

Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung: Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht

Kämpf, Andrea

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kämpf, A. (2013). *Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung: Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht.* (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 22). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-369404>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung

Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht

Andrea Kämpf



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
Wertewerk
Barrierefreies Publizieren
Tübingen

Policy Paper Nr. 22
November 2013

ISBN 978-3-942315-96-8 (Online)
ISSN 1614-2195 (Online)

© 2013 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Autorin

Andrea Kämpf ist Rechtsanwältin und seit 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte im Bereich Entwicklungspolitik der Abteilung für internationale Menschenrechtspolitik. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die Rechenschaftslegung staatlicher Geber sowie die Förderung der Zivilgesellschaft. Daneben berät sie im Rahmen einer Kooperation mit der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit staatliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes. Vor ihrer Tätigkeit am Institut war sie unter anderem mehrere Jahre in einem privaten Beratungsunternehmen der Entwicklungszusammenarbeit und bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa tätig.

Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.



Die Autorin dankt Rebecca Walter für hilfreiche Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags, Korinna Horta, Heike Rabe und Anna Würth für wertvolle Anmerkungen sowie Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus der Zivilgesellschaft, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Durchführungsorganisationen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau für inspirierende Diskussionen.

Zur Terminologie

Mit Blick auf die Länder, mit denen Deutschland in der Entwicklungszusammenarbeit kooperiert, wurde der Begriff „Partnerländer“ beziehungsweise im Singular „Partnerland“ gewählt, weil er geläufig ist und aus menschenrechtlicher Sicht auch ein zu erstrebendes Ziel formuliert. Der Autorin ist bewusst, dass „Partner(schaft)“ eine tatsächliche Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe suggeriert, die aus unterschiedlichen Gründen in der Entwicklungszusammenarbeit oft nicht gegeben ist.

Der Begriff „Geber“ wird für die Entwicklungspartner verwendet, die finanzielle oder technische Zusammenarbeit an Partnerländer leisten.





Inhalt

Zusammenfassung	6	4	Herausforderungen.....	20
Executive Summary	7	4.1	Akzeptanz durch das Partnerland	20
1 Stand der Entwicklung	9	4.2	Zugang für Betroffene	22
2 Ein Beschwerdemechanismus – tut das Not?	10	4.3	Integration des Beschwerdemechanismus in den Vorhabenzyklus	22
2.1 Der Bedarf für einen Beschwerdemechanismus	10	5	Der Beschwerdemechanismus – interne Problemlösung und externe Überprüfung	23
2.2 Warum kommt es zu Beeinträchtigungen?	12	5.1	Exkurs: Entwicklung und Einordnung der Beschwerdemechanismen der Entwicklungsbanken.....	23
2.3 Wie ein Beschwerdemechanismus die Situation verändern könnte – und welche Vorteile er sonst noch hat	13	5.2	Organisationsinterne vertrauliche und unabhängige öffentliche Verfahren.....	24
2.3.1 Präventives Risikomanagement	14	5.3	Ein Vorschlag für ein zentrales unabhängiges öffentliches Überprüfungsverfahren	25
2.3.2 Lokale Erfolgskontrolle	14	5.3.1	Verfahren	25
2.3.3 Verbesserte Wirksamkeit	15	5.3.2	Ansiedlung	26
2.3.4 Positive innenpolitische Wirkung	15	5.3.3	Organisation – Panel der Expertinnen und Experten und Geschäftsstelle	26
2.3.5 Komplementierung der Rechenschaftslegung in der Entwicklungszusammenarbeit	16	5.3.4	Kompetenzen des Panels	27
2.3.6 Menschenrechtliche Vorreiterrolle	17	6	Empfehlungen	28
3 Rechenschaftslegung für staatliches Handeln im Ausland.....	17			
3.1 Grund- und Menschenrechte.....	17			
3.2 Beurteilungsgrundlage für einen Beschwerdemechanismus	19			

Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung

Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht

Zusammenfassung

Entwicklungszusammenarbeit soll Menschenrechte fördern. Das tut sie oft, aber sie tut es nicht automatisch. Beschwerden über Entwicklungsvorhaben von Menschen aus Partnerländern deutscher Entwicklungszusammenarbeit richteten sich in den vergangenen Jahren auch gegen Vorhaben mit deutscher Unterstützung. In diesen Vorhaben kam es zu menschenrechtswidrig durchgeführten Zwangsumsiedlungen. Die Beschwerden wurden teilweise vom Sozialausschuss der Vereinten Nationen aufgegriffen. Dieser fordert die deutsche Regierung auf, Entwicklungszusammenarbeit so zu gestalten, dass Menschenrechte nicht verletzt, sondern gefördert würden.

Es sind die Regierungen der Partnerländer, die Entwicklungsvorhaben verantworten. Geberländer tragen jedoch mit ihrer Finanzierung und Unterstützung dazu bei und ermöglichen oft erst die Umsetzung. Die dadurch gegebene Mitverantwortung für die Wirkungen und Nebenwirkungen von Entwicklungsvorhaben muss auch menschenrechtlich überprüfbar sein. Anders als beispielsweise die internationalen Entwicklungsbanken verfügt die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit nicht über einen unabhängigen zentralen Mechanismus, der Beschwerden prüft und die Ergebnisse veröffentlicht. Ein solcher Mechanismus gibt den Betroffenen eine Stimme in der Entwicklungszusammenarbeit, also denjenigen, die ihre Auswirkungen erfahren. Der Mechanismus sollte die menschenrechtlichen Auswirkungen der Beteiligung an Vorhaben beurteilen. Dies unterscheidet ihn von anderen Instrumenten wie der Evaluierung oder der Vorabfolgenabschätzung: Diese beurteilen Programme nach deren entwicklungspolitischer Wirkung oder werden von Gebern initiiert.

Die vorliegende Publikation argumentiert, dass die Einführung eines Beschwerdemechanismus menschenrechtlich geboten ist und eine Lücke im Rechenschafts-

legungssystem der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit schließt. Menschenrechtlich lässt sich die Forderung nach Beschwerdemechanismen aus der Begründung extraterritorialer Verantwortung und der Verpflichtung zur Einrichtung wirksamer Beschwerdemechanismen ableiten. Daneben zeigen nicht zuletzt der Vorschlag des Forum Menschenrechte zu einem Beschwerdemechanismus in der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wie auch die Diskussionen um die Entwicklungsziele nach 2015, wie zentral Rechenschaftslegung durch Geber geworden ist.

Entwicklungspolitisch bietet ein solcher Mechanismus neben der Stärkung der Eigenverantwortung durch mehr lokale Erfolgskontrolle auch die Möglichkeit, mit den Rückmeldungen Betroffener Risiken von Vorhaben frühzeitig zu begegnen und umzusteuern. Er ist damit idealerweise vor allem ein Instrument des präventiven Risikomanagements, so dass menschenrechtswidrige Folgen überhaupt nicht erst eintreten. Hier wie dort kann ein Beschwerdemechanismus den Dialog mit der Zivilgesellschaft erleichtern und die Debatte über Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit qualitativ anreichern. Daneben könnte eine systematische Analyse der einzelnen Fälle auch die rechtswissenschaftliche Diskussion zu Umfang und Grenzen extraterritorialer Verpflichtungen von Gebern vorbringen. Möglicherweise auftretende Bedenken der Partnerinstitutionen in den Partnerländern sind Herausforderungen, denen eine menschenrechtlich orientierte Entwicklungszusammenarbeit begegnen muss und kann.

Als Standard gilt heute ein zweiteiliges Verfahren – auf der ersten Stufe ein auf Problemlösung fokussiertes Verfahren des Vorhabens vor Ort und auf der zweiten Ebene ein zentrales unabhängiges Überprüfungsverfahren. Während ersteres eher Mediationscharakter hat und durch Vertraulichkeit gekennzeichnet ist, ist letzteres ein unabhängiges Verfahren, dessen Verfah-

rensschritte transparent dokumentiert werden. Das erste gibt Organisationen die Möglichkeit zur Selbstkorrektur, indem sie im Dialog mit den Beteiligten schnell und einvernehmlich nach einer Lösung suchen. Das unabhängige öffentliche Verfahren hingegen ist dann einschlägig, wenn es zwischen den Beteiligten zu keiner Einigung kommt oder keine Abhilfe mehr geschaffen werden kann, weil die Beeinträchtigung sich bereits unwiderruflich manifestiert hat. Die Durchführungsorganisationen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit und die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau verfügen nach eigenen Angaben über interne vertrauliche Verfahren, mit denen Beschwerden aufgegriffen werden. Diese könnten zu solchen Problemlösungsverfahren ausgebaut werden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, bis Mitte der 18. Legislaturperiode einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus mit einem zentralen unabhängigen öffentlichen Überprüfungsverfahren einzurichten. An die Durchführungsorganisation gerichtet regt es an, die Chancen eines solchen Beschwerdemechanismus wahrzunehmen und eine Einrichtung konstruktiv zu begleiten und gleichzeitig die internen vertraulichen Verfahren im Sinne eines Problemlösungsverfahrens gemäß internationaler guter Praktiken und der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands auszubauen. Weiter empfiehlt es dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag, jährlich einen Bericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über Beschwerden zu Entwicklungsvorhaben mit deutscher Beteiligung einzuholen und diesen in öffentlicher, gemeinsamer Ausschusssitzung zu diskutieren.

Executive Summary

Development cooperation is supposed to further human rights. While it often does, it does not do so by default. There have been complaints about development programmes in partner countries supported by German development cooperation, often because of alleged forced evictions, not compliant with international human rights. Some of the complaints were dealt with before the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The Committee recommended to the German government to ensure that its development cooperation policies contribute to the promotion of economic, social and cultural rights and do not result in their violation.

Governments of countries supported by development cooperation are primarily responsible for the human rights compliance of their development programmes. However, donor countries contribute to those programmes through financial or technical assistance; without donor funding, some countries would not be able to implement their development programmes at all. Donor countries are therefore responsible as well when it comes to impacts and side effects of development cooperation. Contrary to the development banks, Germany does not have a central independent transparent mechanism for its bilateral development cooperation, which considers complaints and publishes the outcomes. Such a mechanism would give those a voice in development cooperation who are primarily affected by it. In addition, it would assess the donor participation according to the human rights-related outcomes it has triggered or contributed to. This is where a human rights-based complaint mechanism differs from evaluations or impact assessments: evaluations assess programmes according to their development impact and impact assessments are usually initiated by donors.

This publication argues that human rights require introducing such a complaint mechanism and that it would close an accountability gap of German bilateral development cooperation. From a human rights perspective, a complaint mechanism for development cooperation is grounded in extraterritorial human rights obligations and states' obligation to provide for effective redress. Also, requests for donor accountability have become a central issue as adamantly underscored by the proposal of the German NGO umbrella organisation Forum Menschenrechte for a human rights complaint mechanism for development cooperation as well as the discussions taking place within and around the post-2015-debate.

From a development perspective, such a mechanism leads to more ownership through localized impact control. It also provides donors with the opportunity to learn through complaints about whether risks of their engagement have materialized which, in turn, enables them to adapt their engagement at an early stage. Thus, a complaint mechanism would ideally be an instrument of preventive risk management, which contributes to the prevention of human rights infringements. Furthermore, a complaint mechanism might facilitate dialogue with civil society, both in Germany as well as in the countries where German development cooperation is active. It can also enrich the quality of the debate about possibilities and limits of development cooperation. Apart from this, a systematic analysis of the cases brought forward could also further and deepen the debate about scope and limits of extra-territorial obligations of donor states. Doubts which might arise among partner institutions about whether to cooperate with a donor in possession of a complaint mechanism are challenges that human rights-based development cooperation must be able to cope with.

The current state of the art is a two-fold mechanism. First a confidential procedure focused on problem-solving, preferably in the countries where development cooperation takes place, followed by a centralized, independent and transparent human rights compliance mechanism. While the former is a kind of mediation, the latter is an independent procedure whose steps and outcomes are documented in a transparent manner. The former provides development institutions with the

opportunity to search expeditiously and in good faith for a jointly acceptable solution, the latter is necessary in cases where the parties concerned do not reach an agreement or the harmful impact is already irreversible. The implementing agencies Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) and the development bank of the Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) report having internal confidential mechanisms by which they deal with complaints, and which could be further developed into problem-solving mechanisms.

The German Institute for Human Rights recommends the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development to establish such a complaint mechanism with an independent, transparent and accessible human rights compliance function by mid legislative term. It suggests to the implementing agencies, in particular GIZ and KfW, to recognize the opportunities such a complaint mechanism offers and to work constructively towards its establishment. Concurrently the agencies should develop their own internal procedures into a problem-solving procedure along international good practice and Germany's human rights obligations. Last but not least, it recommends to the Committee on Economic Cooperation and Development and the Committee on Human Rights and Humanitarian Aid of the German Bundestag, to request an annual report from the German Ministry for Economic Cooperation and Development, which summarises complaints about development programmes supported by Germany, and to discuss this report in a joint and public meeting.

1 Stand der Entwicklung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im Mai 2011 das erste verbindliche Konzept zu Menschenrechten in der deutschen Entwicklungspolitik veröffentlicht. Das BMZ formuliert darin die Rechenschaftslegung als Teil eines Menschenrechtsansatzes. Sie fördere das Zusammenwirken von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Strukturen und verbessere entwicklungspolitische Ergebnisse.¹ Bezieht sich das zunächst auf die Rechenschaftslegung in den Partnerländern, nimmt sich das BMZ selbst von dieser Erkenntnis nicht aus: Unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer Geber soll die Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus geprüft werden.²

Mit einem solchen Beschwerdemechanismus könnten sich Menschen in Partnerländern direkt an Deutschland als Geberland wenden, wenn sie meinen, von den Auswirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit negativ betroffen zu sein oder es mit großer Sicherheit werden zu können. Artikel 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verpflichtet Staaten dazu, dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen Rechten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen. Es ist anerkannt, dass Staaten auch bei Handlungen außerhalb ihres eigenen Territoriums, also im Verhältnis zur Bevölkerung von Drittstaaten, grundsätzlich an die Menschenrechte gebunden sind.

Die Umsetzung von extraterritorialen Staatenpflichten ist dringlich: Im deutschen Staatenberichtsverfahren zum Sozialpakt 2010/2011³ hatte die deutsche Zivilgesellschaft in einem Bericht die Zusammenarbeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Kambodscha im Landsektor kritisiert.⁴ Der Ausschuss forderte Deutschland im Anschluss daran auf, seine Entwicklungszusammenarbeit so auszugestalten, dass diese Menschenrechte fördere und nicht verletze.⁵ Auf Anfrage des BMZ hat das Institut 2012 eine unabhängige menschenrechtliche Einschätzung des deutsch-kambodschanischen Programmes zu Landrechten durchgeführt, die mit Empfehlungen für zukünftige Programme schließt, darunter die Verankerung von Beschwerdemöglichkeiten.⁶

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) hat seit 2011 zu Notwendigkeit und Ausgestaltung, möglichen Anschließungsoptionen und dem Mehrwert eines solchen Mechanismus Stellung bezogen und sich darüber mit Mitgliedern der Zivilgesellschaft, des BMZ sowie der Durchführungsorganisationen ausgetauscht.⁷ Das vorliegende Positionspapier stellt in Kapitel 2 diese Überlegungen aus menschenrechtlicher und entwicklungspolitischer Sicht vor und skizziert in Kapitel 3 die menschenrechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des Beschwerdemechanismus. Weiter erläutert das Papier in Kapitel 4 mögliche Herausforderungen in der Umsetzung und wie die deutsche Entwicklungspolitik ihnen begegnen kann. In Kapitel 5 werden Eckpunkte für die Ausgestaltung eines solchen Mechanismus vorgeschlagen. Kapitel 6 schließt mit Handlungsempfehlungen an Bundesregierung, Durchführungsorganisationen und Parlament.

