



Menschenrechte

*Leitlinien der Österreichischen
Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*

**Impressum:**

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
Sektion VII – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
Minoritenplatz 8, 1014 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)501150-4454
Fax: +43 (0)501159-4454
abtvi4@bmeia.gv.at
www.entwicklung.at

Die Leitlinien wurden erstellt von:

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten,
Sektion VII – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
- Austrian Development Agency,
Referat für Menschenrechte, Demokratisierung und Friedenssicherung

Redaktionsteam: Franziska Walter, Anton Mair

Wien, April 2006. Neuauflage: Juli 2009

Bestellung:

Informationsbüro der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Austrian Development Agency, Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
oeza.info@ada.gv.at; www.entwicklung.at

Titelbild: © EC/Guy Stubbs



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Zusammenfassung.....	3
1. Einleitung	4
2. Die Grundlagen für Leitlinien im Bereich Menschenrechte	5
2.1 Menschenrechte und Entwicklung gehen Hand in Hand (Grundlagen, Standards, Trends)	5
2.2 Der internationale Rahmen	7
3. Die OEZA-Politik im Bereich Menschenrechte	9
3.1 Das aktuelle Engagement der OEZA	9
3.2 Strategische Ausrichtung und Interventionsebenen.....	10
3.2.1 <i>Menschenrechte als Prinzip der OEZA (Integration einer Menschenrechtsperspektive)</i>	12
3.2.2 <i>Förderung und Schutz der Menschenrechte als Interventionssektor</i>	12
3.2.3 <i>Menschenrechte als Teil des politischen Dialogs</i>	13
4. Kohärenz, Zusammenarbeit und Koordinierung.....	15
Quellen und weiterführende Literatur	17

Abkürzungsverzeichnis

BNP	Bruttonationalprodukt
DEZA	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (der Schweiz)
DFID	Department for International Development
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HIPC	Highly Indebted Poor Country
IDP	Internally displaced person
IFI	Internationale Finanzinstitution
MEDA	Kooperationsprogramm der Europa-Mittelmeer Partnerschaften
MR	Menschenrechte
MS	Menschliche Sicherheit
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Process
Sida	Swedish International Development Agency
UNDP	United Nations Development Program
UNFPA	United Nations Populations Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNOHCHR	United Nations Office of the High Commissioner of Human Rights
VN	Vereinte Nationen



Zusammenfassung

Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte haben verdeutlicht, wie eng Entwicklung, Menschenrechte und Sicherheit miteinander verknüpft sind. Die OEZA trägt dieser Erkenntnis Rechnung, indem sie die menschliche Sicherheit und Friedenssicherung sowie Armutsbekämpfung neben dem Schutz der Umwelt als Hauptziele definiert.

Die Abgrenzung zwischen Menschenrechts- und Entwicklungsagenden schwindet zusehends. Dennoch herrscht generell nach wie vor eine Diskrepanz zwischen der rhetorischen Akzeptanz dieser engen Verknüpfung und der tatsächlichen Umsetzung und Realisierung der Menschenrechte. Dafür kann eine Reihe von Gründen verantwortlich gemacht werden, wie fortdauernde schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen (in bewaffneten Konflikten), negative Auswirkungen der Globalisierung, fehlender oder mangelnder politischer Wille, unzureichende Kapazitäten und Wissen bei der Umsetzung sowie die Herausforderungen und Probleme, die sich durch die Folgen der Terroranschläge vom 11. September 2001 ergeben haben.

Grundlage der vorliegenden Leitlinien sind das EZA-Gesetz und das Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik. Konsistenz mit den Leitlinien für Good Governance ist angestrebt. Die langjährigen Erfahrungen in Programmen und Projekten sind in die Leitlinien eingeflossen. Die Menschenrechte werden damit nun strategisch stärker in der OEZA verankert.

Die Integrierung einer Menschenrechtsperspektive in die Entwicklungszusammenarbeit ist einerseits das Ergebnis der Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Rahmens, andererseits aber auch von Fortschritten jener Bewegungen, die sich für Menschenrechte, für Frauen, für indigene Völker usw. einsetzen. Dieser internationale Konsens besteht auch in der Erkenntnis, dass die Verwirklichung der Menschenrechte und Entwicklung unteilbare Teile desselben Prozesses sozialer Veränderung sind.

Die Kernübereinkommen der Vereinten Nationen (wie die Pakte über politische und bürgerliche sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) samt ihren Zusatzprotokollen bilden den wesentlichen Bezugsrahmen für die Politiken der Armutsminderung. Neben diesen Kernübereinkommen sind für die OEZA die Prozesse zur Politikentwicklung auf dem Gebiet der MR in der Europäischen Union, der OECD und den Vereinten Nationen, hier besonders die Millenniums-Entwicklungsziele, Basis und Kontext der Arbeit. Daraus lassen sich für die OEZA drei Interventionsebenen ableiten:

- **Menschenrechte als Prinzip der OEZA (Integration einer Menschenrechtsperspektive):** als normatives Prinzip, als Komponente der Programmierung und als Instrument zur Bewertung der Interventionen;
- **Förderung und Schutz der Menschenrechte als Interventionssektor:** zur Unterstützung von menschenrechtsspezifischen Programmen oder Projekten, deren Hauptziel die Förderung eines oder mehrerer Menschenrechte bzw. benachteiligter Gruppen ist;
- **Menschenrechte als Teil des politischen Dialogs** im Rahmen der Programmierungsprozesse und im multilateralen Kontext.

Allgemein geltende Gestaltungselemente sind der Aufbau und die Stärkung von Kapazitäten der Partner und innerhalb der OEZA, ein mittel- bis langfristiges Engagement im Sinne der Nachhaltigkeit sowie die Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Strukturen und den multilateralen Organisationen.

Der Austausch von Informationen und Diskussionen ermöglicht einen gemeinsamen Lernprozess, von dem alle Beteiligten profitieren können. Im internationalen Rahmen wird sich Österreich in den verschiedenen Foren, Gremien und Arbeitsgruppen, die sich mit diesem Thema beschäftigen, weiter für die stärkere Verankerung des Themas Menschenrechte bzw. der „menschlichen Sicherheit“ einsetzen.

