

## Indices, Benchmarks und Indikatoren: zur Gestaltung und Auswertung von Menschenrechtsdialogen

Würth, Anna; Seidensticker, Frauke Lisa

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

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

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Würth, A., & Seidensticker, F. L. (2005). *Indices, Benchmarks und Indikatoren: zur Gestaltung und Auswertung von Menschenrechtsdialogen*. (Studie / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316952>

### 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.

# Indices, Benchmarks und Indikatoren:

Zur Gestaltung und Auswertung  
von Menschenrechtsdialogen

Anna Würth  
Frauke Lisa Seidensticker



Deutsches Institut  
für Menschenrechte



---

## Impressum

---

© Deutsches Institut für Menschenrechte

German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27

D-10969 Berlin

Tel: +49 (0)30 – 259 359 0

Fax: +49 (0)30 – 259 359 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Im Auftrag der Politischen Abteilung IV, Menschliche Sicherheit,  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern

Die Studie gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

Satz: Christian Boulanger

November 2005

ISBN 3-937714-12-X



---

Studie

# Indices, Benchmarks und Indikatoren:

Zur Gestaltung und Auswertung  
von Menschenrechtsdialogen

Anna Würth  
Frauke Lisa Seidensticker



Deutsches Institut  
für Menschenrechte



## Die Autorinnen

---

Anna Würth, Dr. phil., ist Islamwissenschaftlerin und Ethnologin. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Von 1994 bis 1998 arbeitete sie als freie Gutachterin in der Entwicklungszusammenarbeit, von 2000 bis 2002 als Mitarbeiterin bei Human Rights Watch. Daneben unterrichtete sie an der Universität Richmond (Virginia, USA) und an der Freien Universität Berlin.

Frauke Lisa Seidensticker ist seit Oktober 2001 Stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Von 1992 bis 2001 war sie Generalsekretärin der Schweizer Sektion von Amnesty International. Seit 2002 nahm sie als Expertin an verschiedenen Runden des EU-Iran-Menschenrechtsdialogs teil.

## Vorwort

---

Im September 2001 hat sich die Schweizerische Regierung bereit erklärt, ein Postulat der Außenpolitischen Kommission des Nationalrates entgegenzunehmen. Das Postulat verlangte von der Regierung, innerhalb der Menschenrechtsaußenpolitik das Instrument des Menschenrechtsdialogs weiterzuentwickeln. 2004 hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine interne Arbeitsgrundlage geschaffen. Im Sinne der Weiterentwicklung des Instruments des Menschenrechtsdialogs beauftragte die Sektion „Menschenrechtspolitik“ des EDA zu Beginn dieses Jahres das Deutsche Institut für Menschenrechte, eine Studie zu diesem noch relativ jungen Instrument der Außenpolitik zu erarbeiten, mit einem Schwerpunkt auf der Wirkungsmessung.

Das Bekenntnis zur universellen Gültigkeit der Menschenrechte bedeutet nicht, dass die bilaterale Menschenrechtspolitik nach einem vorgegebenen Muster gegenüber allen Staaten uniform ablaufen muss. Differenzierungen sind möglich und nötig: Je nach länderspezifischem Kontext ist für die praktische Umsetzung menschenrechtlicher Anliegen ein Instrumentarium notwendig, das unterschiedlichen konkreten Zielsetzungen und Strategien folgt und unterschiedliche Themen priorisiert. Das gilt meines Erachtens auch für Menschenrechtsdialoge.

Die vorliegende Studie entwickelt das Instrument des institutionalisierten oder formalisierten Menschenrechtsdialogs weiter. Sie konzentriert sich dabei auf die Wirkungsmessung der Menschenrechtsdialoge, ein Bereich, der bisher wenig erforscht wurde. Für dialogführende Staaten enthält diese Studie wertvolle Empfehlungen für die Planung, Gestaltung, Durchführung und Auswertung von zukünftigen Dialogen.

Ich danke den Autorinnen, Anna Würth und Frauke Lisa Seidensticker, für die Erarbeitung dieser Studie. Es wäre schön, wenn künftige Dialoge hier Anregungen für ihre Ausgestaltung finden.

Bern, November 2005

Wolfgang Amadeus Brühlhart  
Chef der Sektion Menschenrechtspolitik  
Eidgenössisches Departement für auswärtige  
Angelegenheiten



# Inhalt

Summary .....	7
Einleitung.....	9
1 Wirkung von menschenrechtlichen Normen.....	11
1.1 Motive zur Ratifikation von Menschenrechtsabkommen.....	11
1.2 Wirkung von menschenrechtlichen Normen .....	12
2 Planung von Menschenrechtsdialogen.....	15
2.1 Analyse der Ausgangslage.....	15
2.2 Differenzierung der Ziele.....	16
2.3 Strategieentwicklung und Koordination.....	17
2.4 Aktivitäten und Resultate .....	18
3 Wirkungsmessung: Formen und Methoden.....	20
3.1 Formen der Wirkungsmessung.....	20
3.2 Methoden der Wirkungsmessung .....	21
3.2.1 Diskussionsstand zur quantifizierenden Darstellung von Menschenrechts- <i>performance</i> .....	21
3.2.2 Indices, Indikatoren und <i>benchmarks</i> : Definitionen, Reichweite und Einsatzmöglichkeiten.....	21
3.3 Mechanismen zur Datengewinnung: Stärken und Schwächen .....	23
4 Wirkungsmessung: Praxis.....	25
4.1 Dialogmodell: Veränderungen im normativen Bereich.....	25
4.1.1 Wirkungsmessung mit Hilfe von Indices	25
4.1.2 Wirkungsmessung mit Hilfe von qualitativen <i>benchmarks</i> .....	26
4.2 Dialogmodell: Veränderung spezifischer Menschenrechtspolitiken .....	27
4.2.1 Wirkungsmessung mit Hilfe von <i>benchmarks</i> .....	27
4.2.2 Wirkungsmessung mit Hilfe von Indikatoren .....	28
4.3 Dialogmodell: Verbesserung der Menschenrechtslage.....	29
4.3.1 Messung der Verringerung von Menschenrechtsverletzungen.....	29
4.3.1.1 Wirkungsmessung mit Hilfe von Indices.....	29
4.3.1.1.1 Freedom House Index .....	29
4.3.1.1.2 Menschenrechtliche Indices...30	
4.3.1.2 Wirkungsmessung mit Hilfe von qualitativen <i>benchmarks</i> .....	31
4.3.1.2.1 Qualitative benchmarks in jährlichen Länderberichten .....	32
4.3.1.2.2 Qualitative benchmarks in EU- Menschenrechtsdialogen, vor allem im EU-Iran-Dialog.....	32
4.3.2 Mehrdimensionale Messung der Menschenrechtslage.....	35
4.4 Fazit: Wirkungsmessung für Menschenrechtsdialoge.....	36
5 Empfehlungen.....	37
6 Literatur.....	40





## Summary

Bilateral Human Rights Dialogues are a recent instrument in governmental human rights policy. Often criticized as lacking transparency and results, human rights dialogues are increasingly subject to guidelines and evaluations and held in multilateral fora to offset negative effects of the bilateralization of human rights concerns. This study examines these recent attempts to increase the transparency and result-based orientation in governmental human rights dialogues.

In the first chapter, the study analyses political science literature on the statistical impact of treaty ratification and on qualitative change in a country's human rights record to argue that partners in a human rights dialogue need to specify their goals precisely. In particular, it is argued that ratification of treaties as a goal should be distinguished from the goal of improvements in the overall human rights record.

The second chapter proposes goal-setting on clearly distinct levels: from ratification of human rights instruments up to solid institutional guarantees for human rights. Analysing the limited documentation publicly available, it is argued that planning for human rights dialogues needs to make use of up-to-date human rights methodology, that is, analyse the human rights record in terms of state obligations to respect, protect and fulfil human rights. Furthermore, planning for a dialogue should take up existing international material, in particular the Concluding Observations by United Nations treaty bodies and the recommendations of Special Rapporteurs. When setting goals for a dialogue, partners need to be aware of the different levels of goals, and how they relate in terms of impact. It is argued that the relation between treaty ratification and implementation is mainly discursive, whereas specific policies, for example policies to increase access to justice, may have a more concrete and measurable impact on the human rights situation. In terms of strategy, the study argues that coordination among different bilateral actors wishing to start a human rights dialogue is of prime importance.

Partners may have different motives for starting a human rights dialogue. It is contended that this does not necessarily constitute a major problem as long as motives and goals are of an equivalent order and transparent, and partners adjust topics and themes accordingly. In general, partners should concentrate on a few topics of common interest where they can share substantive respective experiences and views, rather than touching upon all human rights issues in the most general fashion. Partners should avoid privileging political over social rights and vice-versa – a human rights dialogue should always respect that human rights are indivisible, and that effective human rights protection poses major challenges for all countries. Lastly, it is suggested that human rights dialogues adapt methods of gender-sensitive project planning known from technical cooperation, by devising clear goals, activities and the results. Without differentiation between activities and results human rights dialogues and, more generally, support for human rights, can not be monitored for impact.

Chapters three and four discuss measurement of impact of human rights support and particularly human rights dialogues. Chapter three expounds the theoretical foundations, chapter four practical applications. A first section introduces terminology: Impact monitoring is understood as one of the instruments for project steering, based on a regular assessment of the results of specified activities. Evaluation is defined in a narrow technical sense, constituting the major instrument to assess impact of an intervention and the effectiveness of the instruments used during the intervention. It is argued that so far human rights dialogues have been subject to neither impact monitoring nor evaluations in this sense. Rather, ex-post assessments were conducted which analyse the situation before and after a human rights dialogue without assessing the effectiveness of the dialogue. A second section deals with the different methods of quantitative and qualitative measurement – indices, indicators, and different forms of benchmarking – and their respective strengths and weaknesses.

Chapter four devises three possible models of human rights dialogues. Each model is defined by its goal:

dialogues which aim to change the normative environment in the partner state, for example by support for ratification and enshrining treaty provisions in the national constitution or legislation; dialogues pursuing change in specific human rights related policies, for example conditions in prisons or pre-trial detention, and lastly, dialogues conducted with the intention to contribute to improvement of the overall governmental human rights record. These dialogues will include goals on the level of legislation and policies but will also strive to reduce the number and severity of violations. Each model is then examined as to how to measure progress and impact of the dialogue, whether by using indices, indicators or different forms of benchmarks. It is argued that changes in legislation can best be monitored by qualitative benchmarks if those are pegged to a specific time frame. Human rights sensitive policy changes necessitate qualitative and quantitative measurement. This can best be achieved by combining performance benchmarks and indicators.

Using the example of the EU-Iran-dialogue, the study demonstrates that dialogues aiming at improving the overall human rights record are usually assessed by analysing the number and severity of human rights violations. It is argued that this one-dimensional perspective is insufficient and does not do justice to the complexity of any human rights situation. Rather, changes in the human rights record should be conceived as a process of multiple dimensions – law, policies, and results thereof – and be measured accordingly, by using a combination of benchmarking and indicators.