- 1 BMZ Strategiepapier (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept, S. 12. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf [Stand 28.08.2013].
- 2 A.a.O., S. 21: „Zur Umsetzung von Menschenrechten gehören Rechenschaftsmechanismen, an die sich Personen oder Gruppen wenden können, wenn sie sich in ihren Menschenrechten beeinträchtigt sehen. Dies gilt auch für die EZ in den Partnerländern und in Deutschland. Daher wird, auch unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer Geber, die Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus durch das BMZ geprüft. Bei der Prüfung stehen die Stärkung der Eigenverantwortung der Partner und die Zugänglichkeit für zivilgesellschaftliche Organisationen im Mittelpunkt.“
- 3 Sozialpaktausschuss (2011): 46. Sitzung, UN Dok. E/C.12/2011/SR.10, Ziffern 6, 14.
- 4 Parallel Report in Response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_parallel_Alliance_en.pdf [Stand 27.08.2013].
- 5 Sozialpaktausschuss (2011): 46. Sitzung, UN Dok. E/C.12/2011/SR.10, Ziffer 11.
- 6 German Institute for Human Rights / Lüke, Monika (2013): Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_hr_assessment_of_the_german_cambodian_land_rights_program.pdf [19.11.2013].
- 7 Das Forum Menschenrechte hat im Oktober 2012 einen Vorschlag für einen Menschenrechtsklagemechanismus in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vorgelegt: Forum Menschenrechte (2012): Proposal for a Human Rights Complaint Mechanism for German development cooperation. http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/1210_FMR_Proposal_HR_Complaint_Procedure_Dev_Coop.pdf [Stand 24.10.2013].

2 Ein Beschwerdemechanismus – tut das Not?

Warum sollten Geber, die freiwillig Gelder zur Entwicklung anderer Länder zahlen, auch noch für die Folgen dieser Zahlungen zur Rechenschaft gezogen werden? Verantwortet nicht das Partnerland alleine die Umsetzung von Entwicklungsgeldern und daraus entstehende Konsequenzen?

Es sind in der Tat die Regierungen der Partnerländer, die Entwicklungsvorhaben verantworten. Geberländer tragen mit Geld oder unterstützender technischer Beratung dazu bei. Oft machen diese Beiträge die Umsetzung eines spezifischen Entwicklungsvorhaben für das Partnerland überhaupt erst möglich. Dadurch haben Geber eine Mitverantwortung für Wirkungen und Nebenwirkungen von Entwicklungsvorhaben.

2.1 Der Bedarf für einen Beschwerdemechanismus

Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht: Entwicklungszusammenarbeit soll der Entwicklung eines Landes zugutekommen. Das tut sie oft, aber sie tut es nicht automatisch.

Zwar zeigt sich gerade in der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes, mit dem Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit konzeptionell wie auch praktisch verbunden wurden, dass Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte substantiell fördern kann – und dass umgekehrt Menschenrechte gute, nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit verstärken.

Daneben gibt es Entwicklungsvorhaben, die Menschenrechte weder substantiell fördern, sie aber auch nicht

unbedingt verletzen: Entgegen einer bisweilen aufscheinenden Ansicht fördert nicht jeder Straßenbau die Rechte von Frauen, nur weil diese die Straße ab und zu benutzen.

Schließlich kann es zu Menschenrechtsverletzungen kommen: Die Beschwerden, die in den letzten Jahrzehnten beim Beschwerdemechanismus der Weltbank (im Folgenden: Inspection Panel) eingegangen sind, zeigen, dass insbesondere große Infrastrukturprojekte massive, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte hatten – beispielsweise durch menschenrechtswidrig durchgeführte Zwangsumsiedlungen oder Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Umweltverschmutzung. Eine Reihe vergleichbarer Beschwerden gibt es auch über Entwicklungsvorhaben mit deutschem Geberanteil.⁸ Zwei davon kamen auch vor den Sozialausschuss der Vereinten Nationen.

Deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen haben 2001 und 2011 in den beiden Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss auf menschenrechtliche Beeinträchtigungen bei Entwicklungsvorhaben in Ghana respektive Kambodscha hingewiesen.⁹ Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit förderte in Ghana im Rahmen des Goldtagebaus Minenbetreiber mit Krediten über die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG). In Kambodscha unterstützte sie mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) die kambodschanische Regierung und Verwaltung unter anderem bei der technisch-administrativen Umsetzung der Landpolitik. Daneben beriet sie bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen sowie dem Aufbau und der Qualifizierung einiger der mit Landfragen befassten Institutionen.

In beiden Fällen kam es zu Zwangsumsiedlungen, die in keiner Weise die Anforderungen des Sozialpaktes an Verhältnismäßigkeit, vorherige Konsultation und ange-

8 Hier und an anderen Stellen wird auf Blogs verwiesen werden, da es keine unabhängigen Untersuchungen beziehungsweise keine Verarbeitung der Blog-Diskussionen in der Sekundärliteratur dazu gibt. Neben den in dieser Veröffentlichung beschriebenen Fällen Kambodscha, Ghana und Namibia siehe beispielhaft auch die Veröffentlichung der zivilgesellschaftlichen Organisation Urgewald: Entwicklungspolitik online/urgewald: KfW soll Müllverbrennung in Peking nicht finanzieren [Internet] Deutschland. 30.8.2012 [zitiert am 6.11.2013]. http://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=8717:kfw-soll-muellverbrennung-in-pekung-nicht-finanzieren&catid=28&Itemid=70 [Stand 6.11.2013].

9 Brot für die Welt/FIAN (2001): Parallelbericht zum 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland beim Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr). Schwerpunkt: Das Recht auf angemessene Ernährung. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_parallel_de.pdf [Stand 27.08.2013]; Brot für die Welt, FIAN Deutschland, GegenStrömung, Deutsche Kommission Justitia et Pax, MISEREOR, Urgewald (2011): Parallel Report in Response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/userupload/PDFDateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_parallel_EKD_FIAN_en.pdf [Stand 27.08.2013].

messene Entschädigung erfüllt. Die Umgesiedelten hatten keinen Zugang zu effektiven Rechtsmitteln.¹⁰

Auch wenn Geber in der Entwicklungszusammenarbeit auf unterschiedlichen Wegen versuchen, menschenrechtliche Beeinträchtigungen zu vermeiden und die geplanten Entwicklungsziele zu erreichen, kann es immer wieder vorkommen, dass Vorhaben zu solchen menschenrechtlichen Beeinträchtigungen führen. Dies kann auf verschiedene Art und Weise geschehen, wie die folgenden Fallgruppen zeigen:

- **Es werden Kooperationspartner ausgewählt, die an Einschränkungen von Menschenrechten beteiligt sind.** Dies ist beispielsweise der Vorwurf einer Gruppe aserbaidchanischer zivilgesellschaftlicher Organisationen an die US-amerikanische Entwicklungszusammenarbeitsagentur USAID. USAID habe im Jahr 2012 mit 1,5 Millionen US-Dollar eine aserbaidchanische Organisation gefördert, die als NGO eingetragen, aber vom Vorsitzenden des Rechtsausschusses des aserbaidchanischen Parlamentes – und wie die meisten aller Mitglieder des Parlamentes Mitglied der Regierungspartei – geleitet wird. Es war maßgeblich dieser Rechtsausschuss, der die Gesetze zur Einschränkung bürgerlich-politischer Rechte in Aserbaidshan verabschiedete.¹¹ Ähnliche Kritik richtet sich gegen die Unterstützung der mexikanischen Polizei durch das deutsche Bundesinnenministerium sowie die Vertragsbeziehung zwischen der DEG und seinem honduranischen Geschäftspartner. Die DEG hat die Auszahlung des Darlehens inzwischen gestoppt.¹²
- **Verantwortliche Stellen des Partnerlandes setzen die Gelder aus der Entwicklungszusammenarbeit so ein, dass sie der Stabilisierung einer herrschenden Partei dienen.** Dies ist der Befund eines Berichtes von Human Rights Watch zu Äthiopien von 2010. Er zeichnet nach, wie durch Sozialprogramme die Parteigänger der Regierungspartei bevorzugt und Oppositionsangehörige von Sozialleistungen ausgeschlossen werden.¹³
- **Private Dienstleister verursachen Menschenrechtsbeeinträchtigungen:** Private Dienstleister werden in der Regel durch den Kooperationspartner oder Träger im Land selber unter Vertrag genommen. Vorstellbar sind Konstellationen, in denen private Landvermessungsbehörden aufgrund von Bestechung das Land zugunsten bestimmter Parteien vermessen oder aber private Sicherheitsunternehmen, aus deren Reihen es zu Übergriffen gegen die Bevölkerung kommt.
- **Mangelhafte Folgeabschätzung in der Planungsphase:** Entwicklungsfachkräfte unterschätzen die Auswirkungen der von ihnen konzipierten Unterstützung beziehungsweise haben keine Maßnahmen zur Risikominderung vorgesehen. Manchmal kann es notwendig sein, Risiken einzugehen. Dann muss aber eine menschenrechtliche Folgeabschätzung durchgeführt werden, die neben den erhofften Wirkungen auch die möglichen negativen Auswirkungen darstellt, wie diese gemindert werden können und die Sollbruchstellen festlegt, ab denen ein Ausstieg angezeigt ist.
- **Nach Finanzierungszusage stellt sich heraus, dass das Vorhaben zwar adäquat geplant wurde, es jedoch bei der Umsetzung zu Beeinträchtigungen kommt:** Oft geht dies damit einher, dass Verhandlungspartner der deutschen Regierung nicht diejenigen sind, die später die Umsetzung verantworten,

10 Siehe zu Kambodscha auch: German Institute for Human Rights / Lücke, Monika (2013): Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_hr_assessment_of_the_german_cambodian_land_rights_program.pdf [19.11.2013].

11 Zu USAID und Aserbaidshan siehe die folgenden Blogs: Huseynov, Ali. In Mutatione Fortitudo: 1.5 million dollars of US taxpayers' money granted to Azerbaijan GONGO [Internet]. Baku, Aserbaidshan. 28. November 2012 [zitiert am 26.08.2013]. <http://blog.novruzov.az/2012/11/15-million-us-taxpayers-money-granted.html> [Stand 24.10.2013]; Turan News Agency. Interview: U.S. Funds Pro-government Structures in Azerbaijan [Internet]. Baku, Aserbaidshan. 01. Mai 2013 [zitiert am 26.08.2013]. <http://www.contact.az/docs/2013/Politics/050100034617en.htm#.UmkN5lFoHjg> [Stand 24.10.2013]; USAID (2013): Pressemitteilung: Human Rights Discussion promoted in the Regions. <https://www.usaid.gov/azerbaijan/press-releases/human-rights-discussion-promoted-regions> [Stand: 26.08.2013]. Zur Verwendung von Blogs siehe Fußnote 8.

12 Siehe Blogbeitrag Portal Amerika 21.de. Nachrichten und Analysen aus Lateinamerika und der Karibik. Mexiko: Deutsche Polizeihilfe könnte organisiertes Verbrechen fördern [Internet]. Berlin. 05.05.2011 [zitiert am 26.08.2013]. <http://amerika21.de/meldung/2011/05/29611/polizeihilfe-deutschland-mexik> [Stand 24.10.2013]. Zur Verwendung von Blogs siehe Fußnote 8. Die Unterstützung war Thema einer Kleinen Anfrage im Bundestag: Deutscher Bundestag (2012): Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage: Gewalteskalation und Menschenrechtsverletzungen in Mexiko. Drucksache 17/9116. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/091/1709116.pdf> [Stand 26.08. 2013] FIAN Deutschland: DEG reagiert und stoppt Kredit an honduranischen Palmölproduzenten – FIAN begrüßt die menschenrechtskonforme Entscheidung , 14.4.2011, <http://www.fian.de/artikelansicht/2011-04-14-deg-regagiert-und-stoppt-kredit-an-honduranischen-palmoelproduzenten-fian-begruesst-die-menschenrechtskonforme-entscheidung/> [Stand: 10.12.2013].

13 Siehe Bericht von Human Rights Watch (2010): Development without freedom. <http://www.hrw.org/reports/2010/10/19/development-without-freedom-0> [Stand 26.08.2013].

sondern nachgeordnete Behörden beziehungsweise andere Ministerien. So jedenfalls die Konstellation im eingangs erwähnten Fallbeispiel Kambodscha.¹⁴ Eine ähnliche Konstellation liegt nach Darstellung der Zivilgesellschaft in Namibia vor.¹⁵ Dort unterstützt die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit das Landministerium bei der Umsetzung einer Landreform und der Vergabe von Landtiteln. Die Entscheidung darüber, wer aus den Reihen der indigenen Bevölkerung überhaupt Landtitel erhalten darf, trifft jedoch ein anderes Ministerium. Folge der Landreform sei, dass die Nichtberechtigten nicht nur keine Titel erhalten, sondern teilweise auch neuen Landtitelinhabern weichen müssten.

Diese letztgenannte Konstellation ist vermutlich die häufigste: Die menschenrechtlichen Beeinträchtigungen sind zum Zeitpunkt der Verhandlungen mit der Partnerregierung nicht absehbar und entstehen erst während der Umsetzung. Sie werden durch Akteure herbeigeführt, mit denen Deutschland weder verhandelt noch Zugriff auf deren Politik und Umsetzung hat. Oft liegt zwischen Planung des Vorhabens und seiner Durchführung mit den Beeinträchtigungen auch ein beträchtlicher Zeitraum, in dem sich gegebenenfalls der institutionelle, wirtschaftliche und politische Kontext verändert hat.

Anders stellt sich Verantwortlichkeit möglicherweise im Fall einer „Duldung“ dar, wenn der Geber sich an Programmen beteiligt, in deren Rahmen es zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen kommt, die vom Geber nicht beabsichtigt, aber ihm bekannt sind: Könnte sich ein Geber dann damit rechtfertigen, sich auf die unproblematischen Bereiche zurückgezogen haben – so wie in Kambodscha und Namibia auf die administrative Unterstützung des Landregistrierungssystems, welche ja tatsächlich für viele sichere Grundbesitzverhältnisse brachten? Und wie sind Fälle zu beurteilen, in denen Geber die Auswirkungen auf Betroffene unterschätzt haben? Oder Fälle, in denen die von Gebern angeregten Maßnahmen zum Ausgleich von Nachteilen für bestimmte Gruppen nicht im angestrebten Umfang wirken?

