

Gabriele Oestreich

Menschenrechte als Elemente der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé.

Sanktionsinstrument oder Zielvorgabe einer Entwicklungszusammenarbeit im Dienste des Menschen?

Schriften zum Völkerrecht, Bd. 92, Duncker & Humblot, Berlin, 1990, 499 S., DM 168,--

Die Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn der 90er Jahre ist durch eine Bedeutungssteigerung der politischen Konditionalität gekennzeichnet. Im Bestreben, bestehende nationale Entwicklungen zu verstärken, werden u.a. gegenüber Afrika zunehmend Demokratisierung und Menschenrechtsschutz zum Kriterium, wenn nicht zur Bedingung der Entwicklungszusammenarbeit gemacht. So weist auch das IV. Abkommen von Lomé, das Ende 1989 unterzeichnet wurde und 1991 in Kraft getreten ist, erstmals einen eigenen Artikel über Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte auf (Art. 5), der die neue Philosophie der EG-AKP-Zusammenarbeit auf diesem Sektor festschreibt und insbesondere zum Verhältnis zwischen Entwicklung und Menschenrechten feststellt, daß "Entwicklungspolitik und Zusammenarbeit eng mit dem Respekt für und dem Genuß der grundlegenden Menschenrechte verbunden ist."

Wie neu die Inhalte dieses Artikels wirklich sind, bzw. wie tief die Wurzeln dieses "neuen Denkens" in der Entwicklungspartnerschaft von Lomé reichen, wird anhand der ausgezeichneten Studie der erstmaligen Aufnahme des Menschenrechtsthemas in die Konvention von Lomé III von Gabriele Oestreich deutlich, die die bisher umfassendste Untersuchung zu diesem Thema vorgelegt hat. Die Tatsache, daß sich die Arbeit vor allem mit den Verhandlungen über Lomé III und seiner Vorgeschichte beschäftigt, tut ihrer Bedeutung wenig Abbruch, da die seinerzeit sehr intensiv geführte Diskussion die verschiedenen Argumente pro und contra eines Einbezugs der Menschenrechte in die Lomé-Zusammenarbeit besonders deutlich werden läßt. Schon in der Laufzeit von Lomé I und Lomé II hatte die EG aufgrund schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, etwa in Uganda, Teile der Lomé-Zusammenarbeit suspendiert. Die für Oestreich zentrale Fragestellung lautet daher, inwieweit der Schutz der Menschenrechte zu Sanktionsmaßnahmen berechtigt bzw. positiv als Zielvorstellung in die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von Lomé einfließen soll. Darüber hinaus bietet die Arbeit teilweise sehr eingehende Detailuntersuchungen zu einzelnen Aspekten der Problemstellung, wie dem regionalen afrikanischen Menschenrechtsschutz oder dem völkerrechtlichen Interventionsverbot sowie interessante Einblicke in die Innenstruktur der Verhandlungsgeschichte von Lomé III und der AKP-EG-Zusammenarbeit.

Oestreich gliedert ihre Studie in acht Abschnitte: Nach der Einleitung werden im zweiten Abschnitt die Diskussionen um eine Integration der Menschenrechte in die Konvention von Lomé II geschildert, die schon 1977 durch die Menschenrechtspolitik Präsident Carters und die Notwendigkeit, auf die Schreckensherrschaft Idi Amins in Uganda zu reagieren, ausgelöst worden war. Der dritte Abschnitt beschreibt den interessenpolitischen Hintergrund, der einen Einbezug der Menschenrechte in die zweite Lomé-Konvention auf die

faktische Ebene beschränkte. Neben der Furcht der AKP-Staaten vor diskriminierenden Eingriffen in ihre Souveränität zeigt sich dabei das Dilemma einer konsistenten Menschenrechtspolitik der EG angesichts oftmals vorrangiger wirtschaftlicher, politischer oder strategischer Interessen. Die damaligen Diskussionen zusammen mit einer Serie massiver Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Ländern Afrikas haben die Abfassung der 1981 verabschiedeten Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker beschleunigt, die den Afrikanern auch als eigenständiger afrikanischer Standard zur Abwehr von EG-Pressionen dienen sollte.

Im vierten Abschnitt werden daher die menschenrechtlichen Aktivitäten der OAU-Mitgliedsstaaten in Form der Afrikanischen Charta eingehender untersucht und gewürdigt. Die Untersuchung gelangt zum Schluß, daß trotz verschiedener Besonderheiten, die der Rechte der Völker oder der Pflichten des einzelnen sich die Afrikanische Charta "am Gedanken der Universalität menschenrechtlicher Garantien" orientiert und plädiert für "Verständnis und Toleranz afrikanischer kultureller Eigenheiten und Probleme" im internationalen Menschenrechtsdialog und gerade auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Im selben Abschnitt wird auch die Neuorientierung der Entwicklungsstrategien, die in der Übergangszeit zwischen Lomé II und Lomé III wirksam wurde, beschrieben.

