestellt und diskutiert wurden auf der Tagung mögliche extraterritoriale Pflichten der Bundesrepublik Deutschland für Menschenrechtsverletzungen, insbesondere im Rahmen von Hilfsprojekten multilateraler Entwicklungsbanken.

Der erste Teil der Tagung beschäftigte sich mit den völkerrechtlichen Grundlagen und der Herausbildung von extraterritorialen Staatenpflichten. Dr. Sigrun Skogly, Direktorin des Programms für internationales Menschenrecht und humanitäres Völkerrecht der Universität Lancaster, gab einen kurzen Überblick über den Stand des internationalen Menschenrechtsschutzes. Aus der mittlerweile allgemeinen Akzeptanz der Menschenrechte und ihrer universellen Geltung, welche sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 sowie den Entwicklungszielen der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen ergibt, zog sie den Schluß, daß auch damit korrespondierende universelle Pflichten der Staaten bestehen müßten. Als Quellen für diese Pflicht, die Menschenrechte auch außerhalb der eigenen Grenzen zu beachten, verwies die Juristin auf einige Artikel der UN-Charta und des Internationalen

Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), die eine Zusammenarbeit der Staaten bei der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte festlegen. Daraus ergibt sich für Skogly zwangsläufig die Pflicht eines jeden Staates, diese Menschenrechte auch außerhalb des eigenen Staatsterritoriums zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Für Entwicklungshilfeprojekte bedeutet dies, daß Staaten die positiven und negativen Effekte dieser Maßnahmen berücksichtigen und in diesem Sinne auf eine qualitativ hochwertige Entwicklungshilfe achten müssen. Skogly setzt damit einen „Entitlement approach“ in den Vordergrund, der den Anspruch der Empfänger der Entwicklungshilfe auf Schutz ihrer sozialen Menschenrechte anerkennt und umsetzt. In dem Maße, in dem Staaten im Rahmen einer immer weiter voranschreitenden Globalisierung extraterritorial handeln können und somit in anderen Ländern Einfluß ausüben, weiten sich auch ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen über die eigenen Grenzen hinaus aus. Die sich hieraus konkret ergebenden Pflichten für Staaten lassen sich jedoch nur umsetzen, wenn internationale Kooperation und Interaktion zwischen den Staaten geachtet wird. Nach Skogly sollten Staaten einen „Do-no-harm-approach“ verfolgen, Verantwortlichkeit für die Handlungen Privater übernehmen und andere Staaten aktiv bei der Umsetzung menschenrechtlicher Standards unterstützen. Hierbei tragen „stärkere“ Staaten eine höhere Verantwortung und sollten ihren Einfluß gerade in internationalen Finanzorganisationen nutzen.

Auch Nicole Podlinski vom Evangelischen Entwicklungsdienst hob hervor, daß Staaten verpflichtet sind, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dieselbe Verpflichtung besteht ihrer

Meinung nach auch gegenüber Personen außerhalb ihres Hoheitsgebietes. Kritiker dieser Auffassung fürchten jedoch, daß dies zu einer uneingeschränkten Verpflichtung eines jeden Staates, in jedem anderen Staat Menschenrechte aktiv zu gewährleisten, führen würde. Um dem entgegenzutreten, reduziert *Podlinski* die extraterritoriale Gewährleistungspflicht deshalb lediglich auf die Pflicht zur Unterstützung anderer Staaten bei der Gewährleistung der Menschenrechte. Staaten können zum Beispiel durch ihre Mitgliedschaft in internationalen Institutionen, durch den Abschluß von bilateralen Investmentschutzabkommen oder durch ihre transnational handelnden Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen außerhalb ihrer eigenen Grenzen verantwortlich sein, so die Referentin.