1. Einleitung

Unter Menschenrechten versteht die OEZA jene Rechte, die jedem Menschen die volle Entfaltung seines Potenzials ermöglichen und die auf der jedem Menschen innewohnenden Würde gründen. Damit sind sowohl die bürgerlichen und politischen Rechte als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gemeint.¹

Menschenrechte,
menschliche Sicherheit
und Armutsminderung

Die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte sind für die Umsetzung von zwei der drei Hauptziele der OEZA von grundlegender Bedeutung, nämlich für die **Armutsminderung** und für die **menschliche Sicherheit**. Im Zentrum der menschlichen Sicherheit stehen nämlich die Würde und das materielle und physische Wohlergehen des Menschen einschließlich Lebenserwartung, Gesundheit, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltfreiheit sowie Zugang zu Bildung und Ressourcen. Die Einhaltung der Menschenrechte und die Schaffung menschlicher Sicherheit sind somit Bausteine zur Erreichung von menschlicher Entwicklung. Mit anderen Worten: Menschenrechte und Entwicklung hängen miteinander zusammen und verstärken sich gegenseitig.²

Verwirklichung der
Menschenrechte und
Entwicklung sind zwei
Seiten derselben
Medaille

Somit schwindet die Abgrenzung zwischen Menschenrechten und Entwicklung zusehends, und beide Bereiche werden auf konzeptueller und operationeller Ebene immer mehr als untrennbare Teile desselben Prozesses sozialer Veränderung angesehen.³ Menschenrechte und Entwicklung können auf vielfältige Weise miteinander in Verbindung gebracht werden. Die vorliegenden Leitlinien setzen auf drei strategischen Ebenen an, das sind: Integration einer Menschenrechtsperspektive in alle Arbeitsbereiche der OEZA, Förderung und Schutz der Menschenrechte als Interventionssektor und auf der Ebene des politischen Dialogs (siehe Kapitel 3.).

Die Leitlinien richten sich an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OEZA im In- und Ausland sowie an alle Partner der OEZA. Sie stellen kein unmittelbares Instrument der Umsetzung dar, beantworten aber wesentliche Fragen zu Begriffsdefinition, Zielen und Interventionsebenen. Die Festlegung, durch welche Maßnahmen und Instrumente die Ziele erreicht werden sollen, erfolgt in einem separaten Strategiepapier.

Die Leitlinien können keinen umfassenden Überblick über die Menschenrechte, die völkerrechtlichen Übereinkommen, die Kontrollmechanismen und Beschwerde-mechanismen geben, sondern es geht darum, **Menschenrechte als Teil von Entwicklung darzustellen** und wie dies im Rahmen der OEZA geschieht.

¹ vgl. Tetzlaff 1993, DEZA 1997, Nowak 2002, ETC 2003

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (1998) 146; siehe auch UNDP 2005

³ vgl. Uvin 2002:6



2. Die Grundlagen für Leitlinien im Bereich Menschenrechte

2.1 Menschenrechte und Entwicklung gehen Hand in Hand (Grundlagen, Standards, Trends)

“We reaffirm that development is a central goal by itself; and that sustainable development includes good governance, human rights and political, economic, social and environmental aspects.”⁴

Der OEZA liegt dieses **holistische Konzept von Entwicklung zugrunde**, das das Wohl des Menschen in den Mittelpunkt stellt und sowohl wirtschaftliche Entwicklung als auch die Erfüllung der politischen Menschenrechte mit einschließt⁵.

Entwicklung mit der Umsetzung der Menschenrechte in Verbindung zu bringen, ist kein neues Konzept. Bereits in den 1960er Jahren gab es Bestrebungen in dieser Hinsicht, sie wurden jedoch durch divergierende Interessen des Kalten Krieges behindert, was zur Entwicklung von zwei internationalen Übereinkommen, einem über bürgerliche und politische Rechte und einem über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, führte.

Das Ende des Kalten Krieges und die Weiterentwicklung des Entwicklungskonzepts machte die dogmatisch begründete Trennung zwischen Entwicklung und MR obsolet. Es herrscht nun Übereinstimmung darin, dass politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen im Einklang mit den Menschenrechten als Voraussetzung für Entwicklung notwendig sind.⁶ Ausdruck dessen ist auch die Erklärung, die anlässlich der zweiten Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien von 171 Staaten angenommen wurde, die die Unteilbarkeit, Universalität und Interdependenz aller Menschenrechte bestätigte, einen direkten Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Entwicklung herstellte und das in einer Erklärung im Jahre 1986 genannte Recht auf Entwicklung postulierte.⁷ Die Erklärung, die auch von vielen Entwicklungsländern unterzeichnet wurde, betont, dass die Förderung und der Schutz der Menschenrechte eine legitime Aufgabe der internationalen Gemeinschaft darstelle, und entkräftet damit das Argument, wonach jede Befassung mit Menschenrechten durch einen dritten Staat eine unrechtmäßige Einmischung in interne Angelegenheiten eines anderen souveränen Staates darstelle (siehe auch Kapitel 2.2 und 3.2.3).⁸

Schritte zur stärkeren Integration von Menschenrechten in der EZA

Neben der Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Rahmens haben auch die Fortschritte jener Bewegungen, die sich für Menschenrechte, für Frauen, für die Rechte von Menschen mit Behinderung, der Landlosen, von indigenen Völkern usw. einsetzen, zur stärkeren Verankerung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen.⁹ Somit ist die Frage heute für die internationale Gemeinschaft nicht mehr jene, ob man die Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit bearbeitet, sondern wie man dies am besten tut.¹⁰

⁴ vgl. „The European Consensus“, Gemeinsame Erklärung des Rates, der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission, 2005

⁵ vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948

⁶ siehe z. B. Human Development Report 2000

⁷ UNHCR 1993

⁸ vgl. Hainzl und Werther-Pietsch 2002:6

⁹ Walter 2004:9

¹⁰ vgl. z. B. die MR Politiken von DFID, Sida oder der Schweiz

Die OEZA erkennt die Vorteile der Verankerung der Menschenrechte in der EZA an:

- die stärkere Verbindung zwischen den beiden Bereichen bietet einen völkerrechtlich anerkannten Rahmen und ein Planungsinstrument für Politiken und Programmierungen,
- sie lenkt den Fokus bei der Armutsminderung weg von den Bedürfnissen der Armen hin zu den Verpflichtungen des Staates und den Fähigkeiten/Möglichkeiten der BürgerInnen, ihre Rechte einzufordern,
- sie richtet den Fokus auf benachteiligte und verletzte Gruppen innerhalb der Gesellschaft,
- sie ermöglicht ein besseres Verständnis von Kontexten und Machtverhältnissen,
- sie hilft dabei, sich weg von direkten Dienstleistungen hin zu Aufbau von Kapazitäten zu bewegen,
- und sie erleichtert einen holistischen und integrierten Ansatz der EZA in Bezug auf Armut und Umsetzung der Menschenrechte.¹¹

Eine Reihe von Faktoren behindert die Verwirklichung der Menschenrechte

Trotz dieses internationalen Konsenses herrscht nach wie vor eine Diskrepanz zwischen menschenrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit. Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich und es gilt, sich diesen Herausforderungen auch im Kontext der OEZA zu stellen. Dazu zählen erstens extreme **Armut** und globale Ungleichheiten, denn Armut kann als eine Vorenthaltung der Erfüllung der Menschenrechte betrachtet werden, und besonders Arme sind nicht in der Lage, ihre Rechte einzufordern. Zweitens zählt dazu **Diskriminierung**, wenn die Umsetzung nationaler oder internationaler Verpflichtungen nicht sichergestellt ist. Drittens gehören dazu **bewaffnete Konflikte und Gewalt**, in deren Kontext schwerwiegendste Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Und viertens gehört dazu **Straflosigkeit** und damit zusammenhängend die Herausforderungen im Bereich demokratischer Defizite und schwacher rechtsstaatlicher Institutionen.