Im fünften Abschnitt wird die komplexe Verhandlungsgeschichte von Lomé III hinsichtlich der Einbeziehung der Menschenrechte geschildert, wobei zuerst die Ereignisse im Vorfeld der Verhandlungen, etwa die Übernahme der self-reliance-Strategie durch die EG-Entwicklungspolitik oder deren Verknüpfung mit kultureller Identität durch die AKP-Staaten untersucht und dann die eigentlichen Vertragsverhandlungen, die sich besonders schwierig gestalteten und letztlich mit einer kompromißhaften beschränkten Aufnahme der Menschenrechtsthematik endeten, erläutert werden.

Darauf folgt im sechsten Abschnitt nochmals eine Rückblende auf die Reaktionen der EG auf Menschenrechtsverletzungen in AKP-Staaten anhand einer Untersuchung der vorhandenen Möglichkeiten und von Fallstudien betreffend Uganda, Äquatorial-Guinea, Zentralafrikanisches Kaiserreich und Liberia. Dem schließt sich eine Erweiterung der Untersuchung auf zusätzliche Fälle wie Grenada, Zaire, Äthiopien oder Südafrika an, wobei sich etwa am Beispiel der ungerechtfertigten Maßnahmen gegen Grenada, der Ablehnung von Sanktionen gegen Äthiopien und der nur zögernden Reaktion im Fall Südafrikas die aus anderen Interessen bedingte Relativität des menschenrechtlichen Engagements der EG erweist. Oestreich gelangt hier zur allgemeinen Schlußfolgerung, daß ein Eintreten der EG für die Menschenrechte nur dann zu erwarten sei, wenn der Nutzen für die Gemeinschaft die außenpolitischen Kosten überwiegt bzw. "die Kosten eines Schweigens zu Menschenrechtsverstößen (Prestigeverlust in der Öffentlichkeit) schwerer ins Gewicht fallen als die Kosten, die ein entschlossenes Einschreiten zum Schutz der Menschenrechte nach sich zögen."

Der siebente Abschnitt enthält eine eingehende rechtliche Bewertung der bis zum Abschluß der III. Konvention von Lomé geübten Menschenrechtspraxis der Gemeinschaft. Zu diesem Zwecke setzt sich Oestreich ausführlich mit den Grundlagen des Interventionsverbots, der

Völkerrechtssubjektivität der EG und den rechtlichen Begründungsmöglichkeiten eines Eingriffs in den nationalen Zuständigkeitsbereich von Vertragsparteien auseinander, um schließlich eine rechtliche Qualifikation der Menschenrechtsaktivitäten der EG in der Praxis vorzunehmen. Dabei erweist sich das Verhalten der EG gegenüber Liberia und Grenada als rechtlich nicht gedeckt. In den meisten Fällen erfolgte das Handeln der EG sehr spät und erst unter dem Druck der öffentlichen Meinung.

Auf dieser Grundlage versucht die Autorin in ihrem achten und letzten Kapitel, am Beispiel von Lomé III neue Horizonte im Hinblick auf eine effektivere Verknüpfung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Förderung der Menschenrechte zu erschließen. So untersucht sie die Frage, ob sich aus der Form der Integration der Menschenrechte in das Abkommen eine Sanktionskompetenz der EG ableiten läßt bzw. wie weit damit eine Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit an humanitären Zielen verbunden ist. Ihr Ergebnis ist, daß auch Lomé III keine allgemeine Konditionalisierung der Hilfe nach dem Grad der Realisierung elementarer Menschenrechte erlaubt, jedoch eine neue menschenrechtliche Dimension der Zusammenarbeit in Form eines "approche positive", der Instrumentalisierung der Zusammenarbeit hinsichtlich der Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und der Stärkung der politischen Partizipation gebracht hat, der etwa in den Projektkriterien zu berücksichtigen wäre. Die Arbeit schließt mit einem Restümee, dessen Thesen auch heute noch weitgehend unveränderte Gültigkeit haben. Auch wenn der Grundsatz der Souveränität und der Respekt vor der kulturellen Andersartigkeit der AKP-Staaten eine Konditionalisierung oder Sanktionierung einer nicht am westlichen Muster der Demokratie ausgerichteten Politik der Entwicklungsländer verbieten, so sind der EG im Rahmen des Lomé-Abkommens bei fundamentalen Menschenrechtsverstößen doch unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wirtschaftliche Reaktionen gestattet, da dadurch die Ziele des Abkommens selbst betroffen werden. Oestreich erscheint die Entwicklungszusammenarbeit jedoch als relativ ungeeignetes Sanktionsinstrument gegen Menschenrechtsverletzungen in AKP-Staaten. Nicht suspendiert werden dürfen etwa Maßnahmen, die direkt der Bevölkerung zugute kommen und die menschenrechtsverletzende Regierungen nicht stabilisieren. Allgemein sollte ein ständiger Dialog über die Verwirklichung der Menschenrechte angestrebt werden. Auch sollten die AKP-Staaten in die Entscheidungsfindung, etwa im Rahmen einer ständigen Arbeitsgruppe für Menschenrechte, einbezogen werden. Durch die Begrenzung der Reaktionen der Gemeinschaft auf gravierende Fälle sollte die diskriminierende Berücksichtigung anderer EG-Interessen hinten gehalten werden.