Overall, the study recommends that goals for human rights dialogues should be long-term, realistic and transparent; planning should stress coordination and be savvy, both in terms of human rights and planning methodologies. In respect to impact monitoring, the study conceives impact monitoring and evaluations for human rights dialogues as necessary, but cautions that monitoring – be it by quantitative or qualitative indicators or benchmarking – constitutes only a preliminary line of questioning into very complex political processes. The study also points to the necessity to collect data, with a particular view to gender, ethnicity/region and social status. It recommends that partners in a human rights dialogue should collect disaggregate data in a sustainable fashion and utilize available data to the maximum extent possible.

## Einleitung

Der Menschenrechtsdialog ist ein relativ junges Instrument der staatlichen Menschenrechtspolitik und kommt erst seit Ende der achtziger Jahre, vermehrt jedoch seit den neunziger Jahren zum Einsatz. Ursprünglich ein eher bilaterales Instrument, gibt es heute verstärkt Bemühungen, den Dialog zu koordinieren, so im Bern-Prozess gegenüber China (seit 2001) und im Brüssel-Bern-Prozess gegenüber dem Iran (seit 2003).

Der institutionalisierte oder auch formalisierte Menschenrechtsdialog<sup>1</sup> ist ein öffentlich angekündigtes Verfahren, mit dem Staaten politische Gespräche über Menschenrechte einleiten. Diese Gespräche haben einen klaren Anfangs- und Endpunkt, und auf beiden Seiten ist regionale wie fachliche Expertise vertreten. Über die Agenda und den Fortgang wird die Öffentlichkeit in den Dialogländern von Zeit zu Zeit informiert. Andere konzeptionelle Punkte, zum Beispiel die Frage, welche Aspekte der Menschenrechte im Vordergrund stehen, sind abhängig von der Situation in den jeweiligen Dialogländern und werden von den Partnern festgelegt;

dabei haben die beteiligten Staaten oft andere, unter Umständen auch gegenläufige Erwartungen an den Dialog.

In der Regel umfassen Dialoge politische Gespräche sowie Runden aus Expertinnen und Experten, Workshops, und inzwischen haben viele Dialoge auch Komponenten der Technischen Zusammenarbeit. Welches dieser Elemente vorwiegend genutzt wird beziehungsweise wie diese Elemente miteinander kombiniert werden, ist abhängig von den Zielen des Dialogs und dem Grad der Partnerschaftlichkeit zwischen den beiden Staaten. Die EU führt einen solcherart formalisierten Menschenrechtsdialog nur mit China (mit Unterbrechungen seit Januar 1996) und dem Iran (2002 bis 2004).

Vom staatlichen Menschenrechtsdialog in diesem Sinne sind andere Dialoge – zum Beispiel interreligiöser oder interkultureller Natur – zu unterscheiden, die oft von nichtstaatlichen Trägern geführt werden. Auch Gespräche über die Menschenrechtslage als Teil der bilateralen politischen Beziehungen oder als Teil von Verträgen wie den EU-Assoziierungsverträgen<sup>2</sup> sind vom Menschenrechtsdialog abzugrenzen.<sup>3</sup> Vom Menschenrechtsdialog zu unterscheiden ist auch das Eintreten für Opfer von Menschenrechtsverletzungen

<sup>1</sup> Die EU spricht von *structured human rights dialogues*, die mit solchen Ländern geführt werden, mit denen es keine vertraglichen Bindungen gibt, die eine Menschenrechtsklausel enthalten: Rat der EU (2001), para 2. Die Schweiz nennt diese „Spezifische Dialoge“ und definiert sie als themengeleitet und auf „die Schaffung bilateraler Beziehungen, die sich durch Kontinuität auszeichnen“ zielend: Bundesrat (2000), 2592; eine detaillierte Diskussion des Instruments aus Schweizer Sicht findet sich bei: Mittelfristkonzept 2004–2007, EDA (2004), 6ff. Deutschland kennt keine Definition des Menschenrechtsdialogs als Instrument, sondern verweist auf entsprechende EU-Richtlinien beziehungsweise Aktivitäten: Auswärtiges Amt (2005), 282–284, 388–390, 419, 434, 448–455. Australien erklärt den Menschenrechtsdialog zum „most effective way to address the human rights situation in other countries“, begründet dies aber nicht; noch wird das Instrument definiert: Department of Foreign Affairs and Trade (2004).

<sup>2</sup> Die EU nennt dieses Instrument *agreement-based dialogues*: Unter diese fallen unter anderem Dialoge mit Beitrittskandidaten, Beziehungen unter dem Vertrag von Cotonou und der Barcelona-Prozess mit den Mittelmeeranrainern: Rat der EU (2001), para 2.

<sup>3</sup> Gute Arbeitsdefinitionen zu den verschiedenen Möglichkeiten, Menschenrechte mit Partnern verstärkt zu bringen, finden sich in: EDA (2004): 12–15. So können intensivierte bilaterale Menschenrechtsgespräche geführt werden, die weniger formalisiert geführt werden als ein Dialog; im Rahmen der regelmäßigen politischen Dialoge kann ein zusätzlicher Tag für bestimmte Menschenrechtsthemen anberaumt werden; bei lokalen Menschenrechtsdialogen können Menschenrechtsgespräche vor Ort nicht nur mit Vertretern der Zentralverwaltung, sondern auch auf regionaler Verwaltungsebene geführt werden.

im Partnerland durch stille Diplomatie oder Demarchen. Die Letztgenannten sind unilateral, vertraulich und Reaktionen auf spezifische Vorkommnisse.

Politische oder wirtschaftliche Ungleichheit zwischen dialogführenden Staaten lässt sich im Rahmen des Menschenrechtsdialoges nicht schön reden, gleich wie viel Rhetorik über Partnerschaftlichkeit man bemüht.<sup>4</sup> Ob jedoch ein echter Dialog zustande kommt, hängt entscheidend davon ab, ob und wie Regierungsvertreter beider Seiten einander zuhören wollen, was für Ziele jede Seite in einem Dialog verfolgt und ob diese klar und transparent sind.

Menschenrechtsdialoge sollten grundsätzlich mit Blick auf ihre Ziele und, damit verbunden, mit Blick auf die Partnerschaftlichkeit des Dialoges betrachtet werden. Will ein Dialog den Dialogpartner dazu bringen, aktuelle Menschenrechtsverletzungen einzustellen? In diesem Fall können Dialogrunden antagonistische Qualität haben, in denen beide Partner einander Menschenrechtsverletzungen vorwerfen und ihre Unterbindung verlangen. Oder zielt der Dialog auf die Förderung bestimmter Menschenrechtspolitik, bei der andere Staaten Hilfestellungen vor allem beratender Natur leisten? Diese Zielsetzung hat das Potential, in einen tatsächlichen Dialog umsetzbar zu sein, da die beteiligten Seiten die entsprechenden Maßnahmen gemeinsam planen und durchführen müssen. Genau in der Mischung aus kommunikativen und resultatorientierten Prozessen liegen die Möglichkeiten für und Chancen von Menschenrechtsdialogen. Zielt ein Dialog auf normative Verbesserungen im Staat des Dialogpartners, also auf die Ratifizierung von Menschenrechtsabkommen und ihre Umsetzung in Verfassungsgarantien und Umsetzungsgesetzen, müssen die Partner einander sehr genau zuhören – hier ist es der offene Austausch über Bedenken, Prioritäten und Erfahrungen beider Seiten, der die Qualität eines Dialoges unter anderem ausmachen kann.

Werden Ziele eines Menschenrechtsdialoges nicht offen gelegt oder nicht klar definiert, ist Partnerschaftlichkeit, aber auch die Einschätzung der Wirkungen eines Dialoges, ohnehin eine methodisch schwierige Aufgabe, nahezu unmöglich.

Da das Instrument des Menschenrechtsdialoges erst seit relativ kurzer Zeit genutzt wird, gibt es keine öffentlich zugängliche systematische Auseinandersetzung mit dem Instrument und den Methoden für seine Wirkungsmessung. Die mangelnde Zugänglichkeit von Unterlagen über bilaterale Menschenrechts-

dialoge ist ein grundsätzliches Problem; die einzigen öffentlichen Unterlagen bestehen aus oft wenig substantiellen Presseerklärungen.<sup>5</sup>

Während der neunziger Jahre ist die Wirksamkeit der Dialoge mit China und Iran von Nichtregierungsorganisationen kritisch beurteilt worden. Vor allem Menschenrechtsdialoge mit China seien, so die Kritik, ein Ersatz für Resolutionen und Resolutionsentwürfen in der UN-Menschenrechtskommission gewesen, und sie – wie auch der deutsche bilaterale Dialog mit dem Iran – seien zu wenig transparent geführt worden und haben zu wenig Verbesserungen in der Menschenrechtslage erbracht.<sup>6</sup> Auch aus der Wissenschaft gab es vergleichbare Kritik.<sup>7</sup>

Möglicherweise auch als Reaktion auf diese kritischen Stimmen gibt es seit Anfang 2000 Bemühungen verschiedener Staaten und der EU, die Planung und Führung von Dialogen zu koordinieren, durch Richtlinien zu steuern und einer Erfolgs- oder Wirkungsmessung zu unterziehen. Diese letzteren eher technischen Bemühungen sind der Gegenstand der vorliegenden Studie. Dabei sei vorausgeschickt, dass Wirkungsmessung in ihren Grundannahmen und Methoden wissenschaftliche Exaktheit voraussetzt, wo es aufgrund der Komplexität gesellschaftspolitischer Verhältnisse und Prozesse kaum Exaktheit geben kann. Und dennoch müssen sich, um Lernfähigkeit und Transparenz zu sichern, Menschenrechtsdialoge und Menschenrechtsförderung genauso wie alle anderen Interventionen in komplexe politische Systeme auf die Art, Reichweite und Qualität ihrer Wirkungen befragen lassen. Die Ergebnisse von Wirkungsmessung sind dabei nur Annäherungen an eine komplexe Realität.

Die Studie gibt zunächst eine Einführung in die Debatten um die Wirkung von menschenrechtlichen Normen und erörtert anschließend Planungsgrundsätze für Menschenrechtsdialoge. Im Hauptteil werden verschiedene Modelle zur Wirkungsmessung zunächst theoretisch vorgestellt, dann praktisch auf Menschenrechtsdialoge angewendet. Vornehmlich wird untersucht, welche Methoden zur Wirkungsmessung für Dialoge unterschiedlicher Zielsetzungen sinnvoll einsetzbar sind. Die Studie schließt mit einem Empfehlungsteil.

<sup>4</sup> Baaz gibt beredte Beispiele, dass sich hinter dem jüngeren Diskurs der Partnerschaftlichkeit in der Entwicklungszusammenarbeit auch eine paternalistische Haltung verbergen kann: Baaz (2005).

<sup>5</sup> Die EU gibt auf Antrag einige Dokumente über ihre Dialoge bedingt frei, die wesentlichen Teile bleiben dabei allerdings geschwärzt.

<sup>6</sup> Zum Dialog mit China: Human Rights in China (1998); Deile (2000); Rights and Democracy (2001); Tibet Campaign / Human Rights in China / The International Campaign for Tibet (2003).

<sup>7</sup> Hasenkamp (2004); Reissner (2000).

