

Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit: Einblicke aus der FIAN-Arbeit

von Roman Herre

Als deutsche Sektion von FIAN haben wir die besondere Aufgabe, die Rolle Deutschlands bei der Einhaltung und Umsetzung von Menschenrechten weltweit – insbesondere dem Recht auf Nahrung – kritisch zu beobachten und zu bewerten. Neben der Geschäftstätigkeit privater Unternehmen im Ausland ist die Entwicklungszusammenarbeit ein zentraler Mechanismus dieses „internationalen Wirkens“ Deutschlands.

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft geschieht das Wirken der Entwicklungszusammenarbeit mit einem explizit positiven Kernauftrag: „Die Verwirklichung der Menschenrechte ist der Schlüssel zu nachhaltiger Armutsbekämpfung und inklusiver Entwicklung und das Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.“ So das klare Ziel des Entwicklungsministeriums. Aber alle Theorie ist grau, und die Praxis zeigt teilweise gewaltige Lücken zwischen den Versprechen und der Wirklichkeit vor Ort. Dies illustriert die langjährige Erfahrung von FIAN bei der kritisch-konstruktiven Begleitung von Projekten und Entwicklungsstrategien des BMZ im Bereich Landwirtschaft und Ernährung. Einige werden hier schlaglichtartig aufgeführt.

Paraguay: EZ verschärft Landkonzentration

In Paraguay ist laut höchster UN-Instanz zum Recht auf Nahrung, dem UN-Sozialausschuss, die extrem hohe Landkonzentration eine zentrale Ursache für Hunger und Armut. Selbst die Verfassung Paraguays hat deswegen umverteilende Landreformen als wichtiges Instrument zur Armut- und Hungerbekämpfung verankert. Trotzdem beteiligte sich die vom BMZ mandatierte Entwicklungsbank DEG mit 16 Prozent am Luxemburger Landinvestor PAYCO. Dieser hält unglaubliche 145.000 Hektar Land in Paraguay. Laut Pressemitteilung der DEG sollen durch deren Einstieg weitere 5.000 Hektar gekauft werden. Mehr noch, die Hauptfarm von PAYCO, Golondrina ist anerkanntermaßen das Kernland dreier indigener Gemeinschaften, welches in der Strössner-Diktatur geraubt wurde. Die DEG – mit im Aufsichtsrat des Investors – hat anscheinend kein Problem damit, dass in den zehn Jahren seit dem Einstieg das Land nicht zurückgegeben wurde. Ein klarer Verstoß gegen die Menschenrechte.

Sambia: Entwicklungsfonds finanziert Agrarinvestor

Über den vom BMZ aufgelegten Investmentfonds AATIF (Africa Agriculture Trade and Investment Fund) wurde der

Agrarinvestor Agrivision auf Mauritius mit 10 Millionen US-Dollar finanziert. Dieser hat bis heute etwa 20.000 Hektar Land in Sambia aufgekauft. Bei mehreren von FIAN besuchten Agrivision-Farmen schwelen Landkonflikte mit lokalen Gemeinden. Die kleinbäuerliche Gemeinde Kasambamyambi lebt im westlichen Randgebiet der 12.800 Hektar großen Farm Somawhe im Distrikt Mpongwe. Gemeindemitglieder berichten, dass sie direkt vor der Übernahme durch Agrivision 2012 von dem Land, das weiter innerhalb der heutigen Farm lag, gewaltsam vertrieben wurden. Eigentum, wie Häuser oder eine Maismühle, wurde ohne Entschädigung zerstört. Die 2014 von Agrivision bei der Investitionsbehörde vorgelegten Expansionspläne hätten sogar die Vertreibung der gesamten Gemeinde bedeutet. Dies konnte jedoch auch durch die FIAN-Arbeit verhindert werden. Eine Bewohnerin einer Gemeinde nahe einer weiteren Farm von Agrivision erklärte FIAN: „Das Land wurde uns weggenommen. Nun ist es schwierig, an Essen zu kommen. Wir wollen den Boden bewirtschaften, damit unsere Kinder satt werden und nicht stehlen gehen.“

Afrika: Förderung von industrieller Landwirtschaft

Exemplarisch für das Ausblenden der Menschenrechte ist auch die Ende 2022 veröffentlichte Evaluierung der KfW zu ihrer Finanzierung der Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika. Das BMZ finanziert AGRA über die KfW mit etwa 25 Millionen Euro. Laut KfW ist die Einhaltung der Menschenrechte eine zentrale Säule des Engagements. Diese Förderung von AGRA hatte FIAN mit weiteren NGOs stark kritisiert. 2020 haben wir dem BMZ für die anstehende Evaluierung Vorschläge zur Integration menschenrechtlicher Fragen und Themen unterbreitet. Die Vorschläge wurden bestenfalls sehr selektiv aufgegriffen. Letztendlich beinhaltete die Evaluierung dann nur in einer einzigen Frage die „Einhaltung der Menschenrechte“. Die Beantwortung dieser Frage geht jedoch einzig auf die Durchführung von lokalen Konsultationen ein. Damit schweigt die



Evaluierung komplett dazu, wie – und welche – Menschenrechte im Rahmen der Projekte berücksichtigt und gestärkt wurden. Die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen der von BMZ/KfW finanzierten AGRA-Projekten erscheint daher kaum mehr als ein Lippenbekenntnis.