Auf Ebene der Implementierung werden die Herausforderungen in den Bereichen von fehlendem Wissen und mangelndem politischen Willen, von fehlenden Kapazitäten und in der Bedrohung der Sicherheit der BürgerInnen durch den Staat geortet.¹² Hinzu kommen externe Herausforderungen, wie die Folgen der Terroranschläge des 11. September 2001, sowie interne Herausforderungen bedingt durch die Auflösung von Staaten und die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols.¹³

Die OEZA leistet einen Beitrag zur Überwindung menschenrechtlicher Defizite

Die OEZA ist sich dieser Herausforderungen bewusst und leistet einen Beitrag zur Überwindung dieser Defizite, weil sie durch die Verankerung der Menschenrechte in ihrer Arbeit dazu beiträgt, dass:

- **Kapazitäten aufgebaut** werden, damit MR effektiver geschützt und umgesetzt werden (insbesondere durch Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen);
- die **Beziehungen zwischen sozialen Gruppen verbessert** werden, z. B. durch Bildung von Foren zur Versöhnung oder offenen Debatten oder auch durch Zugang zu Recht und Justiz;
- das **soziale und wirtschaftliche Umfeld**, in dem Konflikt und Frieden eingebettet sind, **verändert** wird, etwa durch Unterstützung von demokratischen Wahlprozessen, von freien Medien, friedenserhaltenden Operationen, Demobilisierung, Wiederherstellung von grundlegender sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur¹⁴;
- **menschenrechtskonformes Verhalten** gefördert wird, z. B. durch Menschenrechtsbildung oder Förderung von Friedensprozessen;
- durch konkrete Projekte (z. B. im Gesundheits-, Sozial- oder Bildungsbereich) beigetragen wird, die **Umsetzung einzelner MR** zu verbessern.

¹¹ siehe z. B. Piron and O'Neil 2005

¹² vgl. OHCHR 2005:9-12

¹³ Schmidt in Selchow und Hutter (Hrsg.) 2004: 286

¹⁴ vgl. Uvin 2004:91



2.2 Der internationale Rahmen

Sowohl in internationalen Gremien und Organisationen als auch in den Partnerländern selbst wächst das Bewusstsein für die Bedeutung der Menschenrechte im Entwicklungsprozess. Die OEZA gestaltet als Mitglied der internationalen Gemeinschaft den Bezugsrahmen für MR mit. Auf Grund ihres besonderen Verdienstes um die stärkere Verankerung der Menschenrechte in den Entwicklungsagenden wird im Folgenden auf die Vereinten Nationen und die Europäische Union näher eingegangen.

Die Vereinten Nationen

Der völkerrechtliche Rahmen der Menschenrechte bildet die Basis für Politiken zur Armutsminderung und menschlichen Sicherheit. Er beinhaltet die wesentlichen Normen und Werte, die die Einhaltung der Menschenrechte ausmachen, und gilt für alle Menschen, unabhängig von ihrer Rasse, ihrem Geschlecht, ihrer Religion, politischen Einstellung, ihres nationalen oder sozialen Ursprungs, Vermögens oder Status.¹⁵

Die grundlegenden Pakte und Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind:

Universelle Pakte und Übereinkommen

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes
- Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Österreich hat diese Übereinkommen bzw. Pakte der VN ratifiziert und sich damit zu deren Umsetzung verpflichtet. Neben diesen universellen Übereinkommen haben Staatengemeinschaften in Afrika, Europa und Amerika regional wirksame menschenrechtliche Übereinkommen geschaffen. Diese Mechanismen ergänzen das Rechtsschutzsystem der VN und sind Ausdruck der Vertiefung des Menschenrechtsschutzes unter Bedachtnahme auf regionale Besonderheiten.¹⁶

Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen hat seit seiner Gründung eine Trennung zwischen den menschenrechtlichen Agenden und den Entwicklungsagenden bestanden. Dies begann sich im Laufe der 1990er Jahre langsam zu ändern (siehe Kapitel 1. und 2.1). Diese Entwicklung hat auch mit der Erkenntnis zu tun, dass die VN der Erfüllung von menschenrechtlichen Verpflichtungen ‚im eigenen Haus‘ zuallererst nachkommen müssen. Ein Meilenstein dieser Entwicklung war der Bericht über die menschliche Entwicklung im Jahr 2000 zum Thema **„Human Rights and Human Development“**. Seither werden die Menschenrechte als Querschnittsmaterie zunehmend in alle Arbeitsbereiche der VN-Organisationen integriert und sind Teil der VN-Reformen aus dieser Zeit, wobei UNDP, UNICEF und UNFPA bisher am weitesten einen Menschenrechtsansatz umgesetzt haben.

Drei Prinzipien machen das gemeinsame Verständnis der VN-Organisationen dieses Menschenrechtsansatzes aus: i) alle Programme und Projekte sollen zur Verwirklichung der MR beitragen, wie sie im völkerrechtlichen Rahmen festgelegt sind, ii) diese Menschenrechtsstandards und Prinzipien leiten alle Programmierungen und alle Phasen der Umsetzung und iii) Entwicklungszusammenarbeit trägt

Das Verständnis der VN zu einem Menschenrechtsansatz in der EZA

¹⁵ vgl. UNDP 2003:3

¹⁶ z. B. die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker, die seit 1986 in Kraft ist, oder die Amerikanische Menschenrechtskonvention aus dem Jahr 1969

zum Aufbau und Stärkung von Kapazitäten der Träger von Rechten und der Träger von Pflichten (Staat) bei.¹⁷