Als Beispiel für eine extraterritoriale Menschenrechtsverletzung durch ein bilaterales Investmentschutzabkommen führt *Podlinski* einen Fall aus Paraguay an. Hier besaßen deutsche Staatsangehörige Grund, welchen sie jedoch weder nutzten noch bereit waren, ihn zu verkaufen. Nach Vorgaben der Agrarreform und in Umsetzung seiner Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 2 IPwskR wäre Paraguay verpflichtet gewesen, dieses Land für landlose Bauern wieder nutzbar zu machen. Aufgrund dieses Schutzabkommens mit Deutschland lehnte die Regierung dies jedoch ab mit der Folge, daß deren Rechte auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung (Art. 11 Abs. 1 IPwskR) verletzt wurden. Somit hat die Bundesrepublik Deutschland durch Abschluß des Abkommens dazu beigetragen, daß Paraguay seinen Menschenrechtsverpflichtungen nicht nachgekommen ist, während sie als Mitgliedstaat des IPwskR im Gegenteil dazu verpflichtet gewesen wäre, Paraguay bei deren Gewährleistung zu unterstützen.

Die extraterritorialen Schutzpflichten Deutschlands veranschaulichte *Podlinski* an dem Fallbeispiel des deutschen Unternehmens Bayer, das in einer Produktionsstätte in Indien Kinder beschäftigte. Als Heimatstaat des Unternehmens wäre die

Bundesrepublik Deutschland laut *Podlinski* verpflichtet gewesen, in Zusammenarbeit mit Indien gegen diese Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.

Im zweiten Teil der Tagung bezogen sich die Vorträge speziell auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen im multilateralen Kontext von Entwicklungsbanken.

Zunächst ging *Dr. Jürgen Zattler* vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) darauf ein, inwieweit sich die Weltbank in Menschenrechtsfragen als eher politischem Bereich engagieren kann. Nach Art. 2 und 4 der Satzung der Weltbank (Articles of Agreement) besteht für die Weltbank bei ihrer Arbeit das Verbot der Einmischung in politische Themen, lediglich ökonomische Aspekte sollen relevant sein. *Zattler* geht jedoch davon aus, daß die nachhaltige ökonomische Entwicklung eines Landes ohne die Gewährleistung und den Schutz von Menschenrechten nicht möglich sei. Als Eckpunkte für eine verstärkte Positionierung des Menschenrechtsschutzes in Ausführung von Entwicklungshilfeprojekten durch die Weltbank führte er zum einen die "Safe guard policies" dieser Bank an, denen zufolge keine negativen sozialen und Umwelteffekte entstehen dürfen. Zum anderen wies er auf die Entschuldungsinitiative (HIPC) des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank und auf die Standards der International Finance Corporation hin, die Menschenrechtsbezüge aufnehmen und versuchen, die "Do-no-harm-policies" noch zu erweitern. Auch das Engagement der Weltbank bei der Reform der Justizsysteme sowie die Einrichtung eines „Inspection Panels“ als Beschwerdeinstanz wertete *Zattler* als Beiträge für ein erweitertes Verständnis bezüglich des Menschenrechtsschutzes. Hieraus schloß er, daß die Weltbank zwar nicht gegen Menschenrechte verstoßen sollte, es bleibt jedoch offen, ob sich daraus auch eine Verpflichtung, diese direkt zu schützen, ableiten läßt. Die Position des BMZ zu dieser

Frage erklärte er folgendermaßen: Die Menschenrechte spielen eine integrale Rolle, um Entwicklung zu ermöglichen, hierfür müsse auch die Weltbank einen Beitrag leisten. Das BMZ erkennt die politische Dimension des Handelns der Bank an, sieht in ihr jedoch nicht die zentrale Institution, die primär für den Menschenrechtsschutz zuständig ist.

Im Anschluß daran hob *Ute Hausmann* von FIAN Deutschland die Menschenrechtsverpflichtungen der einzelnen Regierungen im Rahmen der Handlungen der Weltbank hervor. Da alle Mitglieder der Weltbank auch Mitgliedstaaten des IPwskR sind, müssen sie auch als Kooperationspartner bei allen Aktivitäten der Weltbank die Menschenrechte respektieren, schützen und gewährleisten.