# 1 Wirkung von menschenrechtlichen Normen

Im Mittelpunkt vieler menschenrechtlicher Debatten steht die Frage nach der Durchsetzung der Menschenrechte, viele sprechen in diesem Zusammenhang von einer Implementierungskrise. Diese Krise hat vielfältige Ursachen – ein Faktor liegt in der Funktionsweise der Organe der Vereinten Nationen, ein anderer in dem Unwillen von Staaten, ratifizierte Konventionen umzusetzen. Im Folgenden soll der letzte Aspekt anhand einer Frage – den Motiven von Staaten, Menschenrechtspakte zu zeichnen – näher untersucht werden. So wird in Abschnitt 1.1 argumentiert, dass die Ratifizierung von Konventionen ein wichtiges Ziel für Menschenrechtsdialoge ist. Ratifizierung ist aber nicht immer ein Hinweis auf eine Bereitschaft von Staaten, die Lage der Menschenrechte zu verbessern. Abschnitt 1.2 behandelt die politische Wirkungsweise von menschenrechtlichen Normen. Wie kommt es zu menschenrechtlichem Wandel und welches sind die politischen, nationalen wie internationalen Prozesse, die eine dauerhafte Garantie von Menschenrechten begünstigen? Abschließend werden diese Erkenntnisse auf die Zielsetzung und Planung von Menschenrechtsdialogen angewendet.

## 1.1 Motive zur Ratifikation von Menschenrechtsabkommen

Allgemein gilt in der Menschenrechtsförderung die Annahme, dass die Ratifizierung von internationalen Abkommen Pflichten zur Berichterstattung und zur Umsetzung mit sich bringt. Allerdings ist oft schon die Ratifizierung von Vorbehalten begleitet. Das Einlegen von materialen Vorbehalten heißt in der Regel, dass der Staat zentrale Artikel der Abkommen nicht in nationales Recht überführen will – bezeichnenderweise haben besonders viele Staaten Vorbehalte gegen die Frauenrechts- und Kinderrechtskonventionen eingelegt.

Die Ratifikation eines Abkommens wirkt sich natürlich unmittelbar auf die Jurisdiktion eines Landes aus. Die entstehende Berichtspflicht an menschenrechtliche Vertragsorgane erfüllen viele Staaten jedoch häufig mangelhaft, gar nicht oder

massiv verspätet.<sup>8</sup> Mit Blick auf die legislative Umsetzung berufen sich einige Staaten auf die Notwendigkeit, erst Ausführungsgesetze zu verabschieden, was sie nach der Ratifizierung dann nicht tun. Andere setzen ihre Richterschaft nicht in den Stand (durch Mangel an Ausbildung oder Jurisdiktion), Menschenrechtsabkommen in der Rechtsprechung zur Geltung zu bringen. Mit Blick auf die Durchsetzung von Konventionen weist schließlich Oona Hathaway (Universität Yale) in einer quantitativen Studie nach, dass die Ratifizierung in vielen Staaten auch nach längeren Zeitperioden nicht zu einer statistisch signifikanten Verringerung von Menschenrechtsverletzungen geführt hat.<sup>9</sup> Sie leitet daraus die Forderung

---

<sup>8</sup> Ausführlich bei Bayefsky (2001), 193ff. Um die Wirksamkeit des Vertragsregimes und die Kooperation mit ihm zu verbessern, ist in den vergangenen Jahren ausführlich an Reformvorschlägen für die Berichterstattung gearbeitet worden: Vereinte Nationen, Generalsekretär (2004).

<sup>9</sup> Auch der Vergleich von unterzeichnenden mit nicht-unterzeichnenden Staaten bringt das gleiche Ergebnis; Hathaway (2002), 1940, 1962ff. Hathaway erklärt ihren Befund dadurch, dass die Ratifizierung von Menschenrechtspakten eine doppelte Bedeutung habe und jeder zeichnende Staat eine instrumentell-taktische und eine diskursive Botschaft vermittele. Während erstere darin bestehe, dass Abkommen bestimmte Verpflichtungen nach sich ziehen, bestehe die diskursive Botschaft darin, dass die Ratifizierung von Menschenrechtsabkommen anderen Staaten der internationalen Gemeinschaft etwas über die angestrebte Identität des Unterzeichnerstaates aussagt, dass er etwa die Absicht habe, zur internationalen Gemeinschaft zu gehören. Der instrumentell-taktische und der diskursive Aspekt der Ratifizierung von Menschenrechtsabkommen fielen jedoch inzwischen stark auseinander, vor allem, so Hathaway, weil es an effektivem *monitoring* der Umsetzung mangle. In dem Maß, in dem der diskursive Aspekt der Ratifizierung (also die Zugehörigkeit zu den Unterzeichnerstaaten) von der internationalen Gemeinschaft belohnt werde und nicht die tatsächliche Umsetzung der

ab, dass Menschenrechtspolitik ihre Kapazitäten für das *monitoring* der Umsetzung erhöhen und bessere Umsetzung systematisch „belohnen“ sollte. Insgesamt sollte also die Botschaft *Praxis zählt* politisch und praktisch verstärkt zur Geltung gebracht werden.

Was heißt dies für Menschenrechtsförderung und speziell für Dialoge? Wenn man die oben aufgezeigten Aspekte der Staatenpraxis betrachtet, lässt sich überspitzt folgern, dass Ratifizierung kein Hinweis auf eine Bereitschaft des Staates sein muss, den aus den Pakten entstehenden Verpflichtungen nachzukommen und die Menschenrechtslage zu verbessern. Für Zielsetzungen von Menschenrechtsförderung lässt sich schlussfolgern, dass Ratifizierung als ein Ziel und Durchsetzung der Konventionen als ein weiteres Ziel verstanden werden müssen. Es kann Verbesserungen in der Menschenrechtslage ohne Ratifizierung von Konventionen geben, und eine Ratifizierung kann sich in einzelnen Fällen nur gering auf die Menschenrechtslage auswirken. Die Ratifizierung entfaltet zwar eine Wirkung in der nationalen Rechtsprechung, ist aber in jedem Fall ein wichtiges Referenzinstrument zur Ausübung von politischem Druck zur Umsetzung der Paktverpflichtungen.

Im folgenden Abschnitt wird dieser Gedanke weiter entwickelt. Aber die Perspektive verschiebt sich zu den politischen Prozessen, in denen sich die Wirkung von menschenrechtlichen Normen vollzieht.

## 1.2 Wirkung von menschenrechtlichen Normen

Was sind die zentralen Wirkungsmechanismen von menschenrechtlichen Normen? Mit dieser Frage befasst sich vorwiegend die politikwissenschaftliche Forschung, die sich auf politisch-bürgerliche Rechte konzentriert.<sup>10</sup> Derzeit gibt es zwei Theoriestränge, die so genannte Realistische und die Konstruktivistische Schule. Der wichtigste Unterschied zwischen ihnen besteht in der Rolle, die sie den Faktoren Macht, Eigeninteresse, Zwang und Diskurs

Menschenrechtspakte, bleibe die Implementierungskrise bestehen.

Neumayer (2004) bestreitet die Gültigkeit von Hathaway's Ergebnissen. Aber auch er muss einschränkend formulieren: "Treaties ... engage countries in a human rights process that is extremely difficult to demonstrate quantitatively." Neumayer (2004), 32. Keith (1999) kommt zum gleichen Ergebnis wie Hathaway; ihre empirische Analyse ist jedoch weniger gründlich.

<sup>10</sup> Die Wirkungsweise von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechtsnormen scheint weniger große Aufmerksamkeit zu genießen.

sowie verschiedenen Akteuren, vor allem Staaten und zivilgesellschaftlichen, (trans)nationalen Akteuren, zu schreiben.<sup>11</sup>

Die Realistische Schule argumentiert, dass Staaten Normen nur annehmen beziehungsweise umsetzen, wenn sie dies müssen – also dazu gezwungen werden können. Aus Sicht dieser Schule wird auch das Eigeninteresse des Staates als zentrales und notwendiges Motiv für die Umsetzung von Normen betont. Damit wären Strafmaßnahmen, Sanktionen und negative Konditionalität die wichtigsten Instrumente gegenüber wirtschaftlich verwundbaren Ländern. Zentrale Akteure der Menschenrechtspolitik sind damit vor allem Staaten, die wirtschaftlich-politische Macht haben und entsprechend Druck ausüben können. International oder regional wenig gewichtige Staaten sind demnach keine nennenswerten Akteure, und für wirtschaftlich wenig verwundbare Staaten müssten andere Instrumente gefunden werden – bislang bleibt die Realistische Schule hier eine Antwort schuldig, wie Macht durch Macht menschenrechtlich gezähmt werden kann.<sup>12</sup>

Anders argumentiert die Konstruktivistische Schule. Sie schreibt den Faktoren Diskurs und Überzeugung sowie transnationalen Akteurinnen und Akteuren und nationalen Prozessen eine zentrale Rolle zu. Besonders interessant ist die Studie von Risse, Sikkink und Ropp (1999). Sie entwerfen ein spiralförmiges Modell, mit dem sie den mittel- und langfristigen menschenrechtlichen Wandel in einigen Staaten zwischen 1985 und 1995 erklären. Diesen Wandel führen sie wesentlich auf die Arbeit der in diesem Modell zentralen Akteure, den transnationalen Menschenrechtsorganisationen, zurück. Ihre empirischen Beispiele beziehen sie aus Analysen der Entwicklungen in den Philippinen, Indonesien, Kenia, Uganda, Tunesien und Marokko – alles Staaten, die als wirtschaftlich verwundbar und eher als regionale denn als weltpolitische Akteure Gewicht haben.

<sup>11</sup> Den besten Überblick über die verschiedenen Theorien bietet Hathaway (2002), 1942–1962.

<sup>12</sup> Ein weiteres Manko dieses Ansatzes liegt in seiner einseitigen Fixierung auf staatliche Durchsetzungsmacht. Normen gelten als durchgesetzt, wenn Staaten sie befolgen. Die nationale Ebene jenseits staatlicher Akteure erscheint gar nicht. Eine ausführliche Kritik dieser Sichtweise findet sich bei Cortell / Davis (2000). Dazu kann vor allem Eigeninteresse, also das zentrale Motiv staatlichen Handelns, nur *ex post* und nicht substantiell bestimmt werden. So ist auch keine menschenrechtspolitische Strategieentwicklung möglich. Zusätzlich ist das Argument zirkulär: Hat ein Staat sein menschenrechtsverletzendes Verhalten geändert, hat dies wohl seinem Eigeninteresse gedient, hat er es nicht, lag es wohl nicht in seinem Eigeninteresse.

Das Modell von Risse, Sikkink und Ropp hat analytische Schwächen.<sup>13</sup> Aber für den hier vorliegenden Zusammenhang ist es vor allem aufgrund seiner Beschreibung derjenigen sozialen und politischen Lernprozesse interessant, die Veränderungen in der Achtung politisch-bürgerlicher Rechte bedingen und begleiten. Die Autorengruppe geht davon aus, dass sich die Liberalisierung autoritärer Regime durch Stärkung der innenpolitischen Opposition mittels transnationaler Beziehungen vollzieht. Zum Politikwandel oder Machtwechsel kommt es, wenn es innenpolitischen Kritikern gelingt, Menschenrechte zur Basis der gesellschaftlichen Opposition zu machen. Dieser Prozess vollzieht sich spiralförmig in fünf Phasen, daher die Bezeichnung Spiralmodell.