Menschenrechte und die Millenniums-Entwicklungsziele

Die den Millenniums-Entwicklungszielen zugrunde liegende ‚Millenniums-Erklärung‘ erkennt die wesentliche Bedeutung der Menschenrechte an. So werden dort die Mitgliedsstaaten aufgefordert, alle Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu fördern, sich für die Rechte von benachteiligten Gruppen der Gesellschaft einzusetzen und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Die internationale Gemeinschaft bekennt sich dazu, keine Mühen zu scheuen, um alle Menschen aus extremer Armut zu befreien und das Recht auf Entwicklung für alle Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Millenniums-Entwicklungsziele verpflichten reiche Nationen, arme Länder bei der Erreichung der gemeinsam vereinbarten Ziele zur Armutsminderung zu unterstützen, und alle Unterzeichnerstaaten haben sich wiederum verpflichtet, die Menschenrechte bei der Erreichung der Ziele zu achten. Im Grunde sind die MDGs selbst nichts anderes als die Verwirklichung der Menschenrechtsziele. Die OEZA bekennt sich dazu, ihren Beitrag zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu leisten, und zwar in allen Foren, die dafür in Frage kommen, sowohl auf internationaler Ebene, etwa durch Teilnahme an globalen Diskussionen, als auch in ihrer Arbeit in den Partnerländern. Dabei wird sich die OEZA gemäß ihrer Prinzipien für die freie und aktive Partizipation und Nichtdiskriminierung aller Beteiligten, für die Einhaltung von Rechenschaftspflichten und für das politische und ökonomische *empowerment* einsetzen. Den Bezugsrahmen für diese Prinzipien bilden die anerkannten Menschenrechtsnormen und deren Umsetzung auf nationaler Ebene.

Menschenrechte und Armutsminderungsstrategien (PRS)

Die Reform der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds führten seit 1999/2000 zur Integrierung von Armutsminderungsstrategien in die Prozesse zum Schuldenerlass der so genannten *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC). Diese Programme integrieren teilweise strenge und weit reichende Auflagen als Vorbedingungen für den späteren Schuldenerlass. Die Umsetzung soll – und dies stellt eine der wesentlichen Neuerungen gegenüber der früheren Praxis dar – gemeinsam mit der jeweiligen Regierung und den Vertretern der Zivilgesellschaft ausgehandelt werden. Die genannten Auflagen haben zum Ziel, die Prinzipien von Good Governance zu fördern, zu denen u. a. i) die Verantwortlichkeit der Exekutive für ihr Handeln, ii) die Offenheit und Transparenz politischer Entscheidungen, iii) die Partizipation aller vom politischen Prozess Betroffenen und iv) die Professionalität des bürokratischen Ethos (Effizienz und Anpassungsfähigkeit) gehören. Wenn diese Prinzipien nach plausiblen und aggregierten Indikatoren operationalisiert werden, so zeigt sich empirisch ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Indikatoren und dem erreichten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, der Verbesserung der Sozialindikatoren und der Armutsminderung.¹⁸ Diese Armutsminderungsstrategien sind für die OEZA und die internationale Gebergemeinschaft ein wesentlicher Referenzrahmen der Programmierung und spielen eine wichtige Rolle in der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele.

¹⁷ UNDP 2005; Nyamu-Musembi and Cornwall 2004:16-22

¹⁸ Betz in Selchow und Hutter (Hrsg) 2004:57 ff



Die Europäische Union

Die Förderung der **Menschenrechte ist eine der Prioritäten und eines der wichtigsten Ziele** der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (**GASP**) der Europäischen Union. Die Festigung der Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten haben sich im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Drittstaaten zu grundlegenden Prinzipien entwickelt. Die Einhaltung dieser Prinzipien wird sowohl von den begünstigten Drittstaaten als auch von der Europäischen Union erwartet.¹⁹ Seit 1994 gibt es ein eigenes Kapitel im Budget der EU unter dem Titel „Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte“. Und seit 1995 enthalten alle **Verträge mit Drittstaaten eine Menschenrechtsklausel**, wobei Auszahlungen aufgrund politischer Menschenrechtsüberlegungen verzögert wurden und werden bzw. werden spezifische Konsultationen mit dem betroffenen Land abgehalten. In der EU-Entwicklungsstrategie aus dem Jahr 2000 wird als vorrangiges Aktionsfeld der Aufbau von institutionellen Kapazitäten und Rechtsstaatlichkeit genannt, worunter auch die Menschenrechtsverordnungen von 1999 fallen. In der EU-Erklärung zur Entwicklungspolitik („*The European Consensus*“) aus dem Jahr 2005 schließlich nehmen Menschenrechte und Good Governance einen bedeutenden Stellenwert ein.

European Consensus on Development

Die Entwicklungsagenden sind seit Juni 2002 in den „*General Affairs and External Relations Council*“ integriert und damit unter die Oberhoheit der EU-Außenpolitik gestellt, in der die Kohärenz zwischen Entwicklung und Sicherheit ein wesentliches Element darstellt.²⁰

3. Die OEZA-Politik im Bereich Menschenrechte

3.1 Das aktuelle Engagement der OEZA

Die leitenden Grundsätze für die Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) sind im **EZA-Gesetz** i.d.g.F. sowie im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik (i.d.g.F.) festgelegt. Dabei ist die Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit neben Armutsminderung sowie Erhaltung der Umwelt und Schutz natürlicher Ressourcen eines der drei Hauptziele der OEZA. Mit den leitenden Prinzipien – *ownership*, Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Umfelds, Verwendung angepasster Technologien, Gleichstellung zwischen Männern und Frauen und Berücksichtigung der Bedürfnisse insbesondere von Kindern und Menschen mit Behinderung – hat der Gesetzgeber eine bewusste Schwerpunktsetzung auf die Integration von Menschenrechten vorgenommen (§1 EZA-Gesetz).

Ziele und leitende Prinzipien des EZA-Gesetzes

Auf der Ebene der Leitlinien und entwicklungspolitischen Programmierung sind die Menschenrechte konzeptuell Teil von **Good Governance**. Diese Einordnung wird möglich durch die Weiterentwicklung des Konzepts von Good Governance, die – über den ursprünglichen Fokus auf ökonomische Prozesse und verwaltungstechnische Effizienz hinausgehend – einen stärkeren Bezug zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation herstellt (siehe im Detail OEZA-Leitlinien „Good Governance“).

¹⁹ siehe Artikel 6, 177-181 EU-Vertrag; Verordnungen (EG) Nr. 975/1999; Nr. 976/1999; KOM (2001) 291; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament „Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten“ KOM (1998) 146; KOM (2001) 252; das Abkommen von Cotonou; die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte.