2.2 Warum kommt es zu Beeinträchtigungen?

Die Ursachen für menschenrechtliche Beeinträchtigungen bei der Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit liegen nicht allein bei der Programmkonzeption oder der -umsetzung. Sie beruhen auch auf den in der Regel unausgesprochenen diskursiven Annahmen und tatsächlichen Rahmenbedingungen in der Entwicklungspolitik. Diese geben eine bestimmte Perspektive vor oder setzen Anreize, die dazu führen können, dass menschenrechtliche Erwägungen nicht ausreichend berücksichtigt und Betroffene vorher und während der Umsetzung von Entwicklungsvorhaben nicht oder nicht ausreichend gehört werden:

- **Das vorherrschende Verständnis von Entwicklung ist einseitig:** Entwicklung evoziert Vorstellungen von Fortschritt und Verbesserung – Maßstab ist dabei der Mittelwert für alle. Dies können umweltschonendere Formen der Energiegewinnung, Rechtssicherheit durch Landregistrierung oder auch eine ausreichende Wasserversorgung sein. Weniger ins Bewusstsein dringt meistens, dass diese Ziele – so wünschenswert sie nach Abwägung insgesamt sein mögen – für einzelne oder für bestimmte Gruppen von Menschen oder Regionen auch überproportional Beeinträchtigungen nach sich ziehen können, die von den Regierungen der Partnerländer nicht adäquat adressiert werden: Möglicherweise macht der Bau eines Staudammes Umsiedlungen notwendig, Landregistrierung und die Demarkierung von Eigentum ignorieren kollektive Besitz- und Landnutzungsrechte beziehungsweise führen zu Einschränkungen für Nomaden, und die Wasserversorgung wird so reformiert, dass arme Bevölkerungsgruppen absolut höhere Preise zahlen als der Mittelstand.
- **Entwicklungsvorhaben werden oft aus einer eher technischen oder ökonomischen Perspektive betrachtet.** Dabei lassen diese sich – wie der Bau eines Krankenhauses oder einer Straße – nicht losgelöst von der allgemeinen Menschenrechtslage beurteilen: Das Inspection Panel der Weltbank macht in seinem Bericht zur Ölpipeline Tschad-Kamerun 2001 deutlich, dass es bei massiven Ein-

14 In Kambodscha verhandelte die deutsche Regierung mit dem Cambodian Rehabilitation and Development Board at the Council for the Development of Cambodia (CRDB/CDC). Umsetzungspartner war das Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit war nicht direkt an den Menschenrechtsbeeinträchtigungen beteiligt, sondern leistete vor allem technisch-administrative und rechtliche Beratung und unterstützte den Aufbau der beteiligten Institutionen.

15 Siehe Blog von Sommer, Rebecca. Minority Voices Newsroom. Namibia: German GIZ directly engaged with Dispossessing indigenous Peoples of their Lands and Territories [Internet] Namibia. 30. März 2013 [zitiert am 26.08.2013]. <http://minorityvoices.org/news.php/fr/1402/namibia-german-giz-directly-engaged-with-dispossessing-indigenous-peoples-of-their-lands-and-territ> [Stand 24.10.2013]. Zur Verwendung von Blogs siehe Fußnote 8.

schränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit fraglich ist, ob die von der Weltbank geforderten freien und informierten Konsultationen so durchführbar waren.¹⁶

- **Die Verfahren der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren sich auf die Unterstützung der staatlichen Strukturen des Partnerlandes.** Menschenrechtliche Beeinträchtigungen beruhen oft auf einer mangelhaften Konzeption des Vorhabens durch das Partnerland. Die Gründe können mangelnde Kapazitäten, aber auch fehlender politischer Wille sein. Der Ausgestaltung von Entwicklungsvorhaben und dem Politikdialog liegt aber die Annahme zugrunde, dass Regierungen der Partnerländer genügend Partizipation sicherstellen, in der Regel im Interesse ihrer Bevölkerung handeln beziehungsweise menschenrechtswidrige Politiken nach entsprechendem Hinweis durch Geberländer einstellen. Dies vernachlässigt, dass es gerade Verantwortliche auf Seiten der Partnerregierungen sein können, die ein geringes Interesse an der Einhaltung von Menschenrechten haben und auch entsprechender Beratung nicht aufgeschlossen gegenüber stehen. Geber mögen dies zu Beginn übersehen, die Probleme unterschätzen oder der Regierung des Partnerlandes „the benefit of the doubt“ geben. Oder sie nehmen es billigend in Kauf – aus wirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Erwägungen.¹⁷
- **Internationale Entwicklungspolitik setzt Anreize für menschenrechtlich risikoreiche Vorhaben insbesondere in Schwellenländern.** Geber haben mehrfach erklärt, langfristig 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Entwicklungszusammenarbeit ausgeben zu wollen. Anrechenbar ist hierfür alles, was als Official Development Assistance (ODA) qualifiziert wird. Dies sind zunächst die Beiträge, die Geber selber aufbringen. Jedoch haben sich in vergangenen Jahren verschiedene Formen der „Mischfinanzierung“ durchgesetzt,

darunter zinssubventionierte Darlehen. Dabei gibt beispielsweise das BMZ Gelder an die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) weiter, die wiederum der Regierung des jeweiligen Partnerlandes einen Kredit aus Marktmitteln der KfW vermittelt. Dessen Zinssatz wird durch die BMZ-Gelder soweit unter das Marktniveau gesenkt, dass der gesamte Kredit als ODA anrechenbar ist. Anders ausgedrückt lässt sich so mit einem Beitrag des BMZ von beispielsweise 20 Millionen Euro ein Kredit an das Partnerland über das drei- bis sechsfache Volumen als ODA anrechnen.¹⁸ Interessant für eine solche Förderung sind vor allem Vorhaben in Schwellenländern, die Darlehen nehmen und erbringen können und nicht die Länder, denen Entwicklungsgelder ohne Rückzahlungsverpflichtung gegeben werden. Weiter sind vor allem finanzintensive, große Infrastrukturprojekte attraktiv, die den ODA-Anteil sichtbar erhöhen. Ob bei der Planung und Umsetzung solcher typischerweise menschenrechtlich risikoreicheren Infrastrukturvorhaben, wie zum Beispiel zur Energieerzeugung, Menschenrechte beachtet werden, kann gegenüber einer „ODA-Attraktivität“ in den Hintergrund treten, sowohl beim BMZ als politisch Verantwortlichem wie auch bei den Durchführenden.

2.3 Wie ein Beschwerdemechanismus die Situation verändern könnte – und welche Vorteile er sonst noch hat

Beschwerdemechanismen können gute Entwicklungszusammenarbeit befördern und die Kommunikation über sie im In- wie im Ausland erleichtern. Sie bringen die Stimme derjenigen in den Entwicklungsprozess ein, die davon durch nationale wie internationale Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit oft ausgeschlossen werden: der Bevölkerung des Partnerlandes.

16 Siehe Van Putten, Maartje (2008): Policing the Banks. Accountability Mechanisms for the financial Sector, S. 41. Montreal: McGill-Queen's University Press; World Bank Inspection Panel (2001): Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project (Loan 4558-CD), Management of the Petroleum Economy Project (Credit 3316-CD); and Petroleum Sector Management Capacity Building Project (Credit 3373-CD), XVII, Paragraph 37. http://siteresources.worldbank.org/EXT/INSPECTION/PANEL/Resources/ChadInvestigation-Report_Final.pdf [Stand 27.08.2013].

17 Zum Thema Kooperation im Sicherheitssektor die Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage vom 26. 10. 2011. Drucksache 17/7470. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/074/1707470.pdf> [Stand 27.08.2013].

18 Siehe dazu die Webseite des BMZ: Innovative Finanzierungsinstrumente. Einsatz von Marktmitteln in der finanziellen Zusammenarbeit, http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/entwicklungszusammenarbeit/innovativefinanzierung/marktmittel/index.html [Stand: 4.11.2013] sowie die folgende Veröffentlichung aus der Zivilgesellschaft: Martens, Jens (2012): Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik 2012. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zwanzigster Bericht – Teil 2; hrsg. von der Deutschen Welthungerhilfe und von Terre des Hommes Deutschland. http://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Wirklichkeit_der_Entwicklungshilfe/2012-20-1_2/2012-20_2_Wirklichkeit_der_Entwicklungspolitik.pdf [Stand 4.11.2013].

2.3.1 Präventives Risikomanagement

Beschwerden sind keine lästige Einmischung, sondern ein wertvolles Instrument, das es dem BMZ wie auch den Durchführungsorganisationen erlaubt, frühzeitig Schwächen oder Risiken wahrzunehmen, diesen abzuwehren und damit nachhaltige Entwicklung zu fördern. „Entwicklungsprozesse sind nicht am Reißbrett planbar, sondern unterliegen einer Vielzahl von Einflüssen, die für die Beteiligten nicht oder nur bedingt kontrollierbar sind“, so jüngst eine Veröffentlichung der KfW anlässlich des Weltentwicklungsberichtes 2014 der Weltbank.¹⁹ Aber in jedem Risiko stecke auch eine Chance, wichtig sei der effiziente und bewusste Umgang mit Risiken, so die Schlussfolgerung. Viel treffender lässt sich die Zielsetzung für den Umgang mit Beschwerden auch nicht formulieren.

Das Partnerland bleibt dabei primär verantwortlich für Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Rahmen seiner Entwicklungsvorhaben. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit – das sind das BMZ als politisch Verantwortliche wie auch die Durchführungsorganisationen in ihrer Verantwortung als beauftragte Organisationen vor Ort – können jedoch beeinflussen, ob und wenn ja, wie dieser Geberbeitrag eingesetzt wird. Unabdingbar ist in jedem Fall eine sorgfältige menschenrechtliche Risikoabschätzung vorab, die den Rahmen für ein entwicklungspolitisches Engagement absteckt und die im Leitfaden des BMZ inzwischen klar formuliert ist. Werden durch Beschwerden Schwächen angezeigt, muss diesen unter Ausschöpfung der rechtlichen wie tatsächlichen Möglichkeiten rechtzeitig begegnet werden. Ob und inwieweit die rechtlichen Möglichkeiten von BMZ und den Durchführungsorganisationen, wie beispielsweise in der finanziellen Zusammenarbeit die bestehenden Regelungen zur Auszahlung von Geldern, geändert werden müssen, kann im Dialog mit allen Beteiligten geklärt werden.

Ein Beschwerdemechanismus befasst sich idealerweise nicht nur mit Beschwerden, sondern trägt durch seine Lernerfahrungen dazu bei, für die Zukunft sicherzustellen, dass es nicht zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen beziehungsweise der Beteiligung daran

kommt. Inwieweit eine Beteiligung eines Gebers dann tatsächlich unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten im Sinne einer Entschädigung betrachtet werden muss, ist noch nicht für alle Fallkonstellationen aus der Entwicklungszusammenarbeit eindeutig rechtlich bestimmbar. Angesichts dessen wie auch der lediglich unterstützenden Funktion staatlicher Entwicklungszusammenarbeit wird dies wohl eine Ausnahme in besonders extremen Fällen sein.²⁰ Auch bietet keiner der bestehenden Mechanismen der multilateralen Banken Entschädigung. Die transparente Behandlung einer Vielzahl von Einzelfällen durch einen Beschwerdemechanismus liefert eine Grundlage, auf der jedenfalls für die Zukunft eine Systematisierung und Klärung der rechtlichen Fragen begründet werden kann.

2.3.2 Lokale Erfolgskontrolle

Sieht sich ein Partnerland grundsätzlich Menschenrechten verpflichtet und ist seine Verwaltung ausreichend leistungsfähig, werden Geber notwendige Veränderungen bei Entwicklungsvorhaben vermutlich im Dialog erreichen können. Ist dies jedoch nicht der Fall und sind für die Bevölkerung nationale Beschwerdewege unzugänglich oder ineffizient, bietet ein Beschwerdemechanismus der Geber den Betroffenen die Möglichkeit, auf Versäumnisse bei der Konzeption und Durchführung von Entwicklungsvorhaben aufmerksam zu machen. Was Entwicklungsbanken betrifft, so können Betroffene die Einhaltung bestimmter Sorgfaltsmaßstäbe überprüfen lassen, die sich die Banken selber gegeben haben. Diese verpflichten Mitarbeitende der Banken unter anderem dazu, bei Förderung von Entwicklungsvorhaben Risikoabschätzungen vorzunehmen, die informierte Beteiligung betroffener Bevölkerungsteile sicherzustellen ebenso wie zu prüfen, ob alle Alternativen zu Zwangsumsiedlungen ausgelotet und Betroffene angemessen entschädigt wurden. Die Mechanismen der Banken ersetzen nicht die Gerichtsbarkeit der Partnerländer und greifen auch nicht in diese ein. Sie sind ein interner Rechenschaftslegungsmechanismus der Geber. Doch selbst wenn damit formal das Verhalten der Entwicklungsbanken überprüft wird, gibt das Prüfergebnis auch darüber Auskunft, wie

19 Povel, Felix (2013): Weltentwicklungsbericht 2014: Effektives Risikomanagement fördert Entwicklung! In: KfW-Development Research. Entwicklungspolitik Kompakt, Nr. 17. https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2013-10-07_EL_WDR-2014_neu.pdf [Stand 24.10.2013].

20 Das einzige der Autorin bekannte Gerichtsurteil zu Entwicklungszusammenarbeit bezieht sich auf die als unzulässig verurteilte Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und einem Rüstungsgeschäft in Großbritannien, siehe der folgende Blog mit weiteren Hinweisen: Gordy, Alexander (2004): The implications of the Pergau dam scandal in terms of the power-play of commercial and developmental interests in the allocation of Aid-and-Trade Provision (ATP) funding. http://pergaudam.blogspot.de/2006_02_01_archive.html [Stand: 1.11.2013]. Zur Verwendung von Blogs siehe Fußnote 8.

es um die jeweilige Situation im Partnerland selber bestellt ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen können das unabhängige, öffentliche Verfahren und seine Ergebnisse für ihre weitere Arbeit nutzen, insbesondere bei der Forderung nach adäquater Beteiligung der betroffenen Bevölkerung an Verfahren über Entscheidung und Umsetzung von Entwicklungsvorhaben.