Mit Weitblick schließt die Arbeit, daß, auch wenn die Verantwortung Europas nicht zu leugnen sei, die Durchsetzung menschenrechtlicher Werte sich letztlich nicht ohne soziale Auseinandersetzung mit den Herrschenden in Afrika werde vollziehen können. Aus heutiger Sicht etwas zu relativistisch erscheint die Vorstellung, daß Menschenrechtsgarantien in nichteuropäischen Gesellschaften "notwendig" anders gestaltet sein müssen. Die Arbeit von Oestreich enthält eine reichhaltige Bibliographie, jedoch leider keinen Index. Ein solcher wäre hilfreich gewesen, um in der Fülle des Materials einzelnen Aspekten querschnittsartig

nachgehen zu können. Vereinzelt finden sich Aussagen, die einer Korrektur bedürfen. So kennt die Afrikanische Charta in Art. 8 sehr wohl die Gewissens- und Religionsfreiheit (S. 190), und es ist auch nicht die Staatenbeschwerde die Regel, sondern die sog. "anderen Mitteilungen" (d.h. Individualbeschwerden), welche zuerst von der Kommission behandelt werden (S. 185 f). Im übrigen ist die Praxis der Afrikanischen Kommission bereits verschiedentlich über die Bestimmungen ihrer Geschäftsordnung und der Afrikanischen Charta hinausgegangen, was zur Zeit der Abfassung der Arbeit nicht bekannt sein konnte. Insgesamt handelt es sich jedoch um eine sehr genaue und einfühlsame Untersuchung, die sich deutlich bemüht, eurozentrisches Denken zu vermeiden, und auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zur Diskussion des Verhältnisses zwischen Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen und im Fall der Lomé-Kooperation im besonderen liefert.

Wolfgang Benedek

Shimon Shetreet (Hrsg.)

Free Speech and National Security

International Studies in Human Rights, vol. 16, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht / Boston / London 1991, 236 pp., £ 48.--

Der zu besprechende Sammelband widmet sich dem Spannungsverhältnis zwischen freier Berichterstattung und staatlichen Sicherheitsinteressen. Die Beiträge gehen größtenteils auf eine Tagung zurück, die Ende 1987 in Jerusalem stattfand. Es kommen israelische, US-amerikanische und britische Autoren zu Wort, unter ihnen nicht nur Juristen, sondern auch Vertreter der Medien sowie ein Offizier der israelischen Streitkräfte. Außerdem ist der Bericht eines Knessetausschusses zur Überprüfung der Zensur aus dem Jahr 1990 abgedruckt.

Von den insgesamt 20 Beiträgen können hier nur einige herausgegriffen werden. *Ruth Gavison* zeigt am Beispiel der Nuklearrüstung die Grundproblematik staatlichen Geheimnisschutzes auf. Einerseits wird eine gewisse Geheimhaltung für eine effektive Verteidigungspolitik als unerlässlich angesehen; andererseits besteht die Gefahr, daß unter dem Etikett des Geheimnisschutzes Fehlentscheidungen verborgen und die öffentliche Kontrolle ausgeschaltet werden. *Abraham D. Sofaer* untersucht, wie sich die amerikanische Verwaltung vor Indiskretionen zu schützen sucht. Dabei behandelt er straf- und disziplinarrechtliche Sanktionen ebenso wie die Überprüfung von Mitarbeitern mit Hilfe von Lügendetektoren sowie vertragliche Vereinbarungen, in denen sich Staatsbedienstete verpflichten, ihre Veröffentlichungen vorab dem Dienstherren vorzulegen. Er kommt zu dem Schluß, daß nahezu jeder Geheimnisbruch vermieden werden kann, wenn der Kreis der am Entscheidungspro-