²⁰ Kühhas, B. und Nowak, M. 2005:4

Das aktuelle Engagement der OEZA im Bereich Menschenrechte

Menschenrechte sind schon jetzt in diversen Landesprogrammen, Sektorprogrammen und Instrumenten der OEZA auf unterschiedliche Weise verankert, sowohl als **Prinzip (*mainstreaming*)** als auch als eigenständiger **Interventionssektor**. Verschiedene Sektorpolitiken wie etwa jene im Bereich „Ländliche Entwicklung“, „Mikro-, Klein- und Mittelbetriebe“ (MKMB), „Tourismus“ oder „Wasserversorgung und Siedlungshygiene“ nehmen ausdrücklich Bezug auf Menschenrechte. So werden etwa in der Tourismussektorpolitik Qualitätskriterien formuliert, die insbesondere bei der Projektentwicklung zum Tragen kommen müssen, wie Partizipation in der Planung, generelle Wahrung der Menschenrechte und Konfliktvermeidung. In der Sektorpolitik zu MKMB kommt eine Reihe von Kriterien zum Tragen, die in der Vergabe bzw. bei der Auswahl der Projektträger (Firmen oder Institutionen) eine Rolle spielen, zu denen die Einhaltung der Schutzbestimmungen für Kinderarbeit, Einhaltung der internationalen Arbeitnehmerschutzbestimmungen und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zählen.²¹ Für die Planung und Durchführung gelten die Prinzipien der Partizipation, *ownership* und Effizienz.²² In Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Gesellschaft werden alle Projekte der OEZA seit 1998 einer „Gender Prüfung“ unterzogen (siehe im Detail OEZA-Leitlinien „Gender“).

Schwerpunkte

Seit Mitte der 1990er Jahre und verstärkt durch den österreichischen Vorsitz im *Human Security Network* von Juli 2002 bis Mai 2003 wird ein Schwerpunkt auf die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten und Menschenrechtsbildung gelegt. Hinzu kommen die traditionellen österreichischen Schwerpunkte in multilateralen MR-Gremien wie dem VN-Menschenrechtsrat und der Generalversammlung in den Bereichen intern Vertriebener (IDPs), Minderheiten und Justiz. Darüber hinaus werden in einer Reihe von Partnerländern im Rahmen der Länderprogramme und Landessektorprogramme spezifische Projekte und Programme zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (etwa im Bereich Rechte von Menschen mit Behinderung, Rechte von Kindern und Frauen), zur Förderung von Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit und zur Prävention und Lösung von Konflikten durchgeführt.²³ Im Bereich *local governance* werden seit Jahren Dezentralisierungsprogramme und damit lokale Beteiligung und Partizipation, Zugang zu Recht (*access to justice*), Demokratisierung und *empowerment* der lokalen Bevölkerung gefördert (so z. B. in Mosambik, Südafrika, Uganda, Tansania und Kap Verde). Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden insbesondere Bildungsprojekte, Projekte zur Förderung ländlicher Entwicklung, des Rechts auf Nahrung und der Wasserversorgung und Siedlungshygiene durchgeführt.

Mit den vorliegenden Leitlinien wird nun dem Bedarf nach einer kohärenten Strategie zur Einbindung der Menschenrechte in die Arbeit der OEZA nachgekommen, mit dem das bisherige Engagement verstärkt werden wird und unter einer Leitlinie und in der Folge einem Strategiepapier zur Umsetzung zusammengefasst wird.

3.2 Strategische Ausrichtung und Interventionsebenen

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen, den leitenden internationalen und nationalen Grundsätzen und Rahmenbedingungen sowie der Praxis der Integration der Menschenrechte in die Entwicklungszusammenarbeit, lassen sich für die OEZA **drei strategische Interventionsebenen** ableiten:

²¹ Dies gilt auch für die Unternehmens- und Entwicklungspartnerschaften der OEZA.

²² Zu den Begriffsdefinitionen *ownership*, *accountability* etc. siehe Leitlinien der OEZA für Good Governance.

²³ siehe OEZA Weltnachrichten, Nr.1/2004:1



- Menschenrechte als Prinzip der OEZA (Integration einer Menschenrechtsperspektive in alle Arbeitsbereiche),
- Förderung und Schutz der Menschenrechte als Interventionssektor,
- Menschenrechte als Teil des politischen Dialogs.

Dieser **mehrstufige Ansatz** ermöglicht einen den unterschiedlichen Interventions-ebenen angepassten Umgang mit dem Thema MR und den Einsatz von jeweils angepassten Maßnahmen und Instrumenten. In den nachfolgenden Unterkapiteln werden die Definition und das jeweilige Ziel dargestellt und was die OEZA damit erreichen kann und möchte.

Die OEZA setzt im Bereich des **Aufbaus und der Stärkung von Kapazitäten** sowohl bei denen der Pflichtenträger – damit diese befähigt sind, ihren Verpflichtungen der Respektierung, dem Schutz sowie der Erfüllung der Menschenrechte nachzukommen – als auch bei denen der Träger von Rechten – damit diese befähigt sind, diese einzufordern – an. Darüber hinaus werden die Kapazitäten innerhalb der OEZA durch Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen sowie durch Instrumente und Anleitungen gestärkt werden, um die Umsetzung dieser Leitlinien zu gewährleisten.

Ausschlaggebend für die Nachhaltigkeit jedweder Intervention sind die Bereitschaft eines **langfristigen Engagements**, denn die Realisierung der Menschenrechte ist ein mittel- bis langfristiger Prozess, bei dem es oft auch Rückschläge zu überwinden gilt, für dessen Erfolg der politische Wille der Regierungen sowie eine Reihe anderer Faktoren wie institutionelle Entwicklung, Fähigkeit zu armutsreduzierenden Verteilungspolitiken usw. ausschlaggebend sind und dessen Umsetzung Veränderungen im Denken und Verhalten von Personen mit einschließen. Die OEZA ist sich dessen bewusst und fördert in der Zusammenarbeit mit Partnerländern, NRO und den multilateralen Organisationen deshalb Strategien, die auf mittel- bis langfristig durchführbaren Zielen beruhen.

Neben der Unterstützung von (staatlichen und nichtstaatlichen) **nationalen und lokalen Strukturen** in den Partnerländern unter Bedachtnahme auf das Prinzip der *ownership* wird die OEZA auch weiterhin die **multilateralen und regionalen Organisationen** in ihren Programmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte unterstützen und wird bestrebt sein – wie im Dreijahresprogramm festgelegt –, sich auch im Rahmen seiner Mitgliedschaft und Mitarbeit in diesen Organisationen für eine stärkere Verankerung des Themas menschliche Sicherheit einzusetzen.