Ein Beschwerdemechanismus stärkt damit Zielgruppen wie Betroffene von Entwicklungszusammenarbeit durch ein Instrument, dass sie selber in Gang setzen können: Sie entscheiden, ob ein Verfahren eingeleitet werden soll – im Rahmen einer Verfahrensordnung, die Kriterien bestimmt, nach denen Beschwerden zulässig sind. So wird Missbrauch des Beschwerdemechanismus verhindert und die Beschwerden auf relevante Fälle begrenzt. Ein solcher Mechanismus unterscheidet sich von Projektfortschrittskontrollen und Evaluierungen, die in der Regel vom Geber veranlasst werden. Und letztlich gibt ein Beschwerdemechanismus denjenigen eine Stimme in der Entwicklungszusammenarbeit, denen sie zugutekommen soll: der Bevölkerung im Partnerland. Er bewirkt im Fall von aufgrund von Menschenrechtsbeeinträchtigungen erhobenen Beschwerden, dass diejenigen gehört werden können, die in den Verfahren der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit oft außen vor bleiben, da Entwicklungszusammenarbeit zwischen Partnerregierungen vereinbart wird und Entwicklungsfachkräfte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit überwiegend mit staatlichen Institutionen im Partnerland zusammenarbeiten.

2.3.3 Verbesserte Wirksamkeit

Erfahrungen der Beschwerdemechanismen der Entwicklungsbanken zeigen, dass Beschwerden zu einer verbesserten Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit im Partnerland beitragen können: Melden Betroffene beispielsweise frühzeitig Probleme bei der Umsetzung, kann noch im laufenden Vorhaben umgesteuert werden.²¹ Daneben kann eine Gesamtschau der gemeldeten Schwächen auch auf systemische Schwä-

chen in den Verfahren und Abläufen der Geberorganisationen hindeuten, denen so rechtzeitig begegnet werden kann.²² Er komplementiert damit die im Partnerland vorhandenen Abhilfemechanismen durch ein Instrument, das die Geberverantwortung in den Blick nimmt: „Practice what you preach“ – Geber machen deutlich, dass sie sich den gleichen Maßstäben unterwerfen, die sie selber im Rahmen der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit anlegen.

Aber selbst in Situationen mangelnden politischen Willens kann ein Beschwerdemechanismus Modellcharakter haben: Hat die Regierung des Partnerlandes die möglichen menschenrechtlichen Beeinträchtigungen bewusst in Kauf genommen, lenkt eine unabhängige transparente Überprüfung den Blick der Öffentlichkeit in den Partnerländern auf diese Defizite. In Ländern, in denen nicht sichergestellt ist, dass ihre Regierungen breit legitimiert sind und im Interesse ihrer Bevölkerung handeln, schaffen Geber damit einen wenn auch begrenzten, so doch zusätzlichen Raum, in dem Zivilgesellschaft und Bevölkerung des Partnerlandes an den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen teilhaben – vermittelt über die Frage, wie der Beitrag der Geber an ihre Regierung am besten ausgestaltet wäre.²³

2.3.4 Positive innenpolitische Wirkung

Forderungen aus der Zivilgesellschaft nach Rechenschaftslegung von Gebern sind ein zentrales Thema geworden – in Geber- wie in Partnerländern. Dies zeigen neben der Initiative des Forum Menschenrechte in Deutschland zu einem Beschwerdemechanismus in der Entwicklungszusammenarbeit auch die Diskussionen zu den Entwicklungszielen nach 2015, Beschwerden vor dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem in Bezug auf Entwicklungsprojekte wie auch die Veröffentlichung der Maastricht Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten. Zuletzt befasste sich die UN-Sonderberichterstatterin zu Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern in

21 Siehe Special Rapporteur on adequate housing; Rolnik, Raquel (2013): Mission to the World Bank. UN Dok. A/HRC/22/46/Add.3, Nr. 25: Im Rahmen eines Vorhabens des IFC auf den Philippinen hat der Träger nach Beharren des IFC auf Einhaltung der Sorgfaltsmaßstäbe eine alternative Lösung gefunden, die keine Umsiedlungen mehr notwendig machte.

22 Siehe The Inspection Panel (2009): Accountability at the World Bank. The Inspection Panel at 15 years, http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/380793-1254158345788/Inspection_Panel2009.pdf [Stand 27.08.2013], S.13, 47 f.; Collaborative Learning Projects (2011): Feedback Mechanisms in International Assistance Organizations, <http://www.hapinternational.org/pool/files/cda-report-feedback-mechanisms-in-international-organisations.pdf> [Stand 27.08.2013].

23 Zu Fragen, welche Schwerpunkte Geber in der Zusammenarbeit mit Regierungen setzen sollten, wenn diese nicht breit gesellschaftlich legitimiert sind, siehe Hartmann, Simon (2011): Geberverhalten in der internationalen Entwicklungspolitik. Schwierigkeiten beim Umgang mit dem Spannungsfeld Rechenschaftspflichten, Working Paper Nr. 26, Österreichische Forschungsstelle für internationale Entwicklung, s. www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP26_Geberverhalten.pdf [Stand: 29.11.2013]

ihrem jüngsten Bericht mit den Auswirkungen großer Entwicklungsvorhaben auf die Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern und fordert Geber auf, effektive menschenrechtsbasierte Rechenschaftslegungs- und Abhilfemechanismen zu unterstützen oder einzurichten.²⁴

Ein Beschwerdemechanismus hilft, das eigene Risiko- und Reputationsmanagement zu verbessern. Bereits die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus demonstriert den Willen eines Gebers, sein eigenes Handeln rechtlichen Maßstäben zu unterwerfen. Werden dessen Empfehlungen ernsthaft umgesetzt und wird dies auch von der Zivilgesellschaft wahrgenommen, kann dies den Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft über Herausforderungen und bleibende Dilemmata von Entwicklungszusammenarbeit erleichtern. Neben einer qualitativen Anreicherung der öffentlichen Debatte zu Entwicklungszusammenarbeit und dem, was sie erreichen oder auch nicht erreichen kann, würde ein unabhängiger öffentlicher Beschwerdemechanismus durch die ihm vorgelegten Beschwerden auch den Umfang der menschenrechtlichen Geberverpflichtung im Rahmen von internationaler Entwicklungszusammenarbeit und die Rollenverteilung zwischen Gebern und Partnerländern weiter klären und konkretisieren.

2.3.5 Komplementierung der Rechenschaftslegung in der Entwicklungszusammenarbeit

Ein Beschwerdemechanismus vervollständigt die Rechenschaftslegung in der Entwicklungszusammenarbeit, die daneben idealerweise aus Wirksamkeitsausrichtung, Transparenz²⁵ und unabhängiger Evaluierung besteht. Die Überprüfung durch ein zentrales unabhängiges Verfahren wird dabei komplettiert durch Verankerung oder Stärkung von vertraulichen Problemlösungsverfahren in den Partnerländern selber, zumindest jedoch in den entsprechenden Vorhaben.

Evaluierungen, auch unabhängige, ersetzen keinen Beschwerdemechanismus. Beiden kommt eine präventive und damit auch eine programmgestaltende Funktion zu. Ein Beschwerdemechanismus wird jedoch von den Betroffenen in Gang gesetzt, und er muss schneller reagieren als ein Evaluierungsprogramm, das in der Regel nach Konsultationen in Deutschland erstellt wird. Eine Evaluierung richtet sich außerdem nach der Logik der Entwicklungsvorhaben und beurteilt danach deren Wirksamkeit und Zielerreichung. Ein Beschwerdemechanismus geht indes der Frage nach, ob Menschenrechte beeinträchtigt wurden. Da Betroffene sich über ein Vorhaben beschweren könnten, das bereits zuvor von einem Evaluierungsteam bewertet wurde, sollten beide Funktionen getrennt sein.

Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und dem Parlament hier und Rechenschaftslegung gegenüber der Bevölkerung im Partnerland sollten und können dabei durch parlamentarische Kontrolle verschränkt werden: Zwar müssen Entwicklungsvorhaben flexibel gestaltet werden, um auf politische und soziale Veränderungen reagieren zu können. Damit eignen sie sich nicht für eine detaillierte parlamentarische Vorabkontrolle jedes einzelnen Programms. Die nachträgliche Rechenschaftslegung von Entwicklungszusammenarbeit muss dafür umso umfassender ausgestaltet sein.²⁶ Im Rahmen der parlamentarischen Arbeit als einem Teil nachträglicher Rechenschaftslegung sollte der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit – in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Menschenrechte – vom BMZ und den Durchführungsorganisationen jährlich Auskunft über eingegangene Beschwerden und ihre Behandlung einholen und diesen in öffentlicher Sitzung gemeinsam mit der Zivilgesellschaft und Vertreterinnen und Vertretern der staatlichen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit diskutieren.

24 Forum Menschenrechte (2012): Proposal for a Human Rights Complaint Mechanism for German development cooperation. http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/1210_FMR_Proposal_HR_Complaint_Procedure_Dev_Coop.pdf [Stand 24.10.2013]. OHCHR (2013): Who will be Accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable.pdf> [Stand 27.08.2013]; Antrag der Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights et al. im Namen der Überlebenden der Rio Negro Gemeinde und anderer vom Chixoy Damm betroffener Gemeinden vor der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte (2011) <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/guatemala-holding-the-world-bank-accountable-for-human-rights-violations/> [Stand 27.08.2013]; Maastricht-Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2012) [http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1\[downloadUid\]=62](http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1[downloadUid]=62) [Stand 28.08.2013]; United Nations Special Rapporteur for Human Rights Defenders (2013): Situation of Human Rights Defenders, United Nations General Assembly A/68/262, Nrn. 70-76, 84, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/68/262> [Stand: 22.11.2013].

25 Siehe dazu die Internationale Entwicklungstransparenzinitiative (International Aid Transparency Initiative) <http://www.aidtransparency.net/> [Stand 27.08.2013].

26 Siehe Grimm, Hannes (1992): Parlamentarische Kontrolldefizite der deutschen Entwicklungszusammenarbeit? In: Die öffentliche Verwaltung, Januar 1992, Heft 1, S. 24.

2.3.6 Menschenrechtliche Vorreiterrolle

Es gibt einen internationalen Trend zur Einrichtung von Beschwerdemechanismen, beispielsweise als Verpflichtung im Rahmen von Vorhaben des Klimaschutzes. Neben den multilateralen internationalen wie auch regionalen Entwicklungsbanken verfügen auch bilaterale Geber über solche Mechanismen.²⁷ Dabei wird die stärkere Integration von Menschenrechten in die Prüfungsmaßstäbe wie im Fall der 2012/2013 laufenden Überarbeitung der Safeguards der Weltbank zunehmend diskutiert und im Fall der bereits überarbeiteten Performance Standards der IFC werden Menschenrechte jedenfalls ansatzweise einbezogen.²⁸ Mit dem Bestreben, einen Beschwerdemechanismus von vornherein (auch) auf menschenrechtlichen Verpflichtungen zu begründen, bezieht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit diese Tendenzen von Anfang an ein.

3 Rechenschaftslegung für staatliches Handeln im Ausland

3.1 Grund- und Menschenrechte

Geber tragen nicht die Verantwortung für menschenrechtliche Versäumnisse des Partnerlandes. Aber sie tragen Verantwortung dafür, was mit ihrem Geberbeitrag passiert. Menschenrechtlich lässt sich die Forderung nach Beschwerdemechanismen auf die Grundlagen extraterritorialer Verantwortung stützen: Menschenrechte binden Staaten in allem Handeln – im Inland wie im Ausland. Leisten Staaten Zahlungen im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit und beraten sie vor Ort Partnerinstitutionen, sind sie in ihrem Handeln grundsätzlich an Grund- und Menschenrechte gebunden. Diese sogenannte extraterritoriale Gel-

tung der Menschenrechte ist in Artikel 2 Absatz 1 der beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische beziehungsweise wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert und wurde zuletzt durch Artikel 32 der UN-Behindertenrechtskonvention weiter konkretisiert. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass die Grundrechte grundsätzlich die deutsche öffentliche Gewalt binden, soweit die Wirkungen ihrer Betätigung im Ausland eintreten.²⁹ Daneben verpflichtet Artikel 2 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte die Staaten dazu, wirksame Beschwerdemechanismen einzurichten, für diejenigen, die in ihren Menschenrechten verletzt werden können. Dies muss konsequenterweise nicht nur für staatliche Handlungen auf dem eigenen Territorium gelten, sondern auch extraterritorial.³⁰ Auch eine aktuelle völkerrechtswissenschaftliche Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass das Entwicklungsrecht „noch auf dem staatstheoretischen Stand der Zeit steht, als Autoritäten über die Wahrung der Rechte der Bevölkerung wachten und Betroffene keine Abwehrrechte gegenüber dem Staat hatten.“ Rechtsstaatlichkeit sei aber ein Prinzip, das für Geber wie für Partnerländer gelte. Der Sozialausschuss hat in seinen jüngsten Abschließenden Bemerkungen zu Österreich dessen Regierung aufgefordert, einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit anzuwenden und effektive Beschwerdemechanismen einzurichten für die Fälle, in denen Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Zielländern von Entwicklungszusammenarbeit geschehen.³¹ Zwar wird der Umfang der extraterritorialen Verpflichtungen im Rahmen der beiden Pakte unterschiedlich diskutiert: Die Spruchpraxis zum Zivilpakt wie auch die zur Europäischen Menschenrechtskonvention begrenzen – zusammengefasst – die extraterritoriale menschenrechtliche Verantwortung auf Situationen von Herrschaftsgewalt über ein Gebiet oder

27 Die Japan International Cooperation Agency bietet beispielsweise eine sogenannte objection procedure. Ausführlicher zu den Verfahren bilateraler wie multilateraler Institutionen siehe Kapitel 5, mit weiteren Hinweisen in Fußnote 56. Kurz vor Drucklegung hieß es von Seiten der deutschen wie der internationalen Zivilgesellschaft, dass die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) und ihr Pendant in der niederländischen Entwicklungsbank FMO ein Verfahren zur Behandlung von Beschwerden einrichten wollen.

28 Safeguards respektive Performance Standards sind die Sorgfaltsmaßstäbe der jeweiligen Institutionen.

29 Für eine grundlegende systematisierende Übersicht zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes mit weiteren Nachweisen siehe Lorenz, Dirk (2005): Der territoriale Anwendungsbereich der Grund- und Menschenrechte: Zugleich ein Beitrag zum Individualschutz in bewaffneten Konflikten. Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Band 26. 1. Aufl. Berlin: BWV. S. 129 f.

30 Siehe auch Kämpf, Andrea; Winkler, Inga (2012): Zwischen Menschenrechtsförderung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen? Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen Staatenpflichten. In: Debus, Tessa; Kreide, Regina; Krennerich, Michael; Malowitz, Karsten; Pollmann, Arnd; Zwingel, Susanne (Hg): Zeitschrift für Menschenrechte. Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik. Jahrgang 6, 2012, Nr. 2. Schwalbach: Wochenschauverlag, S. 63.