Betont sei hier noch einmal, dass das Modell auf der Analyse von Entwicklungen in wirtschaftlich abhängigen Staaten beruht. In Staaten mit anderen Merkmalen ist es möglich, dass Regime in einzelnen Phasen verharren oder auch dass sich die Menschenrechtssituation regressiv entwickelt.

#### Phase 1: Repression

In der ersten Phase ist die Opposition schwach, und Informationen über Menschenrechtsverletzungen gelangen nur spärlich nach außen. Wenn transnationale Netzwerke dafür sorgen, dass Menschenrechtsverletzungen auf der internationalen Agenda erscheinen (vor allem durch eigene Berichte und Unterstützung für Resolutionen in der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung der Vereinten Nationen), wird die Weltöffentlichkeit zunehmend aktiviert und prangert Menschenrechtsverletzungen an.

#### Phase 2: Bestreiten der Geltung

Der wachsende moralische Druck führt zu Phase 2, in der die universale Geltung von Menschenrechtsnormen systematisch bestritten wird. Ohne über-

<sup>13</sup> Vor allem hat es die gleiche methodische Schwäche wie Modelle der Realistischen Schule: Wenn also eine Veränderung in der Menschenrechtssituation eintritt, kann dies *ex post facto* mit der Stärke des transnationalen Menschenrechtsnetzwerkes erklärt werden; geschah das nicht, war das transnationale Menschenrechtsnetzwerk wohl nicht stark genug. Wie diese Stärke beziehungsweise Schwäche substantiell bestimmt ist, bleibt unklar und damit auch, was man dafür tun kann, um eine solche Stärke zu entwickeln oder zu fördern. Unter der Perspektive der Strategieentwicklung für die Menschenrechtsarbeit leiden damit die Realistische wie Konstruktivistische Schule daran, dass sie das, was substantiell zu erklären ist, als erklärende Variable setzen, siehe Schwarz (2002), 69. Eine umfassende Kritik am Spiralmodell findet sich bei Landolt (2004).

haupt auf den Vorwurf der Menschenrechtsverletzungen einzugehen, stempeln Vertreter der entsprechenden Regierung Menschenrechtsnormen als westlich ab und diffamieren die menschenrechtlichen Organe intergouvernementaler Organisationen als Agenten des Imperialismus, Kolonialismus oder der Verwestlichung – unschwer sind in dieser Beschreibung kulturell relativistische Argumente von Regierungsvertretern aus einigen asiatischen und islamisch geprägten Staaten zu erkennen.<sup>14</sup> Entsprechend nimmt in dieser Phase das Regime auch die Möglichkeit wahr, die innere Repression noch zu erhöhen. Dies entspricht der empirischen Beobachtung, dass sich auch nach der Herstellung von Öffentlichkeit die Menschenrechtssituation zunächst verschlechtern kann. Entscheidend ist jedoch, dass sich die repressive Regierung durch ihre rhetorische Abwehr auf einen Kommunikationsprozess eingelassen hat, den sie kaum wieder abbrechen kann. Anders ausgedrückt: Auch die Negierung der Geltung von Menschenrechtsnormen bringt einen Umgang mit ihnen mit sich.

#### Phase 3: Taktische Konzessionen und Selbstverstrickung

Auf die Phase des Bestreitens der Geltung von Menschenrechtsnormen folgt eine Phase, die durch taktische Konzessionen und argumentative Selbstverstrickung der Regierung gekennzeichnet ist. Substantiell ist diese Phase dadurch charakterisiert, dass nationale und internationale Menschenrechtsnetzwerke mehr und mehr zusammenarbeiten und in Kontakt mit Gebern, internationalen Menschenrechtseinrichtungen und mit der internationalen Öffentlichkeit treten. Dies führt zu einer Beschränkung des Handlungsspielraums des repressiven Systems. Aufgrund des massiven äußeren Drucks durch Drohungen und Sanktionen fühlt sich die Opposition geschützt. Sie verliert ihre Angst vor dem repressiven Regime und wird aktiv versuchen, die eigene Bevölkerung zu beeinflussen, was den Druck innerhalb des Systems erhöht.<sup>15</sup> Die Regierung macht daraufhin taktische Zugeständnisse, was die Geltung der Menschenrechte betrifft, richtet unter Umständen sogar eigene menschenrecht-

<sup>14</sup> Tomaševski (2000), 158ff. gibt beredte Beispiele, wie iranische Staatenvertreter während der achtziger Jahre in der Menschenrechtskommission und Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Diskussion geführt haben; vergleiche Würth (2003) zu der Frage, ob und wie kulturspezifische Argumente im Rahmen des Menschenrechtsdiskurses gewertet werden können. Amarsaikhan (2003), 10–48 gibt Beispiele aus dem Diskurs um Asiatische Werte.

<sup>15</sup> Foweraker / Landman (1997) weisen in einer ländervergleichenden quantitativen Analyse nach, dass die erfolgreiche Durchsetzung von Staatsbürgerschaftsrechten von der sozialen und politischen Mobilisierung der Bevölkerung abhängig ist.



liche Institutionen ein. Diese Entwicklung führt kurzfristig zu einer Entspannung, stärkt aber langfristig die Opposition, welche nun in einer besseren Position ist, ihre Interessen und Kritik zu äußern. Während in Phase 2 die Dynamik für Veränderung aus der internationalen Öffentlichkeit kommt, erwächst sie nun aus dem Innern der normverletzenden Staaten. Ein Regime hat in der dritten Phase zwei Möglichkeiten: eine kontrollierte Liberalisierung oder eine Weiterverfolgung des repressiven Kurses. Letzteres zieht indessen lediglich eine weitere Runde der Stärkung von Opposition und vermehrten Druck aufgrund weiterer Mobilisierung durch nationale und transnationale Netzwerke nach sich und führt schließlich zur kontrollierten Liberalisierung.

Im Mittelpunkt des öffentlichen Diskurses steht während dieser Phase nicht mehr die Frage der Geltung der menschenrechtlichen Normen an sich, sondern der konkrete Vorwurf der Normverletzung. Die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition nimmt nachgerade die Form einer Gerichtsverhandlung an, in der jede Seite versucht, durch Verwendung von Argumenten die internationale Öffentlichkeit für sich zu gewinnen. Indem das Regime aus rein taktischen Motiven zugesteht, dass Menschenrechte gelten, verstrickt es sich weiter in einen Prozess, aus dem es langfristig nicht mehr herausfindet. Die von der Regierung selbst anerkannte Legitimität der Menschenrechte kann nun zunehmend im Umgang mit dem Regime selbst geltend gemacht werden.

#### Vierte Phase: Status der Anerkennung

Die vierte Phase des Spiralmodells beschreibt die Entwicklung zum Status der beständigen Anerkennung („präskriptiver Status“) von Menschenrechtsnormen, auf den sich dauerhaft berufen und bezogen werden kann. Charakteristisch hierfür ist – über die Ratifikation hinaus – die Institutionalisierung der Menschenrechte und ihre Überführung in nationales Recht. Die Gültigkeit von Menschenrechten wird durch die Regierung auf selbstverständliche Weise und unabhängig von Art und Zusammensetzung des Publikums bestätigt. Darüber hinaus sollte eine langfristige Anstrengung zur faktischen Anwendung der Menschenrechtsabkommen beobachtbar sein.

#### Fünfte Phase: Normgeleitetes Verhalten

Nachhaltige Änderungen hängen davon ab, ob die lokale und internationale Mobilisierung auch nach der Herstellung des präskriptiven Status aufrechterhalten werden. Nicht zuletzt aufgrund der selektiven Berichterstattung der Medien ließ in der Vergangenheit die internationale Aufmerksamkeit – insbesondere bei einem Regimewechsel – oft nach. Juristische Aufarbeitung früherer Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung der Vereinten Nationen und des Internationalen Strafgerichtshofs halten

die internationale Aufmerksamkeit und das Interesse wach. Unabhängig davon sollte während dieser Phase eine Erweiterung der Kenntnisse über und des Bewusstseins von Menschenrechten innerhalb der Bevölkerung angestrebt werden, vor allem durch Menschenrechtsbildung und Institutionalisierung rechtsstaatlicher Praxis.

*Diskurs zählt*, so also das Fazit des Spiralmodells: Diskurse über Menschenrechte setzen Öffentlichkeit voraus und stellen sie gleichzeitig her; Diskurse wirken auf Regierungen, da sie sich ihnen langfristig nicht entziehen können. Aus dem Spiralmodell lässt sich einiges gewinnen, was die Frage nach Strategien und Instrumenten der Menschenrechtspolitik betrifft:

- Welche Ziele Staaten in Menschenrechtsdialogen in den Blick nehmen können, hängt auch von der Phase ab, in denen sich ein potentieller Dialog-Partnerstaat befindet. In der Mehrzahl werden potentielle Partner für einen Menschenrechtsdialog solche Staaten sein, die die Phasen zwei, drei oder vier durchlaufen. Die Einschätzung der verschiedenen Phasen erfordert eine intensive Länderbeobachtung und die Entwicklung einer länder- und phasenspezifischen Strategie.
- Internationaler Druck, zum Beispiel durch Gremien der Vereinten Nationen, ist gerade in der ersten und zweiten Phase ein wichtiges Instrument, selbst wenn er nicht zu jedem Zeitpunkt Menschenrechtsverletzungen direkt entgegenwirkt. Aber ohne internationale Mobilisierung lässt sich die innenpolitische Opposition nicht stärken und diese, so das Spiralmodell, ist die Bedingung für jegliche Möglichkeit der Veränderung.
- Dialogisch angelegte Instrumente, sei es nun die Technische Zusammenarbeit zur Menschenrechtsförderung oder seien es Regierungsdialoge, haben ihren eigenen Stellenwert neben dem Instrument des menschenrechtspolitischen Drucks durch Resolutionen. Das Potential der verschiedenen Instrumente ist abhängig von der Phase, in der sich das Regime und die innenpolitische Opposition befinden.

*Diskurs und Praxis zählen* – gleichermaßen – so lässt sich der Befund aus der vorangegangenen Diskussion um die Wirkung von menschenrechtlichen Normen abstrakt zusammenfassen. In Rahmen von Menschenrechtsdialogen – und der Kritik an ihnen – sollten also Verbesserungen des normativen Umfelds nicht gegen eine Verringerung von Menschenrechtsverletzungen ausgespielt werden. Positive Veränderungen in beiden Bereichen sollten gefördert und anerkannt werden.

## 2 Planung von Menschenrechtsdialogen

Im diesem Kapitel sollen die oben gewonnenen Erkenntnisse auf die Planung von Menschenrechtsdialogen angewendet werden. Abschnitt 2.1 führt in die Grundlagen für die Bewertung der Ausgangslage für einen Menschenrechtsdialog ein, Abschnitt 2.2 befasst sich mit Zielen und Wirkungsebenen von Menschenrechtsdialogen, gefolgt von einige strategischen Überlegungen in 2.3 und der Darstellung von Planungsverfahren in 2.4.

