



Vorschläge zur Erstellung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Gender, Inklusion“ und der zugehörigen Leistungsprofile

1. Zielgruppen

Benennung der Zielgruppen

Nicht-Diskriminierung und besondere Schutzpflichten sind grundlegende Aspekte des Menschenrechtsansatzes. Im Menschenrechtskonzept von 2011 wurden konkrete Zielgruppen aufgeführt (Frauen, Indigene, Kinder, Behinderte etc) und die Förderung ihrer Rechte hervorgehoben. Die Sichtbarkeit von marginalisierten und diskriminierten Gruppen in einem handlungsleitenden Konzept des BMZ ist schon für sich genommen ein wichtiger Schritt gegen deren strukturelle Benachteiligung.

Die Auflistung sollte beibehalten und weiter konkretisiert werden. Angesichts der existentiellen Bedrohung von Kleinbauernfamilien und indigenen Völkern durch Landgrabbing und Klimawandel sowie der oftmals schwierigen Lebensbedingungen von Landarbeiter*innen und informellen Kleinhändler*innen sollten diese mit aufgeführt werden.

Stärkung und Beteiligung

Erfahrungen mehrerer Mitglieder im *Forum Menschenrechte* zeigen, dass ein systematischer Ansatz zur Identifikation, Einbindung und Stärkung diskriminierter Gruppen bei der Entwicklung von Strategien und in Projekten fehlt (z.B. Strategie zum ländlichen Afrika; siehe hierzu auch die DEval-Evaluierung zu ländlichen Wertschöpfungsketten; Beratung der GIZ zur Ausarbeitung eines Konsultationsgesetzes für indigene Völker in Guatemala). Das Qualitätsmerkmal sollte daher erläutern:

- Wie wird eine menschenrechtsbasierte Differenzierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren vorgenommen (siehe bspw. die FAO-Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, www.fao.org/3/a-i3443e.pdf)?
- Welche Prozesse werden im BMZ etabliert, um relevante diskriminierte Gruppen zu identifizieren, um (a) Auswirkungen von Projekten und Strategien auf diese zu bewerten und (b) deren Vorschläge für Projekte und Strategien abzufragen und aufzugreifen? Ansätze hierzu finden sich im bisherigen Menschenrechts-Leitfaden.
- Welche Mechanismen existieren für einen systematischen Austausch mit der Zivilgesellschaft, vor allem in den Partnerländern? Welche Rolle übernehmen hierbei die Botschaften?
- Wie werden Organisationen von diskriminierten Gruppen wie Landarbeiter*innen, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Indigene, Kinder, Fischer etc. gezielt unterstützt?
- Wie erfolgt die gezielte Förderung von Frauen, Jugendlichen, Indigenen, von Umsiedlungen bedrohten Menschen etc.?

Menschenrechtsverteidiger*innen

Die Handlungsräume für zivilgesellschaftliches Engagement sind in den letzten Jahren weltweit dramatisch beschnitten worden. Die Mordrate bei Menschenrechtsverteidiger*innen, die sich für die Rechte von Betroffenen von wirtschaftlichen Entwicklungsprojekten einsetzen, wird seit 2015 als die weltweit höchste eingeschätzt. Angesichts dieser Entwicklung sollte das BMZ gemeinsam mit dem AA – unter Einbeziehung weiterer Ressorts und in Konsultation mit der Zivilgesellschaft – eine umfassende Strategie zum Schutz von MRV entwickeln, insbesondere derer von wsk-Rechten, die auch ihre Teilhabe in projektbezogene Entscheidungsprozesse gewährleistet.

Das Qualitätsmerkmal sollte als Mindeststandard enthalten, die Sicherheitslage von Vertreter*innen von Lokalgemeinschaften und Menschenrechtsverteidiger*innen während des Projektzyklus‘ laufend zu beobachten und, falls notwendig, Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen. Es sollte ein Bewusstsein darüber geschaffen werden, dass ein faires und transparentes Vorgehen, der Zugang zu Informationen, die Schaffung von Dialogprozessen und die Bereitstellung von Beschwerdemöglichkeiten zentrale Elemente für einen verbesserten Schutz darstellen und präventive Wirkung entfalten können.