31 Neumann, Jaqueline (2013): Geber in der Pflicht, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 2013/02, S. 462, <http://www.dandc.eu/de/article/geberinstitutionen-duerfen-rule-law-nicht-nur-fordern-sie-muessen-selbst-haftbar-werden> [Stand: 22.11.2013], unter Bezugnahme auf: Neumann, Jacqueline (2013): Die Förderung der Rule of Law in der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beitrag zur Herausbildung einer völkerrechtlichen Verfassungsnorm, Münster 2013; Sozialpaktausschuss, 68. Sitzung, UN Dok. E/C.12/AUT/CO/4, Ziffer 11.

eine Person, beispielsweise bei militärischer Besetzung und Festnahmen im Ausland durch dritte Staaten. Dies sind Konstellationen, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht vorliegen, da Geber eine solche territoriale oder personelle Herrschaftsgewalt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht übertragen bekommen und auch nicht ausüben. Im Rahmen des Sozialpaktes wird eine weitergehende Verantwortung im Verhältnis zur Einflussmöglichkeit des extraterritorial handelnden Staates diskutiert. Bei aller noch vorhandenen Unschärfe weist der Trend Richtung Konkretisierung der extraterritorialen Verpflichtungen – sei es durch die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes oder durch die Verabschiedung der Maastrichter Prinzipien über die extraterritoriale Geltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Im Ergebnis sollten Staaten auch bei Handlungen im Ausland Menschenrechte selber achten, sie so weit wie möglich schützen und zu ihrer Erfüllung beitragen.

Wird die Verletzung einer völkerrechtlichen Norm wie einem Menschenrechtsvertrag festgestellt und soll das Verhalten einem Staat zugerechnet werden, können die Artikel des Vertragsentwurfes zum Recht der Staatenverantwortlichkeit herangezogen werden. Sie sind selber kein bindendes Recht, gelten vielen jedoch in weiten Teilen als Völkergewohnheitsrecht. Da im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Geberländer nicht allein und unabhängig auf dem Territorium des Partnerlandes tätig werden, kommt hier Artikel 16 der International Law Commission Draft Articles on State Responsibility in Frage, der Beihilfe- und Unterstützungshandlungen von Staaten behandelt.³² Entscheidend ist, wie bei seiner Anwendung die Grenzen der staatlichen Sorgfaltspflicht von unterstützenden Gebern gezogen werden: Ein direkter Vorsatz, Menschenrechte zu verletzen, wird bei den in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Gebern wohl in den wenigsten Fällen vorliegen beziehungsweise wird sich dieser nicht nachweisen lassen. Erfahren Geber jedoch von Menschenrechtsbeeinträchtigungen beziehungs-

Menschenrechtliche Orientierung für die Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen der Entwicklungszusammenarbeit

- Artikel 2 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: Sozialpakt), Artikel 4 der Kinderrechtskonvention sowie insbesondere Artikel 32 der UN-Behindertenrechtskonvention begründen eine extraterritoriale Verpflichtung von Staaten auch in der Entwicklungszusammenarbeit,
- Artikel 2 Absatz 2 und 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden: Zivilpakt) verpflichten Vertragsstaaten zur Einrichtung von wirksamen – justiziellen wie administrativen – Beschwerdemechanismen,
- Artikel 14 und 15 Zivilpakt formulieren Anforderungen an die Ausgestaltung von Gerichtsverfahren, die hier vergleichend herangezogen werden können (Zugang, Unabhängigkeit, Transparenz, Prüfungsmaßstab),
- Artikel 25 Zivilpakt formuliert ein Recht auf Teilhabe an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, was die Teilnahme an der Planung und Durchführung entwicklungsfördernder Maßnahmen beinhaltet
- sowie das in allen menschenrechtlichen Verträgen verankerte Diskriminierungsverbot (unter anderem Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt, Artikel 2 Absatz 2 Sozialpakt).

weise wird ihnen plausibel dargelegt, dass diese eintreten können, können sie sich nicht mehr darauf berufen, von diesen nicht gewusst und diese auch nicht wissend unterstützt zu haben. Geber trifft eine Sorgfaltspflicht dahingehend, sicherzustellen, dass ihre Arbeit nicht zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen beiträgt.³³

32 International Law Commission (2001): Artikel 16. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf [Stand 27.08.2013]. Die Regeln der Staatenverantwortlichkeit können auf Menschenrechtsverträge angewendet werden, siehe dazu: Thiele, Carmen (2011): Das Verhältnis zwischen Staatenverantwortlichkeit und Menschenrechten. In: Archiv des Völkerrechts, Jg. 49, Nr. 4, 343-372, S. 356; Dann, Philipp (2012): Entwicklungsverwaltungsrecht: Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, S. 285. Tübingen: Mohr-Siebeck.

33 So i.E.: Dann, Philipp (2012): Entwicklungsverwaltungsrecht: Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, S. 286-287. Tübingen: Mohr-Siebeck; Aust, Helmut Philipp; Nolte, George (2009): Equivocal Helpers – Complicit States, Mixed Messages and International Law. In: International and Comparative Law Quarterly, Vol 58, S. 1-30, S. 13 ff.; Sozialpaktausschuss (2011): Abschließende Bemerkungen zu Deutschland (11). UN Dok. E/C.12/DEU/CO/5. Die Diskussion des Sorgfaltsmaßstabes orientiert sich bisweilen an einem Sorgfaltsmaßstab – „due diligence“ –, wie er auch im Rahmen der Unternehmensverantwortung zugrunde gelegt wird, siehe dazu Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework (Ruggie Principles) (2011): UN Dok. A/HRC/17/31.

Bei Missbrauch von Geberleistungen durch das Partnerland ist danach entscheidend, inwieweit Leistungen eines Geberlandes bereits als Unterstützung gewertet werden können und welche Anforderungen an den Sorgfaltsmaßstab des Geberhandelns gestellt werden sollten: Welche Auswirkungen hätte ein Geber ab welchem Zeitpunkt vorhersehen müssen? Bei der Konkretisierung dieser Sorgfaltspflichten wird auch zu beachten sein, dass Geber nicht uneingeschränkten Einfluss auf Handlungen des Partnerlandes haben. Die Sorgfaltspflichten sollten auch nicht so streng gezogen werden, dass Staaten gänzlich entmutigt werden, sich international kooperativ zu verhalten.³⁴ In Fällen wie den oben geschilderten in Kambodscha und Namibia würde auch die Frage zu behandeln sein, inwieweit Geber sich darauf zurückziehen können, sich nur an „unproblematischen“, weil menschenrechtskonformen, Teilkomponenten eines Vorhabens beteiligt zu haben. Anders ausgedrückt: Wo liegen die Systemgrenzen der entwicklungspolitischen Unterstützung, innerhalb derer Geber Verantwortung haben?

Die extraterritoriale Geltung der Menschenrechte führt damit dazu, dass sich in der Entwicklungszusammenarbeit zur bekannten menschenrechtlichen Konstellation Staat als Pflichtenträger – Bevölkerung als Rechts-träger ein weiteres Paar hinzugesellt: nämlich Staat und Bevölkerung des Partnerlandes. Für Geber bedeutet dies: Zur Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung kommt zusätzlich die gegenüber der Bevölkerung des Partnerlandes. Bislang ist die Rechenschaftslegung zwischen Geber und Bevölkerung im Partnerland am schwächsten ausgestaltet. Staatliche Entwicklungszusammenarbeit arbeitet in der Regel mit staatlichen Stellen im Partnerland und unterstützt – im besten Fall – deren Rechenschaftslegung gegenüber der Bevölkerung, sieht sich aber selbst nur der eigenen Bevölkerung im Geberland verpflichtet. Entsprechend

sind auch die Mechanismen, mit denen die Bevölkerung im Partnerland sich über einen Geber beschweren kann, schwach: Die Bevölkerung weiß nicht, was die beiden Regierungen miteinander vereinbart haben; die Bevölkerung weiß nicht, was die Regierung oder nachgeordnete Behörde mit der Durchführungsorganisation vereinbart hat; entsprechend weiß sie nicht, ob überhaupt und bei wem sie sich über was beschweren könnte. Zwar werden durchführende Organisationen auch im Partnerland verklagt. Wie 2010 in einem Fall in der Demokratischen Republik Kongo geht es dabei jedoch in der Regel um Fragen der Vertragserfüllung oder Beschaffung, mithin um zivilrechtliche Forderungen und nicht um menschenrechtliche Folgen von Vorhaben.³⁵

Theoretisch sollten Beschwerdeführer vor einem deutschen Gericht gegen Deutschland klagen können. Wie sich ein kambodschanischer Landarbeiter hier tatsächlich Zugang verschaffen soll und wie deutsche Gerichte die Beweisaufnahme umsetzen und die besonderen Rahmenbedingungen von Entwicklungszusammenarbeit adäquat würdigen sollen, wurde noch nicht überzeugend dargelegt.³⁶

3.2 Beurteilungsgrundlage für einen Beschwerdemechanismus

Geber wie die Weltbank haben konkrete Verhaltensmaßstäbe aufgestellt, die Art und Umfang des eigenen Handelns umreißen. Solche Verhaltensmaßstäbe gibt es – mit Ausnahme der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsrichtlinie der KfW – bei den deutschen Durchführungsorganisationen bislang nicht. Die politischen Konzepte wie das Menschenrechtskonzept oder der Leitfaden des BMZ³⁷ reichen an den Konkretisierungsgrad der safeguards und performance standards von Welt-

34 So auch Aust, Helmut Philipp; Nolte, George (2009): Equivocal Helpers – Complicit States, Mixed Messages and International Law. In: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol 58, S. 1-30, S. 13 ff.

35 Siehe Räther, Frank (2010): Minister Niebel hat ein Problem am Kongo. In: *Sächsische Zeitung*, 17. September 2010. <http://www.szo-online.de/nachrichten/minister-niebel-hat-ein-problem-am-kongo-265544.html> [Stand: 28.08.2013].

36 Ähnliches dürfte für eine Befassung durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gelten. Das Petitionsrecht steht nicht nur Deutschen und auch nicht nur Menschen zu, die sich in Deutschland aufhalten, sondern alle können sich an den Petitionsausschuss wenden. Damit steht es auch Beschwerdeführenden aus Entwicklungsländern grundsätzlich offen. Allerdings ist die Seite, auf der Petitionen elektronisch eingereicht werden können, nur auf Deutsch zugänglich, siehe Deutscher Bundestag: Petitionen. Startseite, <https://epetitionen.bundestag.de/> [Stand: 29.11.2013]. Die englischen Seiten des Bundestages zum Petitionsausschuss schildern nur die Rechtsgrundlagen und verweisen ansonsten auf die deutschen Seiten, bieten aber zumindest eine Postadresse, siehe German Bundestag: Petitions Committee, http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a02/index.jsp [Stand: 29.11.2013].

37 BMZ (2013): Neuer Leitfaden. Hans-Jürgen Beerfeltz: „Menschenrechte bei Entwicklungsprojekten besser schützen“, Pressemeldung des BMZ vom 14.02.2013, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2013/februar/20130214_pm_25_menschenrechte/ [Stand: 22.11.2013]. Der Leitfaden ist auf der Webseite des BMZ sowohl über eine webbasierte Suche wie auch über die Suchfunktion der Webseite des BMZ nicht auffindbar. Der Leitfaden ist jedoch breit an die deutsche Zivilgesellschaft verschickt worden, in deutscher wie in englischer Sprache. Eine deutsche Fassung kann hier eingesehen werden: BMZ (2013): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit, www.wikindigena.org/images/temp/4/43/20130513084414!phploGobO.pdf [Stand: 22.11.2013].

bank und der International Finance Corporation nicht heran. Es wäre daher hilfreich, solche Verhaltensmaßstäbe vor der Erarbeitung von Länderkonzepten oder Programmvorschlügen zu haben, damit sie Mitarbeitenden der Entwicklungszusammenarbeit eine Richtschnur für ihr Handeln bieten können. Dies erleichtert die Prävention von Menschenrechtsbeeinträchtigungen. Daher sollte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zumindest perspektivisch eigene Verhaltensmaßstäbe erarbeiten. Diese sollten von Anfang an menschenrechtsbasiert sein.³⁸

Aber auch ohne solche Verhaltensmaßstäbe muss und kann das BMZ als Geber eingehende Beschwerden unabhängig prüfen lassen und die Verantwortung dafür übernehmen. Bis zur Erarbeitung eigener Sorgfaltsmaßstäbe kann ein Beschwerdemechanismus auf Grundlage der Menschenrechtsverträge und des BMZ-„Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlügen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“ wie auch bestehender internationaler Sorgfaltsmaßstäbe entscheiden und diese Entscheidungen systematisieren. Eine Verfahrensordnung legt dabei einen Rahmen dafür fest, welche Beschwerden zugelassen werden, um einen Missbrauch zu vermeiden. Die so gewonnenen Erfahrungen können als Grundlage für die Erarbeitung eigener Verhaltensmaßstäbe dienen. Diese mögen zwar nicht alle potentiellen Fallkonstellationen abbilden, wichtig sind aber die typischerweise auftretenden Fallkonstellationen mit hohem menschenrechtlichen Risiko.³⁹

4 Herausforderungen

Die Erfahrungen existierender Mechanismen der Entwicklungsbanken zeigen drei wesentliche Herausforderungen: die Vereinbarung mit dem Partnerland über einen unabhängigen öffentlichen Beschwerdemechanismus und daraus folgende Besuch- und Untersuchungsrechte, die Sicherstellung des ungefährdeten Zugangs der Betroffenen und die Integration des Mechanismus innerhalb der Prozesse und Verfahren der Geberorganisationen.⁴⁰

4.1 Akzeptanz durch das Partnerland

Stehen Partnerländer der Prüfungscompetenz eines Beschwerdemechanismus ablehnend gegenüber, müssen sie auf den Weg zu mehr Rechenschaftslegung mitgenommen werden. Daher kann mehr Rechenschaftslegung Verhandlungen über die Vereinbarung von Entwicklungszusammenarbeit schwieriger machen und im Extremfall auch zu einem Abbruch der Kooperation in einem Sektor führen. Die Verhandlungsposition von Gebern kann geschwächt werden, wenn die von der Paris-Erklärung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geforderte Geberkoordinierung nicht erfolgt und andere Geber weniger menschenrechtliche Anforderungen stellen. Mit diesem „China-Argument“ wehren Einige jegliche Diskussion über Menschenrechte in der Außenpolitik ab.⁴¹ Deutsche Entwicklungspolitik sollte ein solches „race to the bottom“ nicht anstreben und kann

- 38 Siehe Human Rights Watch (2013): Abuse-Free Development. How the World Bank Should Safeguard Against Human Rights Violations. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/worldbank0713_ForUpload.pdf [Stand 26.08.2013]; Amnesty International (2013): Submission to the World Bank Safeguards Policies Review and Update April 2013. <http://www.amnesty.org/en/library/info/IO80/002/2013/en> [Stand 28.08.2013]; Sarfaty, Galit A. (2012): Values in Translation, Human Rights and the Culture of the World Bank. 1. Aufl. Stanford: Stanford University Press.
- 39 Die Sorgfaltsmaßstäbe der Weltbank (safeguards) und des IFC (performance standards) wurden und werden insbesondere von zivilgesellschaftlicher Seite auch deswegen kritisiert, weil sie nicht alle Menschenrechte beziehungsweise diese nicht systematisch abbilden. Weiter wurde gegen eine Erarbeitung von Verhaltensmaßstäben für die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit seitens der Zivilgesellschaft auch angeführt, dass Sorgfaltsmaßstäbe nie alle Fallkonstellationen umfassen können. Dies ist richtig, steht jedoch der Erarbeitung von konkreten Verhaltensmaßstäben nicht im Wege, die typischerweise auftretende Fallkonstellationen mit hohem menschenrechtlichen Risiko behandeln. Andere Fallkonstellationen oder Aspekte davon können immer noch ergänzend anhand der Menschenrechtsverträge beurteilt werden.
- 40 Independent Evaluation Group (2010): Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World. An Independent Evaluation of World Bank Group Experience. http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/Safeguards_eval.pdf [Stand 27.08.2013].
- 41 Siehe Sandschneider, Eberhard (2013): Raus aus der Moralecke! Die deutsche Außenpolitik sollte der Welt nicht ihre Werte diktieren. In: Zeit Online, 10. März 2013. <http://www.zeit.de/2013/10/Aussenpolitik-Diskussion-Moral> [Stand 27.08.2013]; Deile, Volkmar (2013): Lasst die diplomatischen Floskeln! Menschenrechte einzufordern ist kein Wahn von Gutmenschen, sondern liegt im Interesse aller Politik. In: Zeit Online, 30. April 2013. <http://www.zeit.de/2013/18/diplomatie-floskeln-menschenrechte> [Stand 24.10.2013].

es bereits angesichts bestehender eigener Ansprüche auch nicht.⁴² Sie sollte vielmehr mutig und in sich stimmig den eigenen Maßstäben gerecht werden. Die Ausrichtung an Menschenrechten als konkreten Standards ist ein Plus und sollte dementsprechend vermittelt werden. Kaum ein Land dieser Welt möchte als Menschenrechtsverletzer dastehen.