### 2.1 Analyse der Ausgangslage

Ausgangspunkt einer gendersensiblen menschenrechtlichen Analyse ist die so genannte Pflichtentrias, die von einer Dreiteilung staatlicher Pflichten ausgeht: Einer Pflicht zur Achtung (respect), einer Pflicht zum Schutz (protect) und einer Pflicht zur Gewährleistung (fulfil) von Menschenrechten.<sup>16</sup> Die Pflichtentrias ermöglicht eine Differenzierung der staatlichen Pflichten, des Grades ihrer Erfüllung und der verschiedenen Rechtsträger/innen. Zusätzlich sollte untersucht werden, ob der Staat seine Pflichten zu Schutz und Gewährleistung zwar zu erfüllen scheint, dies jedoch in einer diskriminierenden Weise tut – wenn beispielsweise Grundbildung verpflichtend ist, aber für Mädchen oder Flüchtlinge nicht durchgesetzt wird.

Neben der Nutzung der Pflichtentrias als Analysegrundlage muss eine Einschätzung der Menschenrechtslage auf das internationale Referenzmaterial zurückgreifen, vor allem, so vorhanden, auf die Abschließenden Bemerkungen der Vertragsorgane der Vereinten Nationen (sie wachen über die Umsetzung der Menschenrechtskonventionen) und auf die Empfehlungen von UN-Sonderberichterstattung zu bestimmten Themen oder Ländern.

<sup>16</sup> Die Pflichtentrias löst die ältere Vorstellung ab, dass sich bürgerlich-politische Rechte auf Unterlassung von Handlungen, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechten hingegen auf Bereitstellung von Leistungen richten würden. Prägnant zur Pflichtentrias: Riedel (2004), 169–170.

Dies ergibt sich zum einen aus der Notwendigkeit, die tatsächliche Umsetzungspraxis eines Staates zu bewerten. Zum anderen ist es wichtig, an bereits bestehende Diskurse anzuknüpfen, um dies als strategischen Vorteil zu nutzen. Darüber hinaus schaffen Staatenberichte an die Vertragsorgane und deren Abschließenden Bemerkungen Informationen für die Öffentlichkeit, auf die sich transnationale und lokale Nichtregierungsorganisationen aktiv beziehen können.<sup>17</sup> Nicht alle Abschließenden Bemerkungen von Vertragsorganen sind gleich hilfreich. Es ist jedoch menschenrechtspolitisch unglaublich, wenn die inhaltliche, länderspezifische Arbeit der Organe der Vereinten Nationen ignoriert wird und Staaten gleichzeitig aufgefordert werden, mit eben diesen Gremien zusammenzuarbeiten.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ein Projekt der Universität Bern unter der Leitung von Walter Kälin bereitet derzeit die Abschließenden Bemerkungen, die Empfehlungen der Sonderberichterstattung und andere UN-Quellen als leicht nutzbare Datenbank auf. Dieses Instrument würde eine deutliche Arbeitserleichterung für alle in der Menschenrechtsförderung tätigen Institutionen bedeuten.

<sup>18</sup> Eine mangelnde Orientierung an den Vertragsorganen und der Sonderberichterstattung hat die Menschenrechtsdialoge der neunziger Jahre weitgehend gekennzeichnet. Dieses Defizit besteht bis heute in der Technischen Zusammenarbeit vieler bilateraler Geber (siehe Woodman 2004) und selbst da, wo man einen solchen Mangel nicht vermuten würde, nämlich in der Technischen Zusammenarbeit des Hochkommissariats für Menschenrechte. Die Autoren einer Evaluierung von 2003 bemerken kritisch: "The relationship between OHCHR [Office of the High Commissioner for Human Rights] Technical Cooperation programmes and treaty bodies and special procedures seems to be a one-way street: emphasis on treaty body reporting and the role and relevance of the special procedures in Technical Cooperation activities, but no or hardly any attention to recommendations in the design and implementation of Technical Cooperation activities on relevant thematic issues or countries." Flinterman / Zwamborn (2003), 62.

Zusätzlich kann zu einer menschenrechtlichen Situationsanalyse auch eine Vielzahl anderer Quellen herangezogen werden, so die Länderberichte der entsprechenden nationalen und internationaler Menschenrechtsorganisationen oder Institutionen, Berichte von Gebern etc. Ziel der Situationsanalyse ist ein vertieftes Verständnis von aktuellen Problemen, das eine Analyse von Ursachen von Menschenrechtsverletzungen mit einbezieht. Das Spiralmodell ermöglicht, solche Gegebenheiten in ihrem lokalen Kontext zu verstehen.

**2.2 Differenzierung der Ziele**

Ziele eines Dialoges sollten grundsätzlich immer mit dem Partner ausgehandelt und vereinbart werden. Dabei können Ziele auf verschiedenen Ebenen gesetzt werden. Diese Zielebenen sind nicht hierarchisch, sondern parallel zueinander; Ziele auf verschiedenen Ebenen können miteinander gekoppelt werden.

Abbildung 1 Interventions- beziehungsweise Zielebenen für Menschenrechtsdialoge und -förderung

Interventions-ebene	Dimensionen
Ebene 1	Ratifikationen, mit Berücksichtigung von Vorbehalten und Individualbeschwerderechten
Ebene 2	Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen in die nationale Verfassung und Gesetzgebung
Ebene 3	Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen und nationaler Gesetzgebung durch Institutionen und Politiken
Ebene 4	Dauerhafte Garantie von Menschenrechten: Verringerung von Verletzungen; Mandat und Funktionieren von staatlichen und nicht-staatlichen Menschenrechts-Institutionen; Funktionieren von Mechanismen für Beschwerdeführung

Diese Aufteilung von Zielebenen beruht auf mehreren Erwägungen:

- Zurechenbarkeit von Wirkungen: Veränderungen dem Menschenrechtsdialog zuzurechnen, ist nicht einfach – am ehesten noch auf den Ebenen 1 und 2, am schwierigsten dürfte eine Zuordnung jedoch auf Ebene 4 sein.
- Erreichen von Wirkungen: Das Erzielen von Wirkungen ist auf Ebenen 1 und 2 sehr viel wahrscheinlicher als auf den Ebenen 3 und 4. Die Erwartung, dass in einem Planungszyklus von drei bis fünf Jahren Wirkungen auf allen Ebenen erzielt werden können, ist eher unrealistisch.
- Ursache- und Wirkungszusammenhänge: Viele Projekte zur Menschenrechtsförderung nehmen implizit oder explizit an, dass Wirkungen auf den Ebenen 1 und 2 langfristig Veränderungen auf den Ebenen 3 und 4 zeitigen werden. Wie oben (siehe Kapitel 1. 1) dargelegt, lässt sich diese Annahme anhand der Praxis vieler Staaten empirisch nicht belegen. Zusätzlich liegen die Ursachen für Menschenrechtsverletzungen stets im Handeln oder Nichthandeln von Personen, Personengruppen und Institutionen. Eine Ratifikation oder eine entsprechende gesetzliche Grundlage verbessert zunächst zumindest die Möglichkeiten, diese Verletzungen als solche zu benennen und wirkt erst auf längere Sicht präventiv. Entsprechend kann weder die Ratifizierung von Menschenrechtsabkommen noch die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen allein die Ursachen von Menschenrechtsverletzungen beseitigen. Einen Ursache- und Wirkungszusammenhang gibt es damit in erster Linie zwischen Menschenrechtspolitik und der dauerhaften Institutionalisierung und Garantie von Menschenrechten. Es ist daher sinnvoll, wenn sich Menschenrechtsdialoge und begleitende Technische Zusammenarbeit auf Veränderungen von spezifischen Menschenrechtspolitiken konzentrieren, also Ziele auf Ebene 3 setzen.

Insgesamt ist diese Aufteilung der Zielebenen ein Plädoyer für eine klare und transparente und vor allem bescheidene und realistische Planung der Ziele eines Menschenrechtsdialoges, aber auch für Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit.

### 2.3 Strategieentwicklung und Koordination

Menschenrechtliche Strategieentwicklung beruht auf einer Bewertung der Menschenrechtssituation. Diese ist sowohl für einen Menschenrechtsdialog wie für Maßnahmen der Menschenrechtsförderung unerlässlich.<sup>19</sup> Sie umfasst die Einschätzung der eigenen Position und des politischen Kontextes sowie der Phase, in der sich der Partner-Staat mit Blick auf den Umgang mit menschenrechtlichen Normen befindet. Ebenso müssen Themen, Akteure und Partner, Erfolge und Misserfolge des bislang eingesetzten menschenrechtlichen Instrumentariums eingeschätzt werden. Eine Strategie beinhaltet notwendig auch eine Koordination der Intervention mit anderen bi- und multilateralen Politiken und Akteuren. Von der Vielzahl der wichtigen strategischen Überlegungen sollen im Folgenden einige genannt werden.

Die verschiedenen Akteure in einem Menschenrechtsdialog müssen strategisch eingeschätzt werden. Was ist das Motiv, was sind die Erwartungen der Partnerregierung, einen Dialog zu führen, was die der verschiedenen Partnerinstitutionen in Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit? Dabei ist für einen Dialog weitaus weniger wichtig, dass sich die Erwartungen der Partner decken. Davon kann man zumindest in bestimmten politischen Phasen ohnehin nicht ausgehen. Vielmehr ist wichtig, dass sich jeder Partner über die Erwartungen des anderen im Klaren sein kann.

Eine zweite Frage betrifft den Grad, in dem die verschiedenen Partner und Akteure in bestehende Menschenrechtsverletzungen beziehungsweise in den Menschenrechtsschutz involviert sind. Workshops mit wissenschaftlichen Fachleuten leisten einen Beitrag zum Diskurs, wenn ihre Ergebnisse breit gestreut werden. Expertenrunden mit Entscheidungsträgern aus dem Justizwesen zeichnen sich hingegen durch relative Nähe zu Menschenrechtsverletzungen aus und sind daher, je nach Zielsetzungen des Dialoges, wichtig. Debatten mit dieser Gruppe mögen zunächst darauf hinauslaufen, dass etwa aus einem religiös oder kulturell begründeten Folterverbot die Abwesenheit von Folter abgeleitet wird. Aber gerade daher ist es nötig, solche Gruppen kontinuierlich anzusprechen, indem ihnen in der Form von Arbeitsgruppen regional versierte, funktionell äquivalente Gesprächspartner/innen angeboten werden.

Aus der Einschätzung der Partner ergeben sich auch Themen und Instrumente für einen Dialog. Bestreiten relevante Dialogpartner grundsätzlich die normative Relevanz von menschenrechtlichen Verpflichtungen, wie in Phase 2 des Spiralmodells beschrieben? In einem solchen Fall sind Angebote der menschenrechtlichen Technischen Zusammenarbeit Angebote nicht interessant für das Partnerland. Auch ein Dialog über die aktuelle Menschenrechtslage bietet sich in dieser Situation nicht an. Vielmehr scheinen Workshops zu theologischen oder philosophischen Ansätzen und Grundlagen von Menschenrechtsnormen in verschiedenen Traditionen angebrachter. Hier sollte allerdings kein Boden für kulturell relativistische Argumente geboten werden, die eine beschränkte Geltung von Menschenrechten aus der Tradition ableiten wollen.