2. Konkretisierung & Aktualisierung

Menschenrechtlich basierter Ansatz (MRBA)

Das Qualitätsmerkmal sollte den dreigleisigen Menschenrechtsansatz von spezifischen Maßnahmen, Mainstreaming und Politikdialog erläutern. Hierbei sollte das Ziel einer menschenrechtlichen Kohärenz in den Bereichen Wirtschafts-, Handels-, Finanz-, Agrar-, Klima-, Fischerei- und Migrationspolitik formuliert werden. Das Qualitätsmerkmal sollte sich explizit zu den extraterritorialen Verpflichtungen Deutschlands bekennen, die schon im Menschenrechtskonzept genannt wurden. Zudem sollten die länderspezifischen Menschenrechtsstrategien der EU bei EZ-Vorhaben grundsätzlich einbezogen werden; dazu gehört die Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft, wie im EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie vorgesehen.

Ausdifferenzierung erhalten

Die Leitlinien, die in den vergangenen Jahren zu Rechten einzelner Rechtsinhaber (z.B. Kinderrechtsaktionsplan) sowie zur Umsetzung des Konzepts („Menschenrechts-Leitfaden“) erstellt wurden, sollten aktualisiert und in Aktionspläne oder Umsetzungsrichtlinien überführt werden.

Normative Neuerungen

Kapitel 1.2. des bisherigen Konzepts beschreibt die menschenrechtlichen Definitionen und Grundlagen. Der Bezug auf menschenrechtliche Verpflichtungen ist von zentraler Bedeutung und sollte mindestens in dieser Form beibehalten oder sogar gestärkt werden. Das Qualitätsmerkmal sollte verdeutlichen, wie UN-Leitlinien, -Empfehlungen und -Resolutionen mit menschenrechtlichem Inhalt systematisch umgesetzt werden.

Zudem sollte das Qualitätsmerkmal wichtige normative Entwicklungen aufgreifen:

- Die Anwendung menschenrechtlicher Anforderungen im Umweltschutz (z.B. bei Umweltverträgen wie dem Pariser Klimaabkommen) unter Berücksichtigung der Framework Principles on Human Rights and the Environment;
- Die Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles; Verhandlungen zum UN Treaty). Das BMZ sollte sich für eine konstruktive und aktive Beteiligung der Bundesregierung an diesen Verhandlungen aussprechen;
- Der UN-Sozialausschuss hat in seinen *Concluding Observations* zum fünften und sechsten Staatenbericht der Bundesregierung Empfehlungen für einen konsequenten

Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, der Handels- und Agrarpolitik sowie bei Auslandsinvestitionen ausgesprochen;

- Im General Comment Nr. 24 beschreibt der UN-Sozialausschuss die menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten gemäß WSK-Pakt im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, einschließlich ihrer extraterritorialen Verpflichtungen;
- Die vor zwei Jahren verabschiedete UN-Erklärung zu den Rechten von Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen Menschen, die auf dem Land arbeiten;
- Die Ratifizierung der ILO Konvention 169 wurde im Koalitionsvertrag angekündigt und steht unmittelbar bevor. Hieraus sollte eine ressortübergreifende Strategie zum Umgang mit indigenen Gruppen erwachsen. Wichtig ist hierbei, zur weiteren Förderung und Anerkennung der von Indigenen selbst entwickelten FPIC-Protokolle beizutragen;
- Die MDGs wurden durch die Nachhaltigen Entwicklungsziele ersetzt. Das Kapitel zu den SDGs sollte die Notwendigkeit menschenrechtlicher Indikatoren sowie regelmäßiger, verbindlicher Überprüfungsverfahren festhalten;
- Die Empfehlungen aus dem *Universal Periodic Review* im Menschenrechtsrat.

Es existieren weiterhin Lücken in der menschenrechtlichen Normsetzung; so gibt es aktuell verstärkte Bemühungen, das Verhältnis von Umwelt-, Klima- und Menschenrechtsschutz durch die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt besser zu verzahnen. Die Unterstützung solcher menschenrechtlichen Normsetzungsprozesse sollte als Ziel einer menschenrechtsbasierten EZ Erwähnung finden.

3. Rechenschaftslegung

Monitoring

Eine Vorgabe von 2011 war die „regelmäßige Überprüfung“ der Anwendung des Menschenrechtskonzepts (einschließlich Menschenrechtsleitfaden). Tatsächlich wurde jedoch kein Monitoring durchgeführt, was auch die laufende DEval-Evaluierung bestätigt.