Entwicklungsfachkräfte führen daneben oft an, dass ein unabhängiger öffentlicher Beschwerdemechanismus als weitere Form von Kontrolle wahrgenommen werde und das Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den Institutionen der Partnerländer belaste, mit dem Hinweis auf die Empfindlichkeit der letzteren. Dies ist sicher eines von mehreren realistischen Szenarios. Genauso vorstellbar ist, dass Partnerländer bewusst um deutsche Unterstützung nachsuchen, wenn sie ihren Willen zur Umsetzung von Menschenrechten demonstrieren wollen.

In der Regel beruht ein Vertrauensverhältnis auf Gegenseitigkeit. Ein Geber müsste bei einer menschenrechtlich orientierten Entwicklungszusammenarbeit daher auch bestimmen, innerhalb welcher menschenrechtlichen Parameter er Entwicklungszusammenarbeit leisten will. Dies schließt nicht aus, dass Entwicklungszusammenarbeit auch in risikobehafteten Bereichen oder Ländern umgesetzt wird und man für Veränderungen besonders viel Zeit einplanen muss. Dann jedoch sind eine umfassende menschenrechtliche Vorabfolgenabschätzung sowie ein engmaschiges Monitoring unabdingbar.

Damit Fachkräfte nicht nur einen Beschwerdemechanismus, sondern menschenrechtliche Maßstäbe als Grundlage für Politikgestaltung überzeugend vermitteln können, muss über das Anforderungsprofil an Ent-

wicklungsfachkräfte nachgedacht werden: Um menschenrechtliche Veränderungen im Dialog zu erreichen, brauchen Entwicklungsfachkräfte nicht nur technisches Know-how, Kommunikationsfähigkeit und politisches Geschick, sondern auch menschenrechtliche Kompetenz.

Ein unabhängiger transparenter Beschwerdemechanismus steht im Einklang mit dem in der Entwicklungspolitik anerkannten zentralen Prinzip der Eigenverantwortung des Partnerlandes für seine wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen – in der maßgeblichen Paris-Erklärung von 2005 „ownership“ genannt. Da Partnerländer regelmäßig die wichtigen Menschenrechtsverträge ratifiziert haben, sind sie selber zu deren Umsetzung verpflichtet.⁴³ Mahnen Geber in diesen Fällen die Einhaltung von Menschenrechten an, ist dies keine Fremdbestimmung. Ein solcher Beschwerdemechanismus des Gebers ist damit keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Partnerlandes. Er erstreckt sich nur auf den Verantwortungsbereich der Geber.⁴⁴ Und der die Paris-Erklärung der OECD konkretisierende Aktionsplan von Accra verdeutlicht auch, dass zur „ownership“ die Einwilligung der Regierung allein nicht ausreicht, sondern dass auch Parlament und Zivilgesellschaft einbezogen werden müssen.

Partnerländer können für mehr Rechenschaftslegung gewonnen werden. Dies zeigen Beispiele aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wie beispielsweise die Einführung eines funktionierenden Beschwerdesystems („Public Redress System“) in den lokalen Behörden in Sri Lanka, Beschwerdemöglichkeiten für Patientinnen und Patienten im staatlichen Gesundheitssystem in Kambodscha oder von Wasserverbraucherinnen und Wasserverbrauchern bei Wasserversorgern in Kenia.⁴⁵

42 Siehe zu den selbst gesetzten menschenrechtlichen Ansprüchen der Bundesregierung unter anderem den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. http://www.csu.de/uploads/csuccontent/091026_koalitionsvertrag.pdf [Stand 24.10.2013], das Menschenrechtskonzept des BMZ, BMZ Strategiepapier (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept, S. 12. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf [Stand 28.08.2013] sowie den Entwurf des Koalitionsvertrages für die 18. Legislaturperiode: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, S. 179 f. <http://news.spd.de/go/97az7owb/etk6kzet/49> [Stand: 29.11.2013].

43 So auch Nr. 13c) den die Paris-Erklärung konkretisierenden „Aktionsplan von Accra“ (Accra Agenda for Action), s. Organisation for Economic Cooperation and Development (2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/43911948.pdf> [Stand: 4.11.2013].

44 Auch zeichnet sich im völkerrechtlichen Diskurs ab, dass der „Souveränitätsspanzer“ mit Blick auf Menschenrechte immer durchlässiger wird.

45 Siehe GIZ (2012): Menschenrechte in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Beispiele aus der Praxis. Regionale Beispiele: Sri Lanka, S. 7; Kambodscha, S. 19; Kenia, S. 23. <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/giz2012-de-mr-in-dt-staatl-ez.pdf> [Stand 27.08.2013].

4.2 Zugang für Betroffene

Eine Beschwerde einer kambodschanischen Landbewohnerin müsste zunächst einen Beschwerdemechanismus in Deutschland überhaupt erreichen. Dazu muss diese zwei Dinge leicht in Erfahrung bringen können: Ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beteiligt und wenn ja, wie und wo kann ich mich wie beschweren? Beides ist bisher für Menschen in Partnerländern schwer in Erfahrung zu bringen: Erste Anlaufstelle für Informationen ist in der Regel die deutsche Botschaft vor Ort und deren Webseite. Oft berichtet diese Seite aber nicht über Entwicklungszusammenarbeit und verweist auch nicht auf die jeweiligen Programme. Erforderlich sind Informationen in den jeweiligen Landessprachen sowie die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde über zivilgesellschaftliche Organisationen als Mittler.

Mehr Informationen gibt es auf den Webseiten von BMZ, GIZ und KfW. Diese über eine Google-Suche zu identifizieren, setzt jedoch bereits detaillierte Kenntnisse der deutschen EZ-Landschaft voraus und Deutsch- oder Englischkenntnisse. Wo man schließlich eine Beschwerde einreichen kann, ist für Außenstehende praktisch nicht ersichtlich.⁴⁶ Die Beschwerdemöglichkeit muss auch adäquat bekannt gemacht werden – dies schließt die Bekanntmachung durch die Durchführungsorganisationen ein. Grundsätzlich kann damit neben der Botschaft auch ein GIZ- oder KfW-Büro vor Ort erste Anlaufstelle sein.

Deutschland ist einer der Unterzeichner der International Aid Transparency Initiative (IATI). Dies ist ein internationaler Standard, der die Bekanntmachung von Projektinformationen beinhaltet. Die Umsetzung erfolgt bisher sehr zögerlich.⁴⁷ Dies ist umso erstaunlicher, als auch entwicklungspolitische Forschung zu dem Ergebnis kommt, dass transparente Geber ihre Gelder wesentlich zielgerichteter entsprechend der Bedarfe der Betroffenen wie auch der institutionellen Leistungsfähigkeit einsetzen.⁴⁸ Selbst Informationen, die dem IATI-Standard entsprechen, dürften allerdings für

jemanden, der eine Beschwerde einreichen will, nicht immer ausreichen, da die Mindestanforderungen an seine Darstellung eine gewisse Übung und Vorkenntnisse im Umgang mit entwicklungspolitischen Informationen und Statistiken voraussetzen.

Weiter müssen die Anforderungen an die Formulierung einer Beschwerde so ausgestaltet sein, dass sie zum einen für Beschwerdeführende verständlich, zum anderen dem Gremium, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, die wesentlichen Punkte der Sachlage liefern können. Um eine Beschwerde glaubhaft zu machen, verlangt zum Beispiel das Inspection Panel der Weltbank nicht, dass Beschwerdeführende bestimmte Vorschriften aus den internen Verhaltensmaßstäben konkret benennen, sondern es reicht die Schilderung der behaupteten Verletzung und des eingetretenen Schadens.

Eine Beschwerdeführerin muss ihre Beschwerde ohne Angst vor Repressalien vorbringen können. Dies kann in Einzelfällen erfordern, dass Beschwerdeführende über Vertretende kommunizieren, um den Behörden in ihrem Land nicht ihre Identität zu offenbaren. Daher sollen Beschwerdeführende Einzelpersonen oder Organisationen wie lokale oder internationale Nichtregierungsorganisationen beauftragen können, ihre Anliegen zu vertreten.

4.3 Integration des Beschwerdemechanismus in den Vorhabenzyklus

Die Ursachen für Menschenrechtsbeeinträchtigungen können über den Einzelfall hinaus auf systemische Mängel in den Verfahren der Geber beispielsweise zwischen Geber und Partnerland hinweisen. Idealerweise sind Geber „lernende Organisationen“, die die Ergebnisse von Beschwerdemechanismen als Anregung auffassen, um diese Verfahren auf den Prüfstand zu stellen. Das Weltbank Inspection Panel benennt regelmäßig solche systemischen Aspekte.⁴⁹ In der Weltbank führt nach Ansicht des Inspection Panel die Organisa-

46 Siehe auch Kapitel 5: Die Verfahren der Durchführungsorganisationen sind über eine Internetsuche nicht auffindbar.

47 Siehe Blog von Schwegmann, Claudia. Open Aid. Transparenz, Rechenschaft und Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit: BMZ IATI Umsetzungsplan veröffentlicht! [Internet] Deutschland. 14. Januar 2013 [zitiert am 26.08.2013]. <http://www.openaid.de/de/blog/2013/01/14/bmz-iati-umsetzungsplan-ver-fentlicht> [Stand 24.10.2013]. Zur Verwendung von Blogs siehe Fußnote 8.

48 Siehe Faust, Jörg; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2011): Donor transparency and aid allocation. Discussion Paper. [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NUE5M/\\$FILE/DP%2012.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NUE5M/$FILE/DP%2012.2011.pdf) [Stand 24.10.2013].

49 Siehe The Inspection Panel (2009): Accountability at the World Bank. The Inspection Panel at 15 years. http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/380793-1254158345788/Inspection_Panel2009.pdf [Stand 27.08.2013]. Auch internationale Spruchkörper können neben Aussagen zum jeweils zu entscheidenden Einzelfall Empfehlungen für strukturelle Verbesserungen abgeben, siehe EGMR, Verfahrensordnung Artikel 61, Piloturteil-Verfahren. http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/Verfahrensordnung_des_Gerichtshofs.pdf?jsessionid=308CFFD3E98794980DF25837311D892E.1_cid297?__blob=publicationFile [Stand 28.08.2013].

tionskultur, insbesondere die sogenannte „approval culture“⁵⁰ dazu, dass Risiken von Vorhaben nicht angemessen beurteilt werden: Die „approval culture“ belohne vor allem die schnelle und vollständige Ausgabe von Geldern und nicht die sorgfältige Prüfung möglicher negativer Auswirkungen.⁵¹ Analog tritt zum Beispiel in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Erschwinglichkeit von Wasserversorgung in den Hintergrund, wenn bei Reformen im Wassersektor die Kostendeckung höchste Priorität hat.⁵²

Werden Ergebnisse von Beschwerdeverfahren in die Verfahren zur Gestaltung von Entwicklungsvorhaben einbezogen, kann ein Beschwerdemechanismus präventive Wirkung entfalten. Eine Untersuchung hat gezeigt, dass die Rückspeisung der Ergebnisse von Beschwerdeverfahren in die Programmkonzeption wie auch die Durchführung vor Ort in den wenigsten Fällen strukturiert und systematisch stattfindet.⁵³ Die Erfahrungen der Mechanismen der Entwicklungsbanken zeigen, dass hierfür eine Unterstützung des Mechanismus durch die Leitung der jeweiligen Organisation maßgeblich ist.

5 Der Beschwerdemechanismus – interne Problemlösung und externe Überprüfung

Vorlage für die Ausgestaltung des hier gemachten Vorschlages sind die Erfahrungen internationaler Menschenrechtsorgane und der Entwicklungsbanken mit der Behandlung von Beschwerden. Mit der Gründung des Inspection Panels 1993 ist die Weltbank Vorreiter für eine Reihe ähnlicher Mechanismen in anderen Banken wie der interamerikanischen und der asiatischen Entwicklungsbank. Die jeweils später gegründeten Mechanismen bauen auf den Erfahrungen der Vorgänger auf und entwickeln sie weiter. Ursache für diese

Entwicklung waren sowohl starker Druck der Zivilgesellschaft wie auch einsetzende Erkenntnis der Institutionen selber, die Einhaltung ihrer internen Standards sicherzustellen.⁵⁴

Die Verfahren vor den Menschenrechtsvertragsorganen können insbesondere für die Ausgestaltung der Verfahrensordnung wichtige Hinweise geben. Als Standardverfahren der Rechenschaftslegung in der Entwicklungszusammenarbeit kommen sie aber nicht in Betracht: Verfahren wie beispielsweise die Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen internationaler Menschenrechtsverträge haben Staaten oft nicht anerkannt. Zudem ist die Verfahrensdauer zu lang, um im Rahmen der Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit adäquat reagieren zu können. Nicht zuletzt sind die Menschenrechtsvertragsorgane als internationale Gremien nicht spezialisiert auf Fragen der Entwicklungszusammenarbeit einzelner Länder.

Ein solcher Mechanismus kann Ausgangspunkt sein für eine Einbeziehung weiterer Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit auch anderer Ministerien sowie weiterer Bereiche außenpolitischer Handelns.