Eine differenzierte menschenrechtliche Konditionalität

In der Zusammenarbeit mit Partnerländern spielen menschenrechtliche Kriterien eine wichtige Rolle. Länder, in denen dauernde und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen stattfinden und wo der politische Wille zur Verbesserung fehlt, kommen nicht als Partnerländer der OEZA in Frage. Für die Wahl eines Partnerlandes sprechen jedoch Möglichkeiten, die menschenrechtliche Lage durch einen Dialog von außen zu unterstützen. Ausschlaggebend ist somit der politische Wille im jeweiligen Land. Grundsätzlich ist die Suspendierung oder Beendigung der Zusammenarbeit letztmögliches Mittel. Wenn positive Maßnahmen – etwa durch Umorientierung oder Ergänzung bestehender Maßnahmen – Erfolg versprechender sind, dann wird die OEZA diesen Weg einem Abbruch oder einer Suspendierung vorziehen. Für die konkrete Entscheidung ist jedoch eine Abwägung der Argumente in jedem Einzelfall vorzunehmen (siehe auch Kapitel 3.3).²⁴

²⁴ vgl. DEZA 1997

3.2.1 Menschenrechte als Prinzip der OEZA (Integration einer Menschenrechtsperspektive)

Diese Interventionsebene bedeutet im Wesentlichen eine **Integration der Menschenrechte in Form eines analytischen Rahmens**, der die gesamte Arbeit umfasst, von der Programmierung bis hin zu den verschiedenen Phasen des Projektzyklus in allen Ländern des Südens und Ostens und in allen Interventionssektoren. Armut durch die Menschenrechtsbrille zu sehen, d. h. als Vorenthaltung der Verwirklichung der MR, ermöglicht es, diese in all ihren Dimensionen besser zu erkennen und die der Armut zugrunde liegenden strukturellen Gründe aus der Perspektive von Diskriminierung, Ungleichheiten, Ausschluss wahrzunehmen, anstatt sich auf wirtschaftliche Wachstumsraten, BNPs u. Ä. zu konzentrieren. Es geht letztlich darum, die Betroffenen durch rechtliche, wirtschaftliche und soziale Reformen dazu zu ermächtigen (*empower*), die ihnen zustehenden Rechte einzufordern und zu genießen (Zugang zu Wasser, Land, Beendigung von diskriminierenden Politiken und Praktiken usw.).²⁵

Deshalb gilt, dass alle Aktivitäten der OEZA zur Umsetzung der Menschenrechte, wie sie in den VN-Kernübereinkommen dargestellt sind, beitragen sollen. Es geht nicht nur darum, dass ihre Aktivitäten Menschenrechte nicht verletzen sollen – solche Projekte oder Programme sind nicht zu unterstützen –, sondern es sollen alle Aktivitäten **auf den MR basieren und zu ihrer Realisierung beitragen**.

Daraus folgt, dass die Integration einer Menschenrechtsperspektive für die OEZA aus drei Komponenten besteht:

- i) Erstens stellt sie ein **normatives Prinzip** dar, das die Arbeit der OEZA leitet,
- ii) zweitens bildet sie eine Komponente, die in die **Programmierung** integriert wird, und
- iii) drittens bildet sie ein **Instrument**, mit dem Interventionen bewertet, gemessen und auf deren Basis Indikatoren entwickelt werden können.

Ein Zusammenwirken dieser drei Komponenten ist Voraussetzung für eine nachhaltige, strukturelle Integration der MR in alle Arbeitsbereiche der OEZA.²⁶

Zu beachtende normative Prinzipien – die im vorherigen Absatz genannte erste Komponente – sind die Universalität, Anteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte sowie Partizipation, *empowerment* und Rechenschaftspflicht (siehe im Detail zu den letzten drei Prinzipien die OEZA-Leitlinien „Good Governance“). Alle drei Komponenten, nämlich „normative Prinzipien“, „Programmierung“ und „Instrumente“, werden wegen ihrer expliziten Zuordnung zur Umsetzung im dafür vorgesehenen Strategiepapier behandelt, d. h. es wird erläutert werden, was diese Prinzipien in der Umsetzung bedeuten und wie sie in den Projektzyklus integriert werden.

3.2.2 Förderung und Schutz der Menschenrechte als Interventionssektor

Neben der Verankerung der Menschenrechte als durchgängiges Prinzip der OEZA ist es weiterhin sinnvoll, Programme und Projekte zu fördern, deren **Hauptziel die Umsetzung eines oder mehrerer Menschenrechte** ist. So machte die positive Förderung der MR im Jahr 2004 10 % des weltweiten EZA Budgets aus, und es ist ein Sektor, der weiter wächst.²⁷ Im Kontext der OEZA bedeutet die Unterstützung des Menschenrechtssektors, dass sich ein Teil eines Landesprogramms oder eines Instruments auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte konzentriert

²⁵ vgl. OHCHR 2004, UNDP 2005:16, DFID 2000, Sida 2001, Uvin 2004:131

²⁶ siehe dazu z. B. Nyamu-Musembi und Cornwall 2004:46

²⁷ Uvin 2004:83



und Programme/Projekte finanziert werden, die einen **positiven Einfluss auf vorher identifizierte Defizite in diesem Bereich haben**. Ausgangspunkt für die Problemanalyse und Programmierung im Bereich MR ist der völkerrechtliche und nationale gesetzliche Rahmen. Eine Analyse in diesem Bereich ermöglicht die Identifizierung von Mängeln sowohl auf gesetzlicher Ebene als auch bei der Umsetzung sowie die Formulierung von menschenrechtlichen Indikatoren. Nicht jedes Bildungs- oder Gesundheitsprojekt trägt notwendigerweise zur Verwirklichung der MR bei, sondern nur solche, die sich klar an den normativen Vorgaben orientieren und die wesentlichen Elemente wie Partizipation, Nicht-Diskriminierung und Verantwortlichkeit beachten.

Die Unterstützung von menschenrechtlichen Projekten und Programmen ist neben der Verankerung als durchgängiges Prinzip eine weitere Form des *empowerment*.²⁸ Das bedeutet in diesem Zusammenhang, dass im Sinne der Zielsetzungen der OEZA insbesondere marginalisierte Gruppen im jeweiligen Partnerland dabei unterstützt werden, sich ihrer Rechte bewusst zu werden, und dadurch besser in der Lage sind, diese auch einzufordern. Diese Gruppen sind besonders benachteiligt im Entwicklungsprozess, sind stärker von Armut bedroht und benötigen daher besonderes Augenmerk und Unterstützung.

Als Interventionsebenen kommen die Förderung und der Schutz i) spezifischer Rechte in Frage, wie etwa des Rechts auf Nahrung, Gesundheit oder der freien Meinungsäußerung, und ii) verschiedener Gruppen innerhalb der Gesellschaft, wobei gemäß des EZA-Gesetzes die Schwerpunkte der Arbeit in den Bereichen der Rechte von tendenziell benachteiligten Gruppen liegen (Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderung), oder iii) eine Kombination aus beidem, d. h. etwa die Förderung und der Schutz der Rechte von Kindern in Bezug auf das Recht auf Bildung, Jugendstrafrecht oder allgemein der Zugang zu Recht (Justizbereich).

Ziele können der Aufbau von Kapazitäten und Institutionen, Verbesserung von Rechenschaftsmechanismen und die Stärkung von marginalisierten Gruppen etwa durch *advocacy* sein. Es kann dabei im Wesentlichen auf der Ebene von **staatlichen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Organisationen** und bei **Wahlprozessen** angesetzt werden.