Eine Reihe von BMZ-Projekten und -Programmen wurde extern evaluiert, zum Beispiel durch das *Deutsche Institut für Menschenrechte* (Landrechte-Programm in Kambodscha) oder durch DEval (develoPPP.de; Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten; Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor). Die Ergebnisse verdeutlichen grundsätzliche Probleme bei der Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben. So gibt es laut DEval „kein einheitliches Verständnis“ von BMZ, GIZ und KfW, wie eine angemessene Prüfung von menschenrechtlichen Aspekten aussehen sollte. Eine systematische Überprüfung von menschenrechtlichen Aspekten sei „weder in den Prüfprozessen vor Projektbeginn noch im Monitoringsystem während der Projektdurchführung“ angelegt. Zudem profitieren in extremer Armut lebende Bevölkerungsgruppen – die eigentliche Zielgruppe der EZ – oftmals nicht direkt von den Programmen.

Für die Qualitätssicherung schließt sich das *Forum Menschenrechte* daher den Empfehlungen von DEval zum Aufbau eines Monitoring-Systems an. Hierfür und für den Austausch mit Zielgruppen sowie der Zivilgesellschaft müssen personelle Kapazitäten und entsprechende Strukturen geschaffen werden. Das Qualitätsmerkmal sollte zudem verdeutlichen:

- Wie stellt das BMZ eine angemessene Reaktion auf externe Evaluierungen sicher? In welchem Umfang wurden die bisherigen Empfehlungen von DIMR, DEval und anderen umgesetzt (auch von den Durchführungsorganisationen)?
- Wie werden informelle Beschwerden zu problematischen Entwicklungen aufgegriffen?

Transparenz

Transparenz ist ein Grundstein eines menschenrechtlichen Ansatzes. Das Qualitätsmerkmal sollte sich an den besten internationalen Praktiken orientieren. So verfügt die Weltbank über eine verbindliche Richtlinie zum Zugang zu Informationen (Access to Information Policy), die einen prinzipiellen Informationszugang vorsieht (Presumption of Disclosure). Unterlagen, die nicht öffentlich gemacht werden, müssen in einer Ausnahmeliste konkret aufgeführt werden. Informationen können nicht aufgrund allgemeiner Vertraulichkeitsklauseln zurückgehalten werden.

Das Qualitätsmerkmal sollte klarstellen, dass Transparenz bei EZ-Maßnahmen die Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Handeln schafft und somit Partizipation und menschenrechtliche Rechenschaftspflicht erst ermöglicht. Kriterien für Transparenz sollten auch im eigenen Geschäft von KfW Entwicklungsbank, DEG und GIZ menschenrechtlichen Anforderungen genügen. Hierfür sollten Standardklauseln zu Transparenz und Menschenrechten in den Verträgen verankert werden, um bspw. bei Informationen zu Menschenrechtsverstößen Transparenz herstellen zu können. Auch sollten Entwicklungsfinanzierer verpflichtet werden, Information innerhalb fester Fristen öffentlich zugänglich zu machen. Beste internationale Praxis ist der öffentliche Zugang zu Umweltverträglichkeitsprüfungen 120 Tage vor dem Datum, an dem die Finanzierung bewilligt werden soll, und in Sprachen, die von den Betroffenen verstanden werden können.

Beschwerdemechanismus

Im MR-Konzept heißt es, dass „die Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus durch das BMZ geprüft“ wird. Trotz langjähriger Bemühungen existiert jedoch bis heute kein einheitlicher, niedrigschwelliger Beschwerdemechanismus der deutschen EZ. Ein Workshop von FMR und *Deutschem Institut für Menschenrechte* 2018 hat gezeigt, dass die Mechanismen der Durchführungsorganisationen kaum operabel sind und größtenteils nicht genutzt werden.

Das *Forum Menschenrechte* hat bereits 2012 einen Vorschlag für einen unabhängigen Beschwerdemechanismus vorgelegt¹. Auch vom *Deutschen Institut für Menschenrechte* liegen Vorschläge vor. Das Forum MR sieht die Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus als Prüfstein für den politischen Willen des BMZ bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes an.

4. Entwicklungsbanken und Durchführungsorganisationen

Internationale Institutionen

Es sollte dargestellt werden, wie das BMZ die Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien und eigener extraterritorialer Menschenrechtspflichten in internationalen Institutionen – vor allem in Weltbank, ADB und AIIB – sicherstellt. Deutsche Vertreter*innen dort sollten regelmäßig (mindestens jährlich) öffentlich darüber informieren, wie sie menschenrechtliche Vorgaben konkret umgesetzt haben. Ein Formulierungsvorschlag für das Qualitätsmerkmal: *„Die deutschen Vertreter*innen in multilateralen Banken sind verpflichtet, die Vorlage einer menschenrechtlichen Prüfung vor der Bewilligung großer Infrastrukturprojekte, von Rohstoffprojekten und sonstigen menschenrechtlich sensiblen Projekten oder Programmen einzufordern. Ohne eine solche Prüfung kann die Zustimmung nicht erteilt werden.“* Das BMZ sollte zudem institutionelle Errungenschaften im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, Transparenz und Rechenschaftspflicht strukturell absichern. Dies kann durch eine Richtlinie erfolgen, die die Vertreter*innen in den IFIs dazu verpflichtet, institutionellen Veränderungen (Richtlinien, Prozessen, Strukturen, Projekten) nur dann zuzustimmen, wenn diese zur Stärkung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht führen.