Wie eine menschenrechtsgerechte Umsetzung von Projekten der Weltbank durch ein lokales Gremium kontrolliert werden kann, zeigte *Therèse Mekombe*, Vizepräsidentin des Gremiums zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Öleinnahmen im Tschad, anhand des Tschad-Kamerun-Pipeline-Projektes. Das Gremium wurde mit dem Ziel eingerichtet, die Verwendung der Entwicklungshilfefelder zu überwachen und der Öffentlichkeit transparent zu machen, und veröffentlicht Berichte, in denen mögliche Menschenrechtsverletzungen beim Bau der Pipeline festgestellt werden können.

Im letzten Beitrag berichtete *Ann-Kathrin Schneider* von International Rivers Network über die Auswirkungen eines Staudamm-Projektes in Pakistan 1997, deren Ideengeber und Hauptfinanzier die Weltbank war. Im Anschluß an den Bau des Staudamms gab es mehrere Dammbürche, in deren Folge es zur Zerstörung der Abwasserkanäle und einer damit verbundenen Versalzung der angrenzenden Felder im Indusdelta kam. Dies führte dazu, daß die Felder langfristig nicht mehr nutzbar sind. Die betroffenen Dorfbewohner legten daraufhin Beschwerde beim Inspection Panel der Weltbank ein mit dem Vorwurf, diese hätte gegen ihre eigenen „Safegu-

ards“ verstoßen. Der Untersuchungsausschuß dieser Beschwerdeinstanz legte im Juli 2006 einen Bericht vor mit dem Ergebnis, daß die Weltbank gegen sechs der zehn „Safeguards“ verstoßen hat. Dies zeigt, daß hier nicht hinreichend auf die Folgen des Projektes im Umwelt- und sozialen Bereich geachtet wurde. Bisher wurden trotz dieser festgestellten Menschenrechtsverletzungen seitens der Weltbank noch keine adäquaten Vorschläge zur Entschädigung der Betroffenen gemacht. *Schneider* sieht hierin ein aktuelles Beispiel für Menschenrechtsverletzungen internationaler Organisationen in der Vergangenheit.

Inhalt der abschließenden Diskussion waren konkrete Handlungsvorschläge für Deutschland und die mit den extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen verbundenen besonderen Herausforderungen.

Frau *Skogly* betonte in diesem Zusammenhang den großen Einfluß, den die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Weltbank hat, und die damit verbundenen Möglichkeiten, auf den Menschenrechtsschutz Einfluß zu nehmen.

Herr *Zattler* sieht eine große Chance für Deutschland, während der kommenden EU-Ratspräsidentschaft und dem Vorsitz der G8 positiv auf den Menschenrechtsschutz einzuwirken. Auch er sprach sich dafür aus, den Menschenrechtsansatz in internationalen Organisationen wie der Weltbank noch weiter zu verstärken.

Hieran anknüpfend unterstrich Frau *Mekombe* noch einmal die Rolle Deutschlands als bedeutender Geldgeber der Weltbank, die ihrer Meinung nach mehr Verantwortung für die Folgen ihrer Projekte übernehmen sollte. Weiter legte sie großen Wert auf die Transparenz derartiger Projekte, die insbesondere für die notwendige Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft Voraussetzung ist. Außerdem bemängelte sie, daß die Beachtung von Menschenrechten in einem Land zwar theoretisch Bedingung für finanzielle Zuwendungen

sein muß, diese Verknüpfung in der Praxis jedoch kaum umgesetzt wird. Zur Verbesserung fordert sie umfassende Kontrollmechanismen schon vor Beginn und während der Projekte, um diese im Falle auftretender Menschenrechtsverletzungen oder einer Verschlechterung der menschenrechtlichen Lage in dem betreffenden Land sofort abbrechen zu können.

Dr. Rolf Künnemann von FIAN International dagegen sieht den Menschenrechts-

schutz nicht als Hauptaufgabe der Weltbank, sondern primär der anderen Institutionen der Vereinten Nationen. Dennoch hat auch seiner Meinung nach die Weltbank die Pflicht, selbst Menschenrechte einzuhalten. Hier bestünden Defizite, auch durch die deutsche Seite, die durch eine Aufstockung der deutschen Kapazitäten behoben werden könnten.