5.1 Exkurs: Entwicklung und Einordnung der Beschwerdemechanismen der Entwicklungsbanken

Grundsätzlich gibt es zwei Verfahren: eines, das hier als Problemlösungsverfahren bezeichnet wird und eher Mediationscharakter hat (zum Beispiel Consultation Mechanism im Rahmen der asiatischen Entwicklungsbank, ADB), und ein Überprüfungsverfahren, bei dem Maßnahmen anhand intern gesetzter Standards überprüft werden („compliance“, zum Beispiel Inspection Panel bei der Weltbank, Compliance Review bei der ADB).

50 „Approval culture“ ist ein seit dem „Wapenhans-Report“ der Weltbank aus dem Jahr 1992 geprägter Begriff. Der ursprünglich interne, jedoch geleakte Bericht griff die internen Verfahren der Bank scharf an. Er machte die bürokratische Kultur der Bank für Fehlentscheidungen bei der Vergabe von Krediten verantwortlich, weil Mitarbeitende die Vergabe von Krediten nicht nach den möglichen positiven wie negativen Wirkungen der Projekte beurteilten, sondern danach, was von der Weltbank intern als erfolgreich und damit karrierefördernd gewertet wurde: dies sei die schnelle Ausschüttung und Abwicklung von Krediten. 1993 richtete die Weltbank das Inspection Panel ein. Siehe dazu: Darrow, Mac (2003): *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford 2003, S. 197 f.

51 Siehe The Inspection Panel (2009): *Accountability at the World Bank. The Inspection Panel at 15 years*. http://siteresources.worldbank.org/EXT/INSPECTION/PANEL/Resources/380793-1254158345788/Inspection_Panel2009.pdf [Stand 27.08.2013], S. 64.

52 Katui Katua, Munguti; Khalfan, Ashfaq; Langford, Malcolm; Lüke, Monika (2007): *Kenyan-German development cooperation in the water sector. Assessment from a human rights perspective*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/mission_report_kenyan-german_dc_in_water_sector.pdf [Stand 24.10.2013], S. 35 ff.

53 Collaborative Learning Projects (2011): *Feedback Mechanisms in International Assistance Organizations*. <http://www.hapinternational.org/pool/files/cda-report-feedback-mechanisms-in-international-organisations.pdf> [Stand 27.08.2013].

54 Siehe Van Putten, Maartje (2008): *Policing the Banks. Accountability Mechanisms for the Financial Sector*, S. 63 f. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Eine grobe Einteilung kann anhand der Merkmale der einzelnen Mechanismen erfolgen. Die „erste Generation“ der Mechanismen – Weltbank und interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) sowie der Vorgänger des jetzigen Mechanismus der ADB – sind reine Überprüfungsmechanismen interner Verhaltensmaßstäbe, ohne vorangeschaltete Problemlösungsverfahren. Eine „zweite Generation“ sind die Ombudsman-Funktionen der International Finance Corporation und der Multilateral Investment Guarantee Agency, die ein problemlösendes Verfahren wie auch ein Überprüfungsverfahren in einer einzigen Funktion zusammenführen. Die „dritte Generation“ der Mechanismen bei den afrikanischen, interamerikanischen und asiatischen Entwicklungsbanken sowie der europäischen Bank für Wiederaufbau enthalten sowohl einen Problemlösungs- wie auch einen Überprüfungsmechanismus. Diese sind verfahrenstechnisch und institutionell voneinander getrennt. Diese Entwicklung entspricht der Erfahrung, dass Problemlösungsverfahren regelmäßig nur dann ernsthaft von den Parteien betrieben werden, wenn beiden Parteien – insbesondere der stärkeren Partei – klar ist, dass bei Uneinigkeit ein unabhängiges Überprüfungsverfahren folgt. Daraus folgt, dass beide Verfahren – Problemlösungsverfahren und Überprüfungsverfahren – institutionell, verfahrenstechnisch, finanziell und politisch voneinander getrennt und auch unabhängig von den jeweiligen operativen Abteilungen sein sollten.

Die Mechanismen der Banken überprüfen lediglich, ob diese ihre eigenen Verhaltensmaßstäbe befolgt haben. Sie ersetzen damit nicht die Gerichtsbarkeit der Partnerländer und greifen auch nicht in diese ein.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP, hat jüngst einen zweistufigen Beschwerdemechanismus eingerichtet, den seine Beteiligung an Programmen wie dem Klimaschutzinstrument REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) erforderlich gemacht hatte.⁵⁵ Neben den multilateralen Entwicklungsbanken haben auch bilaterale Geber Verfahren zur Behandlung von Beschwerden ein-

gerichtet, insbesondere für den Bereich der Außenwirtschaftsförderung, aber auch der technischen wie finanziellen Zusammenarbeit.⁵⁶

Keiner der vorgestellten Mechanismen war von Anfang an explizit menschenrechtsbasiert, eine Einbeziehung erfolgt aber derzeit stufenweise wie im Fall der bereits überarbeiteten Performance Standards der International Finance Corporation der Weltbank oder wird bei den gerade laufenden Überarbeitung der Safeguards der Weltbank zunehmend diskutiert.

5.2 Organisationsinterne vertrauliche und unabhängige öffentliche Verfahren

Als Standard gilt heute ein zweiteiliges Verfahren – auf der ersten Stufe ein auf Problemlösung fokussiertes Verfahren der Vorhaben vor Ort und auf der zweiten Ebene ein zentrales unabhängiges Überprüfungsverfahren.⁵⁷ Während ersteres eher Mediationscharakter hat und durch Vertraulichkeit gekennzeichnet ist, ist letzteres ein unabhängiges Verfahren, dessen Verfahrensschritte transparent dokumentiert werden. Das erste gibt Organisationen die Möglichkeit, im Dialog mit den Beteiligten schnell und einvernehmlich nach einer Lösung zu suchen. Das unabhängige öffentliche Verfahren hingegen ist dann einschlägig, wenn es zwischen den Beteiligten zu keiner Einigung kommt oder keine Abhilfe mehr geschaffen werden kann, weil die Beeinträchtigung sich bereits unwiderruflich manifestiert hat.

Die Durchführungsorganisationen verfügen nach eigenen Angaben über organisationsinterne Verfahren zur Behandlung von Beschwerden: Die Durchführungsorganisation KfW hat einen festgelegten Beschwerdeprozess, wie im Fall von eingehenden Beschwerden, darunter auch in Menschenrechtsbelangen, zu verfahren ist. Die Bearbeitung innerhalb der KfW erfolgt in der Regel durch die Fachabteilung unter Einbeziehung der Grundsatzabteilung sowie gegebenenfalls der Bereiche Compliance und beziehungsweise oder der

55 UNDP hat seinen Beschwerdemechanismus auch öffentlich konsultiert. Siehe dazu International Institute for Sustainable Development (2012): UNDP launches Consultation on Compliance and Grievance Review Process. <http://uncsd.iisd.org/news/undp-launches-consultation-on-compliance-and-grievance-review-process/> [Stand 28.08.2013].

56 Die Japan International Cooperation Agency verfügt über eine sogenannten „objection procedure“ auch für die technische und finanzielle Zusammenarbeit, siehe JICA: Environmental and Social Considerations, http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/index.html [Stand: 22.11.2013]; für eine umfassende Übersicht über Verfahren multilateraler wie bilateraler Geber siehe Bridgeman Fields, Natalie/ Accountability Counsel (2012): Accountability Resource Guide. Tools for Redressing Human Rights & Environmental Violations by International Financial Institutions, Export Promotion Agencies, & Private Corporate Actors, <http://www.accountabilitycounsel.org/resources/arg/> [Stand: 22.11.2013]. Kurz vor Drucklegung hieß es von Seiten der deutschen wie der internationalen Zivilgesellschaft, dass die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) und ihr Pendant in der niederländischen Entwicklungsbank FMO ein Verfahren zur Behandlung von Beschwerden einrichten wollen.

57 Siehe vorangegangener Abschnitt.

Innenrevision. Die GIZ hat seit Sommer 2012 ein Beschwerdeverfahren einschließlich einer speziellen E-Mail-Adresse⁵⁸ eingerichtet. Zuständig für die Beschwerden ist der Integritätsberater der GIZ, der – falls erforderlich – die Vertraulichkeit der Beschwerde sicherstellt und die Behandlung der Beschwerde in einem festgelegten Verfahren unter Einbeziehung der Fach-, Regional- und Grundsatzabteilungen koordiniert. Die Vertraulichkeit ist dabei nicht nur am Anfang gesichert, sondern – wenn erforderlich oder gewünscht – im ganzen Verfahren.⁵⁹

Unabhängig von der Vertraulichkeit der einzelnen Verfahren sind öffentlich auch keine Informationen weder über Existenz noch des Verfahrens allgemein oder Art und Anzahl der Beschwerden erhältlich. Weder das Verfahren der KfW noch das der GIZ sind über eine reguläre Internetsuche auffindbar.⁶⁰

Organisationsinterne vertrauliche Verfahren, idealerweise in den Entwicklungsvorhaben vor Ort, sollten in der Tat im Sinne eines Problemlösungsverfahrens ausgebaut werden. Vorteil dieser Mechanismen vor Ort ist die bessere Zugänglichkeit für die Betroffenen wie auch die unter Umständen schnellere Abhilfe und daher können sie auf Wunsch auch vertraulich sein. Sie dürfen nicht dazu missbraucht werden, Beweismittel zu vernichten oder Programmanpassungen zu verzögern.

Die bestehenden Verfahren von GIZ und KfW sollten daher als erste Stufe eines wie oben dargestellten zweistufigen Verfahrens ausgebaut werden und sich dabei an internationalen guten Praktiken in diesem Bereich sowie den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und seiner Partnerländer orientieren. Eine zweite Verfahrensstufe sollte jedoch unabhängig von den Durchführungsorganisationen verankert werden: Ein Bericht der Weltbank zu Problemlösungsverfahren, die im Rahmen von Vorhaben geschaffen werden, zeigt, dass diese oft nicht oder nicht adäquat umgesetzt werden.⁶¹ Existiert daneben ein zentrales, unabhängiges Verfahren, sichert dieses die Beschwerdemöglichkeit für Betroffene. Lernerfahrungen und damit eine präventive Wirkung für die Zukunft lassen sich auch bes-

ser aus öffentlichen, dokumentierten Verfahren gewinnen. Und nicht zuletzt verantworten Mitarbeitende der Durchführungsorganisationen GIZ wie auch der KfW nicht nur die Unterstützung von Entwicklungsvorhaben der Partnerländer, sondern sie überwachen oft auch die Überprüfung der Wirksamkeit dieser Unterstützung wie auch die Antragstellung an das BMZ über die Verlängerung bestehender beziehungsweise die Beauftragung neuer Programme. Dies kann potentiell zu Interessenskonflikten führen, bei denen Beschwerden institutionsinteressengetrieben bearbeitet werden, um eine Fortführung von Programmen nicht zu gefährden.

Daher sollte neben den organisationsinternen Verfahren zur Problemlösung ein zentrales, unabhängiges Überprüfungsverfahren geschaffen werden. Der vom Deutschen Institut für Menschenrechte in dieser Veröffentlichung gemachte Vorschlag behandelt dieses zentrale unabhängige Überprüfungsverfahren.

5.3 Ein Vorschlag für ein zentrales unabhängiges öffentliches Überprüfungsverfahren

5.3.1 Verfahren

Die Ausgestaltung des Verfahrens sollte sich an Prinzipien orientieren, die sich aus internationalen Menschenrechtsverträgen ableiten lassen.

Als ein faires und objektives Verfahren bemüht es sich, Beschwerdeführenden wie auch Vertreterinnen und Vertretern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit soweit möglich gleiche Stimme und gleiches Gehör zu verschaffen. Die Verfahren werden transparent durchgeführt. Die deutsche und, wenn möglich, die Zivilgesellschaft in den Partnerländern werden an seiner Konzipierung beteiligt. Es werden klare Regeln insbesondere für die Behandlung der Zulässigkeit und der Begründung der Beschwerden erstellt, die zusammen mit dem Stand einer jeweiligen Beschwerde veröffentlicht werden.

58 humanrights@giz.de

59 Die Informationen über die Ausgestaltung der Verfahren von GIZ und KfW stammen von der GIZ/Stabsstelle Unternehmensentwicklung und KfW/Kompetenzcenter Entwicklung und Wissenschaftskooperation und wurden per E-Mail-Austausch im November 2013 erfragt.

60 Bei einer Google-Suche nach „complaint“ und „GIZ“ erscheinen Publikationen der GIZ zu Beschwerdeverfahren in Partnerländern – jedoch kein Hinweis auf das organisationsinterne Beschwerdeverfahren. Ähnliches gilt für eine Internetsuche nach „KfW“ und „complaint“. Auf der Webseite des Integritätsberaters der GIZ fehlen Hinweise auf Beschwerdemöglichkeiten zu Menschenrechten, siehe GIZ: Integritätsberater, http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/1790.html [Internet, ohne Datumsangabe] [recherchiert am 6.11.2013].

61 World Bank (2013): Global Review of Grievance Redress Mechanisms in World Bank Projects, <http://intresources.worldbank.org/INTOPCS/Resources/380831-1334326437781/GlobalReviewofGRMs.pdf> [Stand: 4.11.2013], S.14.

Um den Zugang auch in ländlichen Regionen zu erleichtern, stehen Informationen in allen Landessprachen beziehungsweise relevanten lokalen Sprachen zur Verfügung. Das Verfahren ist an die Bedürfnisse der Beschwerdeführenden angepasst. Beschwerdeführende können Beschwerden ohne Angst vor Repressalien unterbreiten. Insbesondere können Beschwerden nicht nur von Betroffenen selber, sondern auch von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen eingebracht werden, die in ihrem Auftrag agieren. Der Nachweis der Beauftragung kann auf verschiedenen Wegen erbracht werden.

Neben potentiell Betroffenen werden auch Projektträger im Partnerland durch adäquate Informationsmittel über Problemlösungs- und Überprüfungsverfahren informiert und dazu verpflichtet, diese weiter zu verbreiten.

Die Struktur des Verfahrens muss verständlich sein und das Vertrauen in den Prozess fördern. Die Mitarbeitenden des Überprüfungsverfahrens agieren ohne unzulässige Einflussnahme von außen und strahlen diese Unabhängigkeit auch aus. Das Verfahren reagiert zeitnah und geht auf die tatsächlichen Anliegen der Beschwerdeführenden ein.

Das Verfahren berücksichtigt auch die Rahmenbedingungen der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf Struktur, rechtliche Voraussetzungen und Handlungsrahmen, relevante Politiken. Ebenfalls einbezogen werden komplementäre Mechanismen wie das interne Beschwerdemanagement der Durchführungsorganisationen sowie die Projektprüfungen und Evaluierungen.