Geltungsbereich

¹ www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2016/11/1210_FMR_Proposal_HR_Complaint_Procedure_Dev_Coop.pdf

Für das Geschäft im eigenen Risiko von KfW-Entwicklungsbank und ihrer Tochter DEG diene das Konzept bislang als „Richtschnur“. Diese unpräzise Vorgabe hat in der Praxis immer wieder zu Problemen geführt: So basiert die Prüfung der von den Entwicklungsbanken geförderten Projekte in der Regel auf Angaben der Kreditnehmer. Bei Nachfragen wird auf die vorgeschriebenen Umwelt- und Sozialprüfungen verwiesen, diese sind aber zumeist nicht öffentlich zugänglich. Verstärkt wird die Intransparenz dadurch, dass rund die Hälfte aller Kredite an Finanzintermediäre gehen; die endgültigen Kreditnehmer – und damit auch die tatsächlichen menschenrechtlichen Wirkungen – bleiben der Öffentlichkeit und sogar Parlamentarier*innen unbekannt. Daher ist eine vollständige Gültigkeit menschenrechtlicher Vorgaben notwendig. Es sollte deutlich werden, welche Anforderungen das BMZ an Transparenz und menschenrechtliche Rechenschaftspflicht der Durchführungsorganisationen stellt (einschließlich des Beschwerdemanagements) und wie menschenrechtliche Vorgaben bei der Auswahl von Projekten und Kreditnehmern berücksichtigt werden.

Prüfung menschenrechtlicher Risiken

Bei Projekten der Durchführungsorganisationen werden – soweit bekannt – die im MR-Leitfaden genannten „Ex-Ante-Untersuchungen zu möglichen negativen Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen“ allenfalls lückenhaft vorgenommen. Eine prozessbegleitende menschenrechtliche Bewertung unterbleibt zumeist ebenfalls. Häufig wird lediglich darauf verwiesen, dass alle lokalen Gesetze eingehalten werden.

Auc das DEval hatte in der Evaluierung der Kooperation mit der Privatwirtschaft festgestellt, dass die GIZ ihrer Verpflichtung, menschenrechtliche Risiken zu prüfen, bisher nicht angemessen nachkommt. Das Qualitätsmerkmal sollte daher verdeutlichen:

- ⇒ Welche Schritte werden in Richtung systematischer Folgenabschätzungen unternommen? Wie wird sichergestellt, dass Abweichungen zwischen nationaler Gesetzgebung und für die deutsche EZ geltenden menschenrechtlichen Verpflichtungen adressiert werden? Werden menschenrechtliche Risikofelder sowie potentiell von negativen Auswirkungen betroffene Bevölkerungsgruppen angemessen identifiziert oder nur einzelne Bereiche betrachtet? Wird den DO ein angemessener Zeitrahmen dafür eingeräumt?
- ⇒ Wie wird hierbei Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und den Zielgruppen hergestellt?
- ⇒ Welche Qualifizierungsmaßnahmen werden unternommen, um die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben zu fördern?
- ⇒ Wie werden Informationen von außen über menschenrechtliche Probleme, z.B. von NGOs, systematisch herangezogen? Welche Mechanismen werden diesbezüglich etabliert?
- ⇒ Inwieweit wird menschenrechtliche Expertise von unabhängigen Organisationen eingebunden?
- ⇒ Was wird unternommen, um die Teilhabe vulnerabler Personengruppen an der Wirtschaftsentwicklung, zu inklusiven Beteiligungsprozessen, zur Durchführung von ex-ante-Analysen etc. zu erreichen?