Kambodscha: Landpolitik diskriminiert marginalisierte Gruppen

In Kambodscha finanzierte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die private Landtitelvergabe. Seit 2002 lag der Fokus des Engagements auf dem Aufbau des Katasterwesens und der in der Landgesetzgebung festgehaltenen systematischen Vergabe von Landtiteln („systematic titling“). Seit Mitte der 2000er wuchs vor Ort die Kritik an diesem Prozess und dem Verhalten der beteiligten Geber. Dabei wurde vor allem auf die hohe Intransparenz, den systematischen Ausschluss von Gegenden, in denen Landgrabbing und Landkonflikte dominant sind, und ein hohes Maß an prozeduralen Verstößen seitens der Behörden hingewiesen. Als FIAN 2010 den Austausch mit der GIZ vor Ort suchte, wurde Kritik äußerst harsch abgewiesen und auch keinerlei substantiellen Probleme gesehen. Dabei war der GIZ laut eigener interner Studie spätestens 2009 klar, dass „wenigstens ein Fünftel der Haushalte [...] von der systematischen Landtitelvergabe negativ betroffen [ist], typischerweise durch die Weigerung, Land, welches in Besitz oder Nutzung der Haushalte ist, zu registrieren.“ FIAN hatte dann einen Schattenbericht beim UN-Sozialausschuss eingereicht und mit darauf hingewirkt, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte vor Ort eine Untersuchung durchführte. Angesichts der wachsenden Kritik zog sich die EZ letztendlich aus der Förderung zurück. FIAN hätte sich hingegen eine Anpassung an die 2012 verabschiedeten UN Landleitlinien gewünscht.

Bis heute keine angemessene Beteiligung der Betroffenengruppen

Für eine menschenrechtliche Ausrichtung der Entwicklungspolitik ist es von zentraler Bedeutung, marginalisierte Gruppen – in unserem Fall vor allem die von Hunger und Mangelernährung besonders betroffenen Gruppen – aktiv einzubinden. Dabei ist deren Selbstorganisation ein zentrales Prinzip. Diese Form von Inklusion und Empowerment hat FIAN in der Vergangenheit immer wieder eingefordert. Geschehen ist dies jedoch kaum. Beispielsweise hatte das BMZ 2017 eine Afrikakonferenz geplant, um Strategien zur ländlichen Entwicklung zu besprechen. Dort hatte FIAN Monate vorab die Einbindung afrikanischer Kleinbäuer*innen-Organisationen empfohlen und Kontakte hergestellt. Dies wurde jedoch abgelehnt. Eine handverlesene Auswahl an Start-ups und unkritischen Nichtregierungsorganisationen wurden dem vorgezogen. Auch die neue Afrikastrategie, veröffentlicht im Februar 2023, ließ eine Beteiligung auf Augenhöhe nicht zu.

Wäre Interesse vorhanden, sich substantiell mit den Strategien und Prioritäten dieser Gruppen auseinanderzusetzen, gäbe es recht einfache Möglichkeiten, diese über vorhandene Foren wie den Zivilgesellschafts- und Indigenenmechanismus des Welternährungsrates oder den regionalen und kontinentalen Plattformen der Kleinbäuer*innenverbände einzubinden. So bleiben ganz konkret Strategien wie Ernährungssouveränität außen vor bei Entwicklungsstrategien des BMZ.

Warum tut sich das BMZ so schwer mit den Menschenrechten?

Diese Frage treibt FIAN natürlich um. Und sicher ist eine Vielzahl von Faktoren dafür verantwortlich. Immer wieder wird das Argument der Operationalisierbarkeit gebracht. Also, dass Menschenrechte kaum in der bürokratisch-technischen Projektpraxis untergebracht werden können, ohne substantiellen Mehraufwand. Damit würden Projekte bürokratisch aufgebläht. Unsere Erfahrungen im Bereich Digitalisierung sprechen jedoch gegen dieses Argument. Dort haben wir eine einfache Checkliste als Vorschlag für die Integration menschenrechtlicher Aspekte auf Basis der UN-Landleitlinien erstellt. Aber trotz handhabbarem Instrument hat die GIZ keinen Versuch unternommen, dieses Instrument auf Praxistauglichkeit zu prüfen. Zudem ist es oft aufwändig und komplex, sich direkt mit marginalisierten Gruppen einzulassen und ihnen eine Ownership zu geben. Natürlich ist es viel einfacher, eine NGO mit technischen und bürokratischen Fähigkeiten einzubinden als eine vielschichtige Basisorganisation mit Bedarf an Konsultations- und Konsensprozessen, die Zeit und Ressourcen benötigen. In Erinnerung bleibt sicherlich eine Kommunikation mit GIZ-Mitarbeitern in Sambia. Dort nach der Anwendung des für die GIZ verbindlichen Menschenrechts-Konzeptes gefragt, wurde uns erklärt, dass wir da in Bonn nachfragen müssten. Es war der GIZ wohl völlig unbekannt. Diese grundlegenden Wissenslücken der Durchführungsorganisationen bestätigt nun auch die aktuelle DEval-Evaluierung.



Sambia: Gemeindefreunde aus Kasambabanyambi im Gespräch mit FIAN

Menschenrechte: Nur „nice to have“?

Bis heute zeigt sich eine teilweise problematische Vorstellung von der Integration von Menschenrechten in der Entwicklungspolitik. So wurde bei der von Deutschland 2022 in Reaktion auf die sich verschärfende Welternährungskrise initiierten Globalen Allianz für Ernährungssicherung (GAFS) der Zivilgesellschaft die Zuständigkeit für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung zugeschrieben und damit die eigenen Staatenpflichten als zivilgesellschaftliche Aufgabe umgedeutet und ausgelagert. All das zeigt: Menschenrechte sind kein Selbstläufer in der deutschen EZ. Im Gegenteil: Es gab immer wieder auch Rückschritte. Daher ist es besonders wichtig, dass wir und andere bei der deutschen EZ kritisch hinschauen und diese weiterhin unabhängig begleiten.