Oder wird die Geltung von Menschenrechtsnormen anerkannt, aber bestimmte Rechtsverletzungen werden bestritten?<sup>20</sup> Dann sollte man sehr intensiv über diejenigen Verletzungen sprechen, über die die Partnerregierung zu sprechen bereit ist und sich dabei an einem Vokabular orientieren, das menschenrechtlich trennscharf, aber weniger provokant ist. So kann es beispielsweise nützlich sein, auf das Konzept der Menschenwürde zurückzugreifen, um Frauenrechte zu thematisieren.

Die Wahl der Themen für einen Dialog ist in jedem Fall ein Abstimmungsprozess. Dabei ist anzunehmen, dass aus Sicht des Partnerlandes Themen auf die Agenda gesetzt werden, die von anderen Prioritäten geprägt sind als die jeweils eigenen. Dazu können wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder auch das Recht auf Entwicklung gehören,<sup>21</sup> es werden aber auch Bereiche wie Rassismus, Religionsfreiheit oder der Umgang mit Asyl und Migration sein, in denen zum Beispiel viele westliche Länder Schwachstellen haben. Wesentlich ist hier die Bereitschaft, die eigenen Schwächen ebenso offensiv zur Diskussion zu bringen wie man dies von den Partnern erwartet, vor allem

<sup>19</sup> Siehe Woodman (2004), die den Mangel an solchen Strategien in Projekten zur Rechtsstaatsförderung in China beklagt; eine ähnliche Kritik formuliert der International Council for Human Rights Policy (2000).

<sup>20</sup> Typisch sind beispielsweise Situationen, in denen die Existenz von politischen Gefangenen bestritten oder tabuisiert wird, die Bedingungen im gewöhnlichen Strafvollzug jedoch thematisiert werden können. Ähnliches ergibt sich, wenn Staaten nicht bereit sind, materielle Strafrechtsnormen zu reformieren, die Menschenrechtsverletzungen implizieren (zum Beispiel die Todesstrafe), wohl aber Reformen der Strafprozessordnung anvisieren.

<sup>21</sup> Dies scheint ein Anliegen, dass Vielen dann zu Recht suspekt ist, wenn im Partnerland schwere Verletzungen der bürgerlich-politischen Rechte zu beobachten sind. Dieses Misstrauen zeugt aber auch von einem westlichen Menschenrechtsverständnis, das sich - trotz aller Bekenntnisse zur Unteilbarkeit von Menschenrechten - de facto lange Zeit allein auf bürgerlich-politische Rechte konzentrierte.

auch in so sensiblen Bereichen wie Frauenrechten. Ein konstruktiver Beitrag ist die Darstellung der Schritte, die unternommen wurden und werden, um Missstände im eigenen Land abzubauen. Auch dabei kann man proaktiv auf die eigenen Erfahrungen mit den Vertragsorganen oder entsprechenden Institutionen des regionalen Menschenrechtsschutzes hinweisen.

Eine Strategie muss auch das übliche menschenrechtspolitische Instrumentarium berücksichtigen und es je nach der Einschätzung der oben beschriebenen Phasen einsetzen. Wenn beispielsweise in Phase 2 oder 3 zivilgesellschaftliches Engagement für Menschenrechte weitgehend unmöglich ist, bietet sich die Förderung von Nationalen Aktionsplänen und Menschenrechtsinstitutionen nicht an, weil beide Instrumente darauf beruhen, dass sich in ihnen Vertreter/innen von Zivilgesellschaft und Staat treffen und gemeinsame Visionen entwickeln können. In einer Situation, in der zivilgesellschaftliches Engagement für Menschenrechte möglich und relativ effektiv ist, es aber an staatlicher Kapazität mangelt, ist hingegen eine Förderung von Nationalen Aktionsplänen oder Nationalen Menschenrechtsinstitutionen durchaus sinnvoll.<sup>22</sup> Solche staatlichen Menschenrechtsinstitutionen können sich auf längere Sicht zu einem wichtigen Akteur entwickeln.

Dialogaktivitäten sollten strategisch mit anderen eigenen Programmen und Aktivitäten, aber auch mit denen anderer Staaten, koordiniert werden.<sup>23</sup> Zwar gibt es die multilateralen Foren wie die Menschenrechtskommission oder die Generalversammlung der Vereinten Nationen, in denen sich Staaten über ihre Dialoge austauschen können. Interessanter sind aber Initiativen wie die Foren des Bern- beziehungsweise Brüssel-Bern-Prozesses, in denen sich Staaten über

ihre Dialoge mit China respektive Iran zumindest austauschen. Diese Foren sollten die Grundlage zu einer Koordination von Strategien und Zielen bieten.<sup>24</sup> Koordination der Ziele und Aktivitäten im Rahmen der technischen Zusammenarbeit in der Menschenrechtsförderung ist ebenso unerlässlich. Ein Mangel an Koordination gefährdet die Wirkung der Maßnahmen und öffnet die Tür für einen manipulativen Umgang des Dialogpartners mit der Technischen Zusammenarbeit der verschiedenen Staaten.

Um zusammenzufassen: Eine Strategie ist unverzichtbar für einen Dialog, der gelingen soll – und sie ist auch die Grundlage für eine solide Partnerschaft im Dialog. In einer Strategie stecken Koordination, eine Einschätzung der eigenen Position, der Partner, der möglichen Themen und der *windows of opportunity* sowie eine Analyse, wie die Ziele des Dialoges mit den zentralen menschenrechtlichen Instrumenten bearbeitet werden können.

## 2.4 Aktivitäten und Resultate

Menschenrechtsförderung und Menschenrechtsdialoge sind Interventionen in politische Prozesse, die schwer überschaubar und oft nicht kontrollierbar sind. Schon aufgrund der Vielzahl externer Faktoren ist die Planung von menschenrechtlichen Interventionen schwierig, und Menschenrechtsdialoge sind *per se* mit einem hohen Risiko der Trägheit und des Scheiterns behaftet. Zusätzlich stellt sich, wie auch bei Interventionen der Technischen Zusammenarbeit, die Frage der Zurechenbarkeit. Veränderungen liegt politischer Wille zugrunde, und dieser hat immer eine Vielzahl von Gründen. Es ist also schwer festzustellen, ob Veränderungen ein Ergebnis des Dialoges sind. Vielleicht sind sie vorwiegend externen Faktoren (wie Lobbying durch transnationale Netzwerke oder drohenden Resolutionen in Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen) oder internen Faktoren wie anstehenden Wahlen, zunehmender wirtschaftlicher oder politischer Verwundbarkeit zuzurechnen? Umso wichtiger ist die Planung mit Hilfe von Verfahren, mit denen sich die verschiedenen möglichen Einflussfaktoren, aber auch Risiken identifizieren lassen. Dabei müssen auch die Ziele eines Dialoges bestimmt, seine Aktivitäten und deren Resultate formuliert werden. Dies sollte in einer Weise geschehen, die es erlaubt, schon bei der Planung Methoden der Wirkungsbeobachtung zu entwickeln.

Hier kann sich die Planung für Menschenrechtsdialoge und Technische Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit zu Nutze machen und die entsprechenden

<sup>22</sup> Anregungen zur Konzeption von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen findet sich bei: International Council for Human Rights Policy (2005).

<sup>23</sup> Die Evaluierung der Technischen Zusammenarbeit des Hochkommissariats für Menschenrechte kommt zum Schluss, dass die entsprechenden Maßnahmen unzureichend in die anderen Programme der Vereinten Nationen integriert sind: Flinterman / Zwamborn (2003), 88. Ähnliche Befunde gibt es schon seit Mitte der neunziger Jahre mit Blick auf die Koordinierung verschiedener Geber im Menschenrechtsbereich und die Integration von Menschenrechtsförderung in gesamtgesellschaftliche Prozesse: Heinz (1994), 51. Vergleiche auch International Council for Human Rights Policy (2000) und Woodman (2004) zur mangelnden Geber-Koordinierung und ihren Folgen: Überförderung bestimmter Institutionen vor allem in urbanen Zentren, Konkurrenz und Geberorientierung der Partner.

<sup>24</sup> Siehe EDA (2004), 11, 23.

Gesamtziel: Verbesserung der Lage von Gefangenen	Mögliche Indikatoren	Mögliche Datengrundlage
<b>Resultat</b>	Anwendung und Relevanz der erworbenen Kenntnisse	Verbleibsanalyse – Nachkontakterhebung
<b>Aktivität</b>	Aus- und Fortbildung von Gefängnispersonal	Erhebung durch Fragebögen am Ende der Aktivität

Abbildung 2 Aktivitäten und Resultate für eine Maßnahme im Ausbildungsbereich

Planungsverfahren, vor allem das so genannte Projekt-Zyklus-Management, verwenden.<sup>25</sup> Am Anfang dieses Verfahrens steht eine gründliche sektorspezifische, gender-sensible Situationsanalyse,<sup>26</sup> aus der die Ziele für eine Intervention und ihre Logik, aber auch die Zielgruppen und *stakeholders* abgeleitet werden.

Im Zentrum der Operationsplanung unter dem Projekt-Zyklus-Management steht dann eine Differenzierung zwischen Aktivitäten und den von ihnen erwarteten Resultaten. Resultate sind bleibende Ergebnisse für die unmittelbaren Zielgruppen einer Intervention (zum Beispiel Richterschaft, Gefängnispersonal), also qualitative Ergebnisse von Aktivitäten und nicht etwa die Aktivitäten selbst.<sup>27</sup> Darüber hinaus beschreibt ein übergeordnetes Ziel einen Wandel, der – je nach Zielsetzung

– der gesamten oder einem repräsentativen Teil der Bevölkerung zu gute kommt („Verbesserung der Lage von männlichen und weiblichen Gefangenen“).

Wird eine solche Differenzierung zwischen Aktivitäten, Resultaten und Zielen nicht vorgenommen, besteht die Planung mit dem Partner lediglich darin, Aktivitäten zu entwickeln und abzuwickeln („x Dialogrunden durchgeführt“; „Expert/innen-Papiere veröffentlicht“; „x Richter/innen fortgebildet“), ohne dass klar wird, welche Resultate diese erbringen sollen und wie diese mit dem Erreichen des Gesamtzieles zusammenhängen;<sup>28</sup> entsprechend wäre auch eine qualitative Steuerung eines Dialoges schwierig. Wie im folgenden Kapitel erörtert wird, kann es ohne diese Differenzierung zwischen Aktivitäten und Resultaten aber auch keine Wirkungsbeobachtung oder Evaluierung eines Dialoges geben.

<sup>25</sup> Zur detaillierten Diskussion dieses Verfahrens: EuropeAid (2001); zu seiner Anwendbarkeit auf die Menschenrechtsförderung: SIDA (2000), viii, xi; Andreassen / Sano (2004), 9, 10. Dagegen argumentieren Sørbo / Tostensen (2005), 41, 53. Sie bestreiten die Anwendbarkeit dieses Verfahrens mit dem Argument, es würde die Logik und Dynamik des politischen Prozesses von Menschenrechts- und Demokratieförderung ausblenden und lineare Ursache- und Wirkungsannahmen produzieren. Sie schlagen jedoch keine überzeugende Alternative vor.

<sup>26</sup> Zu Anforderungen an eine menschenrechtliche Situationsanalyse siehe oben Abschnitt 2.1.