Die Betrachtung der Menschenrechte (auch) als Sektor – etwa wie Bildung oder Gesundheit – ermöglicht einen **strategischen Zugang und eine gezielte Planung** sowie eine bessere Koordinierung und Kohärenz in Bezug auf verschiedene Arten von Aktivitäten, verschiedene Partner oder Zielgruppen.²⁹

Die Förderung und der Schutz der MR durch spezifische Projekte und Programme beeinflusst auch die demokratische Entwicklung in einem Land positiv, wenn dadurch etwa die Stärkung der Zivilgesellschaft, von rechtsstaatlichen Mechanismen, von menschenrechtlichen Organisationen, Menschenrechtsbildung, Unterstützung von Wahlprozessen, Justizreformen oder die Förderung der freien Meinungsäußerung erfolgt.³⁰

3.2.3 Menschenrechte als Teil des politischen Dialogs

Die Menschenrechte können nicht ohne Mitwirkung des betroffenen Staates umgesetzt werden, vielmehr liegt sogar die primäre Verantwortung für die Umsetzung beim Staat. Dennoch gibt es auch eine internationale Verantwortung, bei der Umsetzung der MR in anderen Staaten mitzuwirken bzw. diese bei der Umsetzung zu unterstützen (siehe Kapitel 2.). Dies ist somit die dritte Interventions-

²⁸ Zur Definition von *empowerment* siehe Good Governance Leitlinien.

²⁹ Walter 2004:25,26

³⁰ Uvin 2004:84

ebene, wie die OEZA die MR in der Entwicklungszusammenarbeit verankert. **Ziel des politischen Dialogs** ist es, neben der impliziten oder expliziten Thematisierung von menschenrechtlichen Fragen auch die Effektivität der Programme zu steigern, indem eine stärkere Anpassung an die nationalen Entwicklungsstrategien (Planungsrahmen, Budget, Bewertungskriterien usw.) erfolgt, Transparenz und Harmonisierung gefördert und so die Partnerregierungen letztlich gestärkt werden. Dies ist auch Teil der Umsetzung der Verpflichtungen, die Österreich gemeinsam mit mehr als hundert Staaten im Rahmen der Paris Erklärung eingegangen ist. Im Gegenzug zu diesen politischen Selbstverpflichtungen auf Geberseite haben sich die **Partnerregierungen** mit ihrer Unterschrift zur Einhaltung bzw. Förderung einer Reihe von **Grundsätzen verpflichtet**, zu denen Good Governance, der Aufbau von tragfähigen Institutionen und Kapazitäten und der Dialog mit nationalen und internationalen Partnern gehören.³¹ Österreich führt diesen Dialog sowohl im bilateralen Kontext als auch im multi-bilateralen und im multilateralen Kontext.

Auf **bilateraler Ebene** sind die für diesen Dialog in Frage kommenden Instanzen und Gremien die OEZA-Zentrale, die österreichischen Botschaften und die Koordinationsbüros mit den Partnerregierungen. Das primäre – aber nicht ausschließliche – Forum des Dialogs ist der Landesprogrammierungsprozess. Hier werden die großen Linien der Kooperation für die kommenden Jahre verhandelt. Insbesondere im Rahmen zunehmend eingesetzter Instrumente wie Budgethilfe oder Sektorbudgethilfe gewinnt der politische Dialog an Bedeutung, weil dadurch sichergestellt werden kann, dass die Gelder transparent und rechenschaftspflichtig eingesetzt werden.

Auf **multi-bilateraler Ebene** sind Konsultativgruppen der Weltbank, *Round Tables* und lokale Koordinationsmechanismen die geeigneten Foren für den Dialog.

Auf **multilateraler Ebene** thematisiert Österreich Menschenrechtsanliegen in den VN-Organisationen sowie in den IFI, regionalen Entwicklungsbanken und Entwicklungsfonds in geeigneter Weise. Innerhalb der **Vereinten Nationen** sind insbesondere der Menschenrechtsrat, die Generalversammlung und funktionale Arbeitsgruppen wie z. B. der Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von Bedeutung. Innerhalb der EU existieren eigene Leitlinien für Menschenrechts-Dialoge mit Drittländern. Die für die OEZA weiters relevanten **EU-Dialogforen mit MR-Komponenten** sind:

- Allgemeine Dialoge auf Grundlage von Abkommen, Verträgen oder Übereinkommen, wobei für die OEZA insbesondere das Cotonou-Abkommen und jene, die die Beziehungen zu den Balkanländern und Mittelmeerraum regeln, relevant sind,
- Dialoge, die sich ausschließlich mit Menschenrechten befassen (wie z. B. jener mit China),
- Ad-hoc-Dialoge, in die auch Elemente des GASP aufgenommen werden.

Ziel dieser Dialoge ist u. a. die Analyse der für die Menschenrechte relevanten Probleme in den jeweiligen Ländern, Sammeln von Informationen, konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Menschenrechtssituation sowie begleitendes Monitoring.³²

³¹ vgl. dazu im Detail ‚Paris Declaration on Aid Effectiveness‘, 2005

³² Kernthemen sind u. a.: Zusammenarbeit mit den internationalen Instrumenten im Bereich MR, Verringerung der Armut, Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung, Meinungsfreiheit, Zusammenarbeit im Bereich internationale Gerichtsbarkeit, Stärkung der Demokratie und der verantwortungsvollen Regierungsführung. Ausdrücklich wird in den Leitlinien auch die Gewährleistung der Kohärenz zwischen den von EU-Mitgliedsstaaten mit Drittländern geführten Dialogen durch die EU genannt und die Notwendigkeit des Informationsaustausches. Siehe dazu im Detail und zu den Modalitäten KOM (2001) 252.



Systematische Analysen der politischen Situation und Monitoring der menschenrechtlichen Entwicklungen im jeweiligen Land sind unabdingbare Voraussetzungen für das Gelingen des politischen Dialogs. Obwohl die Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht allein durch Dialoge durchgesetzt werden kann und wird, gibt es dennoch Möglichkeiten, positive Entwicklungen zu unterstützen, etwa durch gezielte Förderungen von reformwilligen Teilen einer Regierung, oder Synergien über die beiden anderen Interventionsebenen der OEZA in Bezug auf MR zu nützen.

4. Kohärenz, Zusammenarbeit und Koordinierung

Auf der Ebene der OEZA und in Österreich

Wie bereits im Kapitel zwei dargestellt, sind die Menschenrechte bereits jetzt auf vielfältige Weise in allen Arbeitsbereichen der OEZA verankert.³³ Insbesondere durch eine stärkere Integration einer Menschenrechtsperspektive, wie sie im vorhergehenden Kapitel dargestellt wurde, werden die MR in Zukunft systematischer in allen Bereichen berücksichtigt. Wesentliche Elemente zur Erreichung eines kohärenten Vorgehens in allen Arbeitsbereichen der OEZA werden die Weiterbildung, das Zurverfügungstellen von Instrumenten und Methoden, der Austausch von Informationen und praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung, Evaluierungsberichte und alle sonstigen Formen des Berichtswesens darstellen. Dazu zählt auch, dass die OEZA sicherstellt, dass nicht eigene Maßnahmen zu Verletzungen von Menschenrechten führen oder dazu beitragen.