5. Wirtschaft & Menschenrechte

Außenwirtschaftspolitik

Der UN-Sozialausschuss hat in seinen *Concluding Observations* zum sechsten Staatenbericht der Bundesregierung seine Besorgnis bezüglich negativer Effekte der europäischen Handels- und Agrarpolitik zum Ausdruck gebracht und einen konsequenten Menschenrechtsansatz in diesem Bereich eingefordert. Das Qualitätsmerkmal sollte dieser Aufforderung – anknüpfend an die Ausführungen im bisherigen MR-Konzept – Rechnung tragen. Zur Begründung sollte auf die UNGP verwiesen werden, wonach Handels- und Investitionspolitik die Handlungsspielräume von Staaten nicht einschränken darf, die zur Umsetzung von Menschenrechten erforderlich sind. Zudem sollten

Artikel 3 und 21 des Vertrags von Lissabon genannt werden, wonach die EU verpflichtet ist, die Menschenrechte in der auswärtigen Politik (einschließlich der gemeinsamen Agrar-, Handels- und Investitionspolitik) zu achten und zu fördern.

Formulierungsvorschläge für diesen Bereich:

- *Das BMZ setzt sich gemäß dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte dafür ein, dass Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen einschließlich der Menschenrechtsprüfung künftig bereits vor der Erteilung von Verhandlungsmandaten zu Handels- und Investitionsschutzabkommen durchgeführt werden.*
- *Das BMZ setzt sich dafür ein, dass Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards in allen Handelsabkommen verbindlich verankert und dem bilateralen Streitschlichtungs- und Sanktionsmechanismus unterworfen werden.*
- *Das BMZ unterstützt die Umsetzung eines ambitionierten nationalen Lieferkettengesetzes, das deutsche Unternehmen zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt in ihren Wertschöpfungsketten verpflichtet und den Zugang von Betroffenen zu deutschen Zivilgerichten verbessert. Dieses soll eine Evaluierungsklausel einhalten. Wenn notwendig, werden in der nächsten Legislaturperiode Nachbesserungen vorgenommen. Als wirtschaftsstärkstes EU-Land unterstützt Deutschland ein wirksames europäisches Lieferkettengesetz.*
- *Das BMZ setzt sich bei Ressortabstimmungen dafür ein, dass im Falle staatlicher Förderungsmaßnahmen (wie öffentlicher Beschaffung oder Außenwirtschaftsförderung) den begünstigten Unternehmen die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zur Auflage gemacht und diese unabhängig überprüft werden. Verstöße gegen das Lieferkettengesetz werden mit einem vorübergehenden Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung sowie öffentlichen Aufträgen sanktioniert.*
- *Das BMZ spricht sich gegen die Aufnahme von Investor-Staats-Schiedsgerichten in künftigen Handels- und Investitionsschutzabkommen und gegen einen Multilateralen Investitionsgerichtshof aus.*

Unternehmerische Verantwortung

Die DEval-Evaluierung „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen technischen Zusammenarbeit“ hat ergeben, dass das Menschenrechtskonzept bei der Durchführung von Projekten und der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor den zuständigen Mitarbeiter*innen nicht präsent ist und keine Beachtung findet. Die GIZ sei „ihrer Verpflichtung, menschenrechtliche Risiken zu prüfen, unter Verweis auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen sowie auf den Aufwand [...] bisher nicht angemessen nachgekommen“. Dies steht im klaren Widerspruch zu dem unermüdlichen Einsatz von Bundesminister Gerd Müller für ein deutsches Lieferkettengesetz und für eine entsprechende EU-Regulierung.

Bereits 2016 war DEval in der Evaluierung „Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten“ zu dem Ergebnis gekommen, dass „Ansätze zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten nicht geeignet sind, zur Förderung der in extremer Armut lebenden Bevölkerungsschichten beizutragen“. Auch die Evaluierung von develoPPP stellte eine geringe Ausrichtung auf Bedarfe marginalisierter entwicklungspolitischer Zielgruppen in den Partnerländern sowie die fehlende Berücksichtigung internationaler Vereinbarungen wie der Pariser Erklärung zur Partnereinbindung fest. Ein inklusives Wirtschaftswachstum und armutsmindernde Effekte könnten nicht per se belegt werden.

Das Qualitätsmerkmal sollte verdeutlichen:

- Wie werden Prüfung und Monitoring menschenrechtlicher Risiken bei Kooperationen mit der Privatwirtschaft sichergestellt?
- Welche Strukturen stellen die Umsetzung der Empfehlung, menschenrechtliche Risiken bei Kooperationen mit der Privatwirtschaft besser nachzuhalten, im BMZ und in der GIZ sicher?

- Wie erfolgt die Prüfung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt von Unternehmen seitens des BMZ als Voraussetzung für ihre Einbindung in die Technische Zusammenarbeit?
- Wie wurde die Empfehlung, die „handlungsleitenden Richtlinien zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in den Programmen, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, zu vereinheitlichen“, umgesetzt?
- Wie wird die im MR-Leitfaden geforderte Stärkung von Klein(st)betrieben befördert?