<sup>27</sup> Für Menschenrechtsförderung im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit schlagen einige Autoren vor, zusätzlich noch zwischen Leistungen und Resultaten zu unterscheiden: Leistungen bezeichnen den unmittelbaren Nutzen für die Zielgruppe einer Maßnahme, Resultate den bleibenden Wandel: SIDA (2000), 13, 48; EuropeAid (ohne Jahr), 115; OECD (2002), 4. Diese Differenzierung scheint sich in der menschenrechtlichen Literatur nicht durchgesetzt zu haben: Andreassen / Sano (2004), 14; Kapoor (1996), 5.

<sup>28</sup> Dies ist der zentrale Vorwurf, der immer wieder gegen Menschenrechtsdialoge, aber auch gegen Projekte der Menschenrechtsförderung gemacht wird: SIDA (2000), xi. Deutlich formulieren auch die Autoren einer Evaluierung der Technischen Zusammenarbeit des Hochkommissariats für Menschenrechte: “An overview of the evaluations of the projects makes clear that they are focused on the activities carried out much less than on effects or results.” Flinterman / Zwamborn (2003), 39–40.

## 3 Wirkungsmessung: Formen und Methoden

In diesem Kapitel stehen verschiedene Formen der Wirkungsmessung für Menschenrechtsdialoge im Mittelpunkt. Wirkungsmessung ist eine zentrale Voraussetzung für die Transparenz und Glaubwürdigkeit, aber auch für die Lernfähigkeit in Dialogen. In Abschnitt 3.1 wird die Begrifflichkeit für die unterschiedlichen Verfahren der Wirkungsmessung vorgestellt, in Abschnitt 3.2 werden die verschiedenen Messmethoden definiert. Dabei wird auf Erfahrungen und Debatten aus der Entwicklungszusammenarbeit zurückgegriffen, sofern sie für Menschenrechtsdialoge und -förderung fruchtbar sind.

### 3.1 Formen der Wirkungsmessung

Als technischer Begriff ist Wirkungsmessung ein Oberbegriff für zwei Verfahren, der Wirkungsbeobachtung und der Evaluierung.

#### Wirkungsbeobachtung

Wirkungsbeobachtung ist eines der Instrumente zur Steuerung von Projekten und Programmen. Es beruht auf Planungsverfahren, mit denen sich die Wirkungen von Aktivitäten und Resultaten während der Durchführung beobachten und steuern lassen. Dazu werden qualitative und quantitative Indikatoren oder *benchmarks* verwendet (zur Begrifflichkeit siehe unten in Abschnitt 3.2.2).

#### Evaluierung

Eine Evaluierung besteht unter anderem in der Analyse der Zielerreichung und der Nachhaltigkeit von Projektwirkungen. Evaluierungen implizieren eine doppelte Sicht: eine „vorher/nachher“ und eine „mit-Intervention/ohne-Intervention“ Betrachtung. Evaluierungen fragen also immer auch nach der Effektivität des eingesetzten Instrumentariums. Eine Evaluierung bezieht sich auf die Ausgangsplanung und stützt sich auf periodische Auswertungen anhand der für Aktivitäten und Resultate vereinbarten Indikatoren oder *benchmarks*. Evaluierungen schätzen dann die Wirkung des gewählten Instruments ein, indem sie die Resultate betrachten und zum Instrument in Beziehung setzen. Sie

erfordern also die Beobachtung von Wirkungen während der Dauer einer Intervention. Insgesamt sind Evaluierungen sehr komplex und kostenintensiv.<sup>29</sup>

#### *Ex post*-Betrachtungen

*Ex post*-Betrachtungen der Menschenrechtslage sind von diesen beiden technischen Formen der Wirkungsmessung zu trennen. Solche Betrachtungen sind vergleichsweise kostengünstig. Sie reflektieren Veränderungen mit Blick auf die Ausgangslage. Diese Veränderungen der Menschenrechtslage werden gelegentlich der Intervention, in diesem Falle einem Dialog, als Erfolg oder Misserfolg zugerechnet, ohne dass aber überprüft wird, ob die Intervention selbst das Resultat erbracht hat. Die Tatsache, dass die Evaluation rein zeitlich nach dem Dialogprojekt stattfindet, weist natürlich keinen Wirkungszusammenhang nach.

Um zusammenzufassen: Wirkungsbeobachtung ist eines der Steuerungsinstrumente von Interventionen und fragt, wie Evaluierungen auch, vornehmlich nach Veränderungen der Menschenrechtslage, der Effektivität der Intervention sowie der eingesetzten Instrumente. Eine *ex post*-Betrachtung fragt nach Veränderungen der Menschenrechtslage, nicht aber nach der Effektivität der eingesetzten Instrumente.

Im folgenden Abschnitt wird die theoretische Diskussion zur Wirkungsmessung auf der Ebene der Methoden und Maßeinheiten fortgeführt. Dazu wird zunächst eine kurze Einführung in die Diskussion um die Messung menschenrechtlicher *performance* gegeben.

<sup>29</sup> SIDA (2000), 17 veranschlagt zehn Prozent des Projektbudgets für Evaluierung.

## 3.2 Methoden der Wirkungsmessung

### 3.2.1 Diskussionsstand zur quantifizierenden Darstellung von Menschenrechts-*performance*

Bei den Überlegungen zur Wirkungsmessung von Menschenrechtsdialogen ist bislang nicht ausreichend berücksichtigt worden, dass Wirkungsmessung im Sinne von Wirkungsbeobachtung und Evaluierung eine quantifizierende Darstellung von menschenrechtlicher *performance* erfordert. Dazu gibt es mehrere Verfahren. Relativ durchgearbeitet, aber kontrovers ist die quantifizierende Darstellung von gesetzlichem Menschenrechtsschutz oder Menschenrechtsverletzungen in Form von Länder vergleichenden Indices. Solche Indices werden vor allem in der Politikwissenschaft erstellt und genutzt. Durch Korrelierung mit Variablen wie ökonomische Entwicklung, Herrschaftsform und politische Kultur versuchen Wissenschaftler/innen zu demonstrieren, welche Variablen die Ratifizierung und Umsetzung von menschenrechtlichen Pakten oder das Vorkommen von Menschenrechtsverletzungen begünstigen.<sup>30</sup> In der Entwicklungszusammenarbeit werden solche Indices politisch genutzt, um Leistungen von Regierungen zu messen und Finanzmittel entsprechend auszurichten. Seitens der Menschenrechtsbewegung gibt es grundsätzliche Kritik an diesen Indices<sup>31</sup>, und für eine Wirkungsmessung von Menschenrechtsdialogen sind Indices bislang nicht genutzt worden.

Relativ getrennt von dem Für und Wider zu Indices läuft die Debatte um Indikatoren und Formen des *benchmarking* im Menschenrechtsbereich. Zwar ist auch dies eine Diskussion um die quantifizierende Darstellung von menschenrechtlicher *performance*, aber die Zielsetzung ist eine andere. Im Rahmen der Vertragsorgane sollen *benchmarks* und Indikatoren das *monitoring* der Menschenrechtssituation und die Kooperation mit den Vertragsstaaten erleichtern.<sup>32</sup> Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollen Resultate und Wirkungen von Menschenrechtsförderung beobachtet und evaluiert werden.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Die wichtigsten Beiträge sind von Barsh 1993; Carey / Poe 2004; Foweraker / Landman 1997; Goldstein 1992; Hathaway 2002; Keith 1999; Poe / Keith / Tate 1999; Poe / Tate 1994.

<sup>31</sup> Siehe Tomaševski (1989), 50–53 und Vereinte Nationen, Generalversammlung (1993), para 148.

<sup>32</sup> Scheinin (2005); Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators (2005), 7–9.

<sup>33</sup> Aufgrund der zunehmenden Querschnittsverankerung von Menschenrechten durch rechtsbasierende Ansätze wird in der Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft stärker darüber nachgedacht werden müssen, wie solche Ansätze operationali-

Insgesam gibt es in der Literatur bislang noch immer keinen Konsens darüber, ob und wie menschenrechtliche *performance* einer quantifizierenden Darstellung zugänglich ist,<sup>34</sup> aber es herrscht zumindest darüber Einigkeit, dass vor einer solchen Darstellung von Menschenrechten grundlegende konzeptionelle Arbeit geleistet werden muss.<sup>35</sup> Entsprechend gibt es auch kein allgemein anerkanntes Set von menschenrechtlichen Indikatoren oder *benchmarks*, die man für Dialoge einsetzen könnte. Die meisten Indikatoren, die im Rahmen der Menschenrechtsförderung genutzt werden, sind in Programmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit oder Regierungsführung entwickelt worden, in der Regel sind diese allerdings unzureichend nach Geschlecht und Region desaggregiert.<sup>36</sup>

### 3.2.2 Indices, Indikatoren und *benchmarks*: Definitionen, Reichweite und Einsatzmöglichkeiten

"There is currently considerable confusion over the purpose, methodology, terminology and typology of indicators", beginnt eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung von 2002.<sup>37</sup> Dieser Befund ist auch heute noch gültig: Kriterien, *benchmarks* und Indikatoren werden oft umgangssprachlich und dann als Synonyme gebraucht und nicht als technische Begriffe.<sup>38</sup> Daher sollen im Folgenden die Begriffe kurz definiert und ihre Reichweite und Einsatzmöglichkeiten beispielhaft vorgestellt werden.

sierbar und ihre Erfolge auch quantitativ messbar werden.

<sup>34</sup> Vergleiche die Debatten aus den neunziger Jahren: Vereinte Nationen, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1990); Vereinte Nationen, Generalversammlung (1993).

<sup>35</sup> Malhotra / Fasel (2005), 24; so auch Landman (2005) und Thede (2001).

<sup>36</sup> Eine gute Zusammenstellung findet sich bei: Vera Institute for Justice (2003); siehe auch: Kapoor (1996), 23–29. Zu gender-relevantem Datenmaterial siehe: <http://devdata.worldbank.org/genderstats/> und <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/MDG/gdmis.do>.

<sup>37</sup> OECD (2002), 3. Eine Zusammenfassung der UN-Debatten und Dokumente aus den neunziger Jahren findet sich in Vereinte Nationen, Generalsekretär (1999), para 16.

<sup>38</sup> So spricht Kirby (2003) von Indikatoren, beschreibt dann aber *benchmarks*. Dagegen eine sorgfältige Trennung bei Green (2001), 1080: „In brief, *benchmarks* can be defined as goals or targets that are specific to the individual circumstances of each country. As opposed to human rights indicators, which measure human rights observation or enjoyment in absolute terms, human rights *benchmarks* measure *performance* relative to individually defined standards.“ (Hervorhebungen im Original).



### Indices

Indices sind eine hoch aggregierte Zusammenstellung von verschiedenen statistischen Daten und werden in Form einer Skala oder eines numerischen oder qualitativen Ausdrucks abgebildet. Die bekanntesten Indices sind der *Freedom House Index* und der *Human Development Index*. Beide werden sowohl in der Wissenschaft wie in der Entwicklungszusammenarbeit genutzt.