Darüber hinaus wird der Dialog mit allen Partnern der OEZA gesucht werden, um den Austausch von Erfahrungen zu begünstigen und die Diskussionen zum Thema weiterzuentwickeln, dies auch im Hinblick der Erhöhung der Aufmerksamkeit und Sensibilität für das Thema Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit.

Die OEZA kann durch einen verstärkten Dialog mit allen Ressorts auch die Kohärenz in der Außen-, Handels- und Verteidigungspolitik mit entwicklungspolitischen- und menschenrechtlichen Anliegen fördern, z. B. in interministeriellen Foren.

Auf der Ebene der EU und im internationalen Rahmen

Angesichts der Tatsache, dass die EU im Bereich der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung auf internationaler Ebene eine Vorreiterfunktion einnimmt, ist es notwendig, eine umfassende Strategie zu entwickeln, die die Gesamtheit aller Instrumente im diplomatischen und im Entwicklungs- und Handelsbereich regelt. Armutsminderung, eines der Hauptziele der OEZA und der EU, kann nur erreicht werden, wenn sie von einem Demokratisierungsprozess und der Einhaltung der Menschenrechte begleitet wird. Dazu gehört auch eine Koordinierung der Maßnahmen auf bilateraler Ebene zwischen den Mitgliedsstaaten und innerhalb der EU. Dies ist unerlässlich, um Synergieeffekte zu erzielen und eine kohärente Politik sicherstellen zu können.

Österreich hat sich von 1998–2003 schwerpunktmäßig für das Herausbilden einer EU-Menschenrechtspolitik erfolgreich eingesetzt; die bevorstehende Errichtung einer EU-Menschenrechtsagentur ist Teil dieses Prozesses. Weiters wird sich Österreich auf EU-Ebene insbesondere dafür einsetzen, dass im Sinn des gemeinsamen GASP- und entwicklungspolitischen Zieles der Verwirklichung der MR in Drittstaaten: i) ausreichende Aufmerksamkeit für die am wenigsten entwickelten Länder weiter bestehen bleibt, ii) die Harmonisierungsagenda und die Vereinfachung der Verfahren vorangetrieben werden und iii) mehr Kohärenz

³³ im Detail siehe dazu „Leitlinien der OEZA für Good Governance“

zwischen der EZA und Handelspolitiken erreicht wird. Wichtige Foren in diesem Zusammenhang sind die Ausschüsse, die im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und des Kooperationsprogramms der Europa-Mittelmeer-Partnerschaften (MEDA) tagen.³⁴

Darüber hinaus wird Österreich durch seine Mitarbeit in den verschiedenen Foren der multilateralen Organisationen wie OECD, IFI und VN zur stärkeren Verankerung des Themas Menschenrechte in der EZA beitragen und sich dafür einsetzen, dass die Arbeit multilateraler Organisationen nicht zu Verletzungen von Menschenrechten führt oder dazu beiträgt.

³⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament KOM (2001) 252



Quellen und weiterführende Literatur

OEZA

OEZA 2005, Leitlinien der OEZA für Good Governance

OEZA 2005, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2005–2007

OECD

OECD 2005, 'Paris Declaration on Aid Effectiveness'

OECD 2005, 'Principles for Good International Engagement in Fragile States'

OECD 1997, Guidelines 'Participatory Development and Good Governance'

Europäische Union

Rat der Europäischen Union, 2005, *The European Consensus*, Gemeinsame Erklärung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union

Europäische Union, Kommission 2001, „*Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern*“, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2001) 252

Europäische Union, Kommission 2000, „*Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft*“, KOM (2000) 212

Vereinte Nationen

United Nations 2005, 'In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All', A/59/2005, Report of the Secretary General

UNOHCHR 2005, 'The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment'

UNOHCHR 2004, 'Human Rights and Poverty Reduction – A Conceptual Framework'

UNDP 2005, 'Human Rights in UNDP – Practice Note', www.undp.org

UNDP 2003, 'Poverty Reduction and Human Rights – Practice Note'

UNDP 2000, 'Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development'

UNHCR 1993, 'Human Rights: the new consensus', Geneva: Regency Press

Sonstige Literatur

DEZA 1997, „Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit“, DEZA: Bern

DFID 2000, 'Realising Human Rights for Poor People: Strategies for Achieving the International Development Targets', London: DFID

European Training Centre 2003, *Menschenrechte verstehen*, ETC: Graz

Hainzl, C. und Werther-Pietsch, U. 2002, „Menschenrechte und Demokratieförderung in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“, Entwurf eines Politikpapiers, BIM/BMaA

Kühhas, B. und Nowak, M. 2005, „Entwicklung – Sicherheit – Menschenrechte“, Studie erstellt im Auftrag der Austrian Development Agency, BIM: Wien

International Council on Human Rights Policy 2003, 'Enhancing Access to Human Rights', ICHRP: Versoix

- Nowak, Manfred 2002, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, NGW: Wien
- Nyamu-Musembi, C. and Cornwall, A. 2004, 'What is the "rights-based approach" all about?', IDS Working Paper 234, IDS: Brighton
- O'Manique, J. 1992, 'Human Rights and Development', Human Rights Quarterly, Vol. 14, N°1, 78-103
- Sachs, J. 2005, 'MDGs and Human Rights: Challenges and Opportunities', Special Adviser to the UN Secretary-General on MDGs
- Selchow, U. und Hutter, F.J. (Hrsg.) 2004, „Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit – Anspruch und Wirklichkeit“, VS Verlag: Wiesbaden
- Sida 2001, 'A Democracy and Human Rights Based Approach to Development', Stockholm: Sida
- Tetzlaff, R. 1993, "Menschenrechte und Entwicklung"
- Uvin, P. 2004, 'Human Rights and Development', Kumarian Press: Bloomfield, CT
- Uvin, P. 2002, 'On High Moral Ground: The Incorporation of Human Rights by the Development Enterprise', Praxis, The Fletcher Journal of Development Studies, Vol. XVII, <http://fletcher.tufts.edu/praxis/html/pastvii.htm>
- Walter, F. 2004, 'Can the Practice of International Development Cooperation Contribute to the Realization of Human Rights?', IDS: Brighton
- Walter, F. 2004, 'What Kind of Human Rights Support for a Bilateral Donor?', IDS: Brighton