5.3.2 Ansiedlung

Für die Ansiedlung des Überprüfungsverfahrens gibt es verschiedene Optionen: Entweder wird es – wie bei den Banken – innerhalb des Bundesministeriums selber oder einer der Institutionen der deutschen Entwicklungszu-

sammenarbeit wie dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik oder dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt oder außerhalb, bei einer unabhängigen Institution wie dem Deutschen Institut für Menschenrechte. Bei der Ansiedlung müssen die Gewährleistung von Unabhängigkeit und die Rückspeisung der Empfehlungen in das BMZ und die Durchführungsorganisationen gleichermaßen garantiert werden. Die Erfahrungen anderer Geber haben gezeigt, dass es der politische Wille der Leitung ist, der darüber entscheidet, ob Empfehlungen umgesetzt werden.⁶² Die Ausstrahlung und Wahrnehmung eines Mechanismus als unabhängig sind weitere Erfolgsfaktoren. So gilt die deutsche Nationale Kontaktstelle der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OECD), die beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelt ist, als zu stark vom Ministerium dominiert.⁶³

Das Kuratorium des DIMR hat sich im Juni 2013 nach einer Anfrage des Menschenrechtsreferates des BMZ zur Möglichkeit der Ansiedlung eines Beschwerdemechanismus am DIMR mit einigen inhaltlichen Maßgaben grundsätzlich positiv geäußert.

5.3.3 Organisation – Panel der Expertinnen und Experten und Geschäftsstelle

Das Überprüfungsverfahren besteht aus einer Geschäftsstelle sowie dem Panel aus unabhängigen Expertinnen und Experten.

Zentrale Anlaufstelle ist eine Geschäftsstelle aus zwei bis drei Angestellten, darunter Mitarbeitende mit Expertise in Menschenrechten. Sie erarbeitet unter Beteiligung aller Anspruchsgruppen aus Staat und Zivilgesellschaft die Verfahren zu Auswahl, Auswahlkriterien, Dauer des Mandats und Wiederwahlmöglichkeiten des Panels. Anschließend werden die drei Mitglieder des Panels nach diesem Auswahlverfahren unter Beteiligung der Anspruchsgruppen gewählt.

62 Siehe Fußnote 22.

63 Ein länderübergreifender Vergleich von Kontaktstellen findet sich hier: European Center for Constitutional and Human Rights (2011): A Comparison of National Contact Points – Best Practices in OECD Complaints Procedures. http://www.ecchr.de/index.php/publikationen_wirtschaft_und_mr/articles/a-comparison-of-national-contact-points-best-practices-in-oecd-complaints-procedures.html?file=tl_files/Dokumente/Publikationen/OECD%2C%20A%20comparison%20of%20NCPs%2C%20Policy%20Paper%2C%202011-11.pdf [Stand 24.10.2013]; OECD Watch bezeichnet die niederländische Nationale Kontaktstelle als vorbildlich, die unabhängig ist, jedoch von Regierungsbeamten beraten wird, siehe OECD Watch (2007): Model National Contact Point, http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_2223/at_download/fullfile [Stand: 4.11.2013], S. 8 f. Zur Frage der Trennung von Evaluierung und Beschwerdemechanismus siehe Kapitel 2.3.5.

Das Panel tritt nach Einrichtung der Geschäftsstelle zusammen. Die – bis zu drei – Panelmitglieder können zunächst nach Fallaufkommen angestellt werden. Erfahrungen der Banken deuten auf Vorzüge eines zwar zeitlich befristeten, aber festangestellten „standing panel“. Dies würde auch die Herausforderung handhabbar machen, Expertinnen und Experten für das Panel zu finden, da die Panelmitglieder jedenfalls während ihrer Mitgliedschaft sowie eine gewisse Zeit danach nicht für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit arbeiten sollten. Als Kompromiss könnte zumindest die Leitung des Panels zeitlich befristet fest angestellt werden. Außerdem kommt eine Anstellung dem Argument zuvor, die Panelmitglieder würden bei Betroffenen für Beschwerden werben, um ihr Arbeitsvolumen zu erhöhen. Idealerweise sollte das Panel unterschiedliche Disziplinen beziehungsweise praktische Erfahrungen vereinen. Das Panel kann weitere spezifische Expertise fallbezogen hinzuziehen.

Die Geschäftsstelle verantwortet die komplette organisatorische und inhaltliche Unterstützung des Panels. Die Aufgaben umfassen neben der oben geschilderten Operationalisierung des Mechanismus auch die laufende Ausarbeitung der rechtlichen Bewertungsgrundlagen, die Aufbereitung der eingegangenen Beschwerden in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht zu einer Entscheidungsgrundlage für die Panelmitglieder, die Konzeptionalisierung und Aktualisierung der Webseite, die Erarbeitung von Informationsmaterialien zum Beschwerdemechanismus für verschiedene Zielgruppen (Fachkräfte der Entwicklungszusammenarbeit wie auch Betroffene), die Organisation der Untersuchungsaufenthalte für Panelmitglieder sowie die gegebenenfalls erforderliche Auswahl und Rekrutierung externer weiterer Expertise.

5.3.4 Kompetenzen des Panels

Die Hauptbefugnisse des Panels sind Empfehlungen über die Zulässigkeit einer Beschwerde und die Umsetzung einstweiliger Maßnahmen, um bleibenden Schaden zu verhindern („interim measures“). Dies schließt Maßnahmen zum Schutz der Beschwerdeführende vor Einschüchterung und Verfolgung ein. Daneben gibt es Empfehlungen ab über die Begründetheit einer Beschwerde, das heißt die inhaltliche Überprüfung anhand bestehender Vorgaben des BMZ wie auch weiterer Standards, insbesondere der für Deutschland verbindlichen Menschenrechtsabkommen. Panel und Geschäftsstelle benötigen dafür Zugang zu entscheidungsrelevanten internen Informationen des BMZ und der Durchführungsorganisationen, mit denen sie vertrauensvoll umgehen. Der Stand des Verfahrens ist öffentlich einsehbar, und die Ergebnisse werden veröffentlicht.

Die Empfehlungen des Panels werden der Leitung des BMZ unterbreitet, die einen Beschluss über die Umsetzung trifft. Die Empfehlungen des Panels sowie der Beschluss über die Umsetzung werden in den für die Beschwerdeführenden relevanten Sprachen veröffentlicht.

Daneben kann das Panel die Umsetzung der Beschlüsse nachverfolgen und öffentlich darüber berichten, auf Antrag der Beschwerdeführenden das Verfahren erneut aufnehmen und systemische oder allgemeine Verbesserungsvorschläge für eine bessere Berücksichtigung von Menschenrechten in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit machen. Das Panel und die Geschäftsstelle haben Zugang zu relevanten Dokumenten auch der Durchführungsorganisationen.

6 Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte

dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,

1. bis Mitte der 18. Legislaturperiode einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus mit einem zentralen unabhängigen Überprüfungsverfahren einzurichten, das den Anforderungen an Zugänglichkeit, Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz genügt.

Deutschland hat seit dem ersten entwicklungspolitischen Menschenrechtsaktionsplan 2004 seine explizite Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungspolitik kontinuierlich ausgebaut und dafür internationale Anerkennung erhalten.⁶⁴ Unter anderem wird der Menschenrechtsansatz in einigen Partnerländern seit 2005 sukzessive umgesetzt, und die Menschenrechte sind seit 2012 Teil wichtiger Standardverfahren des BMZ und der Durchführungsorganisationen. Ein menschenrechtlicher Beschwerdemechanismus mit einem zentralen unabhängigen Überprüfungsverfahren führt diese Entwicklung konsequent fort. Er vervollständigt den Rechenschaftslegungsrahmen der Entwicklungszusammenarbeit, der aus Wirksamkeitsausrichtung, Transparenz und Evaluierung besteht.

Dieser Mechanismus ist in seiner Arbeitsweise und Entscheidungsfindung unabhängig, und seine Ergebnisse fließen in die Konzeption neuer wie bestehender Programme, die Instrumentenentwicklung und die organisationsinternen Verfahren ein. Beurteilungsgrundlagen und Verfahrensordnung sind in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, dem BMZ und den Durchführungsorganisationen erarbeitet und öffentlich, und sein Verfahren ist so ausgestaltet, dass es Betroffenen einen weitest gehenden Zugang ermöglicht. Perspektivisch sollte das Bundesministerium zusammen mit den Durchführungsorganisationen und im Dialog mit der

Zivilgesellschaft eigene menschenrechtsbasierte Sorgfaltsmaßstäbe erarbeiten.

Menschenrechtlich bedarf es eines Beschwerdemechanismus in der Entwicklungszusammenarbeit: Diverse Beschwerden über Entwicklungsvorhaben von Partnerländern mit deutscher Beteiligung haben ihren Weg in die deutsche Öffentlichkeit beziehungsweise vor internationale Menschenrechtsvertragsorgane gefunden. Anzunehmen ist, dass der tatsächliche Bedarf wesentlich höher ist. Ziel eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus mit einem zentralen unabhängigen Überprüfungsverfahren ist dabei vor allem die Institutionalisierung eines Feedbackmechanismus für die Bevölkerung der Partnerländer, mit deren Regierungen und staatlichen Institutionen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen vereinbart und durchführt. Gibt es Beschwerden seitens der Bevölkerung über menschenrechtliche Beeinträchtigungen – die unter Umständen bei Vereinbarung mit dem Partnerland nicht voraussehbar waren – kann Deutschland sein entwicklungspolitisches Engagement frühzeitig an die Rahmenbedingungen in Partnerländern anpassen.

Der rechtliche Ausgangspunkt für einen Beschwerdemechanismus in der Entwicklungszusammenarbeit sind die internationalen Menschenrechtsverträge, insbesondere die Verpflichtung zur Einrichtung wirksamer Beschwerdemechanismen in Artikel 2 Absatz 2 und 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und die Begründung extraterritorialer Verantwortung von Staaten unter anderem in Artikel 2 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 4 der Kinderrechtskonvention sowie Artikel 32 der Behindertenrechtskonvention.

Nicht zuletzt zeigt die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus, dass sich Deutschland an den Maßstäben wie Menschenrechten und Good Governance messen lässt, die es im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit bei anderen Ländern einfordert. Deutschland nähme mit der Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus mit einem

64 Siehe zu den selbst gesetzten menschenrechtlichen Ansprüchen der Bundesregierung Fußnote 42. In einer Studie der OECD und der Weltbank zur Umsetzung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit wird die deutsche EZ als eines der Positivbeispiele bezüglich des Menschenrechtsansatzes dargestellt, siehe: OECD/World Bank (2013): Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges, S. 167, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12800/9780821396216.pdf> [Stand: 22.11.2013]; in einer Publikation des UN-Hochkommissariates für Menschenrechte und des Center for Economic and Social Rights äußern sich die Herausgeber positiv zur Verankerung des MRA in der deutschen EZ: „In many respects Germany has taken the lead in embedding human rights standards into its external development policies“, siehe OHCHR/CESR (2013): Who will be accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda, www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable.pdf oder http://www.cesr.org/downloads/who_will_be_accountable.pdf [Stand: 22.11.2013], S. 48-49.

zentralen unabhängigen Überprüfungsverfahren eine menschenrechtliche Vorreiterrolle ein angesichts einer internationalen Entwicklung, in der zunehmend mehr Rechenschaftslegung von Gebern gefordert wird. Eine jährliche Berichterstattung des BMZ an den Bundestag über Anzahl und Art der eingegangenen Beschwerden, die dann öffentlich im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit, zusammen mit dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, debattiert wird, stünde für diese Transparenz und Vorreiterrolle.

den Durchführungsorganisationen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit und der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau,

2. die Chancen eines unabhängigen Beschwerdemechanismus wahrzunehmen und eine Einrichtung konstruktiv zu unterstützen und die eigenen internen vertraulichen Verfahren als Vorstufe dazu gemäß guter internationaler Praktiken auszubauen.

Ein menschenrechtlicher Beschwerdemechanismus unterstützt gute Entwicklungszusammenarbeit: Die Beteiligung an Entwicklungsvorhaben in Partnerländern unterliegt einer Vielzahl von Einflüssen, von denen viele außerhalb der Kontrolle des BMZs oder der Durchführungsorganisationen liegen. Beschwerden können zeigen, wo sich Risiken manifestiert haben und tragen so zu einer rechtzeitigen Umsteuerung bei.

Als Standard gilt heute ein zweiteiliges Verfahren – auf der ersten Stufe ein auf Problemlösung fokussiertes Verfahren in den Vorhaben vor Ort und auf der zweiten Ebene ein zentrales unabhängiges Überprüfungsverfahren. Während ersteres eher Mediationscharakter hat und durch Vertraulichkeit gekennzeichnet ist, ist letzteres ein unabhängiges Verfahren, dessen Verfahrensschritte transparent dokumentiert werden. Das erste gibt Organisationen die Möglichkeit, im Dialog mit den Beteiligten schnell und einvernehmlich nach einer Lösung zu suchen. Das unabhängige öffentliche Verfahren hingegen ist dann einschlägig, wenn es zwischen den Beteiligten zu keiner Einigung kommt oder keine Abhilfe mehr geschaffen werden kann, weil die Beeinträchtigung sich bereits unwiderruflich manifestiert hat.

Die bestehenden Verfahren von GIZ und KfW sollten daher als erste Stufe eines wie oben dargestellten zwei-

stufigen Verfahrens ausgebaut werden und sich dabei an internationalen guten Praktiken in diesem Bereich sowie den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und seiner Partnerländer orientieren.

Eine weitere Verfahrensstufe sollte jedoch unabhängig von den Durchführungsorganisationen verankert werden. Im Verhältnis zu den Institutionen des Partnerlandes, die einem Mechanismus abwartend gegenüberstehen mögen, können sich Fachkräfte der Entwicklungszusammenarbeit darauf berufen, dass der Beschwerdemechanismus unabhängig agiert und gerade nicht Teil der eigenen Organisation ist.

dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag,

3. jährlich einen Bericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über Beschwerden an Entwicklungsvorhaben mit deutscher Beteiligung einzuholen und diesen in öffentlicher, gemeinsamer Ausschusssitzung zu diskutieren.

Der Deutsche Bundestag hat eine wichtige Kontrollfunktion in der Entwicklungspolitik, etwa wenn er über die Vergabe von Budgethilfe entscheidet. Diese Rolle muss er auch mit Blick auf konkrete Entwicklungsvorhaben wahrnehmen und sich mit etwaigen Beschwerden systematisch auseinandersetzen.

Rechenschaftslegung hier gegenüber dem „Steuerzahler“ und Rechenschaftslegung gegenüber der Bevölkerung im Partnerland können und sollten daher durch parlamentarische Kontrolle miteinander verschränkt werden. Da Entwicklungszusammenarbeit schnell und flexibel auf politische und soziale Veränderungen reagieren muss, eignet sie sich weniger für eine detaillierte parlamentarische Vorabkontrolle jedes einzelnen Programmes. Die nachträgliche Rechenschaftslegung von Entwicklungszusammenarbeit muss dies ausgleichen.

Eine öffentliche Debatte über menschenrechtliche Beschwerden kann darüber hinaus auch Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit transparent machen und damit langfristig ihre Kommunikation mit der Zivilgesellschaft im Inland wie im Ausland erleichtern.





Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de