### Qualitative benchmarks

Qualitative *benchmarks* sind konkrete normative Standards oder Kriterien, denen die aktuelle Lage gegenüber gestellt wird. „Zugang zur Justiz für Minderheiten“ oder „Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt“ sind solche *benchmarks*. Sie werden oft als Checkliste mit ja / nein Charakter eingesetzt, zum Beispiel für die Darstellung der Ratifizierung von Menschenrechtspakten oder ihrer Umsetzung in Verfassung und Gesetzen. Primär werden qualitative *benchmarks* derzeit zur Darstellung von Menschenrechtsverletzungen genutzt (siehe unten).

### Performance benchmarks / Zielvorgaben oder Zielvereinbarungen

Von qualitativen *benchmarks* zu unterscheiden sind solche, die eigentlich quantitative *benchmarks* genannt werden sollten, in der Literatur aber als *performance benchmarks* bezeichnet werden. Diese setzen ein Ziel, das an eine Frist gebunden ist, zum Beispiel „Reduzierung der Analphabetenrate unter 15-24-jährigen Frauen auf dem Land um x Prozent bis 2008“; „Freilassung von 50 politischen Gefangenen bis Ende 2005“. Diese *performance benchmarks* setzen also konkrete institutionelle, regionale, nationale oder internationale Zielvorgaben. *Performance benchmarks* kommen vor allem in Reformen von Verwaltungen und Institutionen zum Einsatz;<sup>39</sup> das derzeit prominenteste Beispiel für *performance benchmarks* sind die *Millennium Development Goals*.<sup>40</sup> Diese Form des *benchmarking* setzt quantitative Informationen über die aktuelle Politik und ihre Ergebnisse voraus. Um bei den obigen Beispielen zu bleiben: Es muss verlässliche und zeitnahe Daten zu Analphabetinnen in verschiedenen Altersgruppen und Regionen und Daten zu der ungefähren Gesamtzahl der politischen Gefangenen geben. Für ein *monitoring* der gesamten Menschenrechtslage eignen sich *performance benchmarks*, wenn

sie mit Indikatoren gekoppelt werden. So lässt sich anhand der erwähnten *benchmark* messen, ob die vereinbarte Anzahl von politischen Gefangenen freigekommen ist. Die Überprüfung mit Hilfe eines Indikators („Gesamtzahl der politischen Gefangenen“) zeigt, ob im gleichen Zeitraum neue politische Gefangene gemacht wurden.

*Performance benchmarks* sind gut geeignet für die Beobachtung solcher Dialoge oder Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit, die auf die Verbesserung von konkreten Sektorpolitiken oder die Verbesserung von Dienstleistungen bestimmter Institutionen zielen. Zur Messung komplexerer Ziele müssen sie mit Indikatoren gekoppelt werden.

### Indikatoren, vor allem menschenrechtliche Indikatoren

Als Indikatoren werden im Folgenden Maßeinheiten verstanden, die Veränderungen direkt oder indirekt und multidimensional, also mit Blick auf absolutes Vorkommen, Qualität und Reichweite, messen können.

In der sozialwissenschaftliche Literatur werden bestimmte Anforderungen an solide Indikatoren formuliert; sie müssen, um nur einige zu nennen, spezifisch, relevant und sensibel auch für kurzfristige Veränderungen sein. Es werden quantitative, qualitative und partizipative Indikatoren unterschieden; quantitative Indikatoren beruhen auf statistisch erhobenen Daten, qualitative auf der Auswertung von Umfrageergebnissen wie zum Beispiel Fragebögen (zur Datengewinnung siehe unten Abschnitt 3.2.3).<sup>41</sup> Partizipative Indikatoren bezeichnen solche Maßeinheiten, die, gleich ob quantitativ oder qualitativ, zusammen mit den Zielgruppen, Partnern oder *stakeholders* entwickelt wurden.<sup>42</sup>

Inzwischen gibt es eine Reihe von Vorschlägen, wie spezifisch menschenrechtliche Indikatoren konzeptionell entwickelt werden sollten.<sup>43</sup> Einige Autoren legen dafür die Pflichtentrias zugrunde; entsprechend gäbe es Indikatoren für die Achtung vor Menschenrechten (Anzahl von Misshandlungen in Haft); für den Schutz der Menschenrechte (effektiver Schutz für Opfer häuslicher Gewalt) und für die Gewährleistung von Menschenrechten (Einschulungsraten etc.).<sup>44</sup> Andere gruppieren Indikatoren nach solchen für menschenrechtliche Ergebnisse

<sup>39</sup> Siehe Audit Commission (2000); Audit Commission (2000a); siehe auch UNDP (2000), 99 für Beispiele zum Einsatz von *performance benchmarks* in der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>40</sup> Für die im Rahmen dieses *benchmarking*-Prozesses erhobenen Indikatoren und ihre menschenrechtliche Herleitung, siehe Vereinte Nationen, Generalsekretär (2004), Anlage 5 und Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat (2003).

<sup>41</sup> Siehe Kapoor (1996), 7-9; International Council for Human Rights Policy (2005), 26-27.

<sup>42</sup> Eine ausführliche Diskussion der Vor- und Nachteile der verschiedenen Arten der Indikatoren für die Kontrolle der Arbeit von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei International Council for Human Rights Policy (2005), 26-29.

<sup>43</sup> Überblicke über diese Vorschläge liefern Malhotra / Fasel (2005); Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators (2005); Landman / Häusermann (2003). Ein umfassendes und erprobtes Set solcher Indikatoren gibt es jedoch bislang nicht.

<sup>44</sup> So Malhotra / Fasel (2005a).

(Bestehen von Verletzungen, Grad der Gewährleistung) und nach solchen für menschenrechtliche Prozesse. Letztere sollen messen, wie der Staat beispielsweise mit Blick auf Nicht-Diskriminierung und Möglichkeiten zur Beschwerdeführung seine Achtungs- und Gewährleistungspflichten erfüllt.<sup>45</sup> Gemessen würden dabei beispielsweise Förderung verwundbarer Gruppen in verschiedenen Bereichen sowie die Einrichtung und Breite der Mandatierung von Beschwerdestellen beziehungsweise –mechanismen.

Solide entwickelte Indikatoren sind grundsätzlich geeignet, um Veränderungen in der Menschenrechtslage, aber auch Veränderungen der Politik in menschenrechtsrelevanten Sektoren zu messen, ob als einzige Maßeinheit oder in Kombination mit anderen. Sie eignen sich insgesamt für die Wirkungsbeobachtung, das heißt für die Steuerung, aber auch für die Evaluierung von komplexen Menschenrechtsdialogen.

#### Gemeinsamkeiten von *performance benchmarks* und Indikatoren

*Performance benchmarks* und Indikatoren haben viele Gemeinsamkeiten. Sie können für die Messung der Zielerreichung, der Resultate und der Aktivitäten eingesetzt werden und beinhalten dann Hypothesen über Ursachen- und Wirkungszusammenhänge. Daher ist ihre Entwicklung während der Planung<sup>46</sup> eines Dialoges genauso unerlässlich wie allfällige Korrekturen während der Durchführungsphase. Für ihre Formulierung benötigt man Daten, die den Ist-Zustand abbilden. Entsprechend muss nachhaltige Informations- und Datengewinnung durch Institutionen im Partnerland eines der Ziele des Dialoges oder der Technischen Zusammenarbeit sein. Dafür muss man angemessen Zeit und Budget einplanen. Eine letzte Gemeinsamkeit gilt für jegliche Methode der Wirkungsmessung. Projekte und Institutionen dürfen sich nicht durch eine zu große Anzahl oder unrealistischen Ehrgeiz von zu erfüllenden *benchmarks* und Indikatoren überfordern. Gemessen werden sollte nur, was erreichbar und relevant ist und mit einem vertretbaren Aufwand gemessen werden kann. Andernfalls verlagert sich die Aufmerksamkeit aller Beteiligten von

der Substanz der Ziele und Resultate zur ihrer Messbarkeit.<sup>47</sup>

### 3.3 Mechanismen zur Datengewinnung: Stärken und Schwächen

Quellen und Methoden der Datengewinnung sind entscheidend für alle Diskussionen um die quantifizierende Darstellung von Menschenrechts-*performance*. Zentral ist diese Frage aber auch für Wirkungsbeobachtung und Evaluierung von Menschenrechtsdialogen und –förderung, da die Voraussetzung der Messung einer Veränderung ein messbarer Ist-Zustand ist. Datengewinnung im Rahmen von Menschenrechtsdialog und –förderung ist grundsätzlich eine Aufgabe der Partnerländer und sollte ein eigenständiges Ziel jedweder Intervention in diesem Bereich sein.

Die gängigen Mechanismen zur Datengewinnung bestehen aus:

- Umfrageergebnissen verschiedener Natur, vornehmlich zur Wahrnehmung der Menschenrechtssituation (repräsentative Meinungs- oder Wahrnehmungsumfragen, Haushaltsbefragungen, *entry* oder *exit polls* bei Institutionen und verwandte Datenerhebungsinstrumente);
- Daten zu Menschenrechtsverletzungen, die durch Beobachtung von nationalen Ereignissen entstehen (*events-based monitoring*), zum Beispiel die Länderberichte von Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international und Human Rights Watch;
- Daten zur Menschenrechtslage und –verletzungen, die durch Beobachtung der Lage mit Blick auf bestimmte Standards oder Kriterien entstehen (*standards-based monitoring*) wie sie in Übereinkommen, bestimmten Richtlinien oder Konferenzbeschlüssen der Vereinten Nationen niedergelegt sind;
- nationalen und internationalen sozio-ökonomischen, möglichst desaggregierten Statistiken.<sup>48</sup>

Viele Institutionen bestehen auf einer quantitativen Datengrundlage für Wirkungsmessung.<sup>49</sup> Im Menschenrechtsbereich ist dies wohl aufgrund der begrenzten Datenlage und angesichts der grundlegenden Schwierigkeit, Menschenrechts-*performance* zu messen, zu ehrgeizig. Andererseits sollte die Relevanz von qualitativen Daten nicht unterschätzt werden. Statt solch

<sup>45</sup> So die Vorschläge von Green (2001) und Landman (2004) und (2005).

<sup>46</sup> "[I]n some senses, the search for appropriate ... indicators is itself an indicator of deficiencies at the planning stages of the project", fasst eine Gruppe von Evaluierungs-Fachleuten diesen Sachverhalt zusammen: SIDA (2000), 114. Kapoor (1996), 5 argumentiert, dass Indikatoren nur dann ein sinnvolles Instrument sein können, wenn sie in der Planung entwickelt wurden.

<sup>47</sup> Darin ist sich die Literatur grundsätzlich einig: Vera Institute (2003), 4; 13; Kapoor (1996), 13; Audit Commission (2000), 8.

<sup>48</sup> Einen guten Überblick über Methoden des menschenrechtlichen *monitoring* geben: Guzman / Verstappen (2003), 25f.; zur Datengewinnung: Landman/Häusermann (2003), 4; UNDP (2004), 6ff.; Malhotra / Fasel (2005), 5-22.

<sup>49</sup> So Malhotra / Fasel (2005), 7. Ihr Hauptargument ist der Versuch, subjektive Faktoren bei der Beurteilung von Daten ausschalten zu wollen.

grundsätzlicher Beurteilungen soll daher im Folgenden kurz vorgestellt werden, welches die Stärken, Schwächen und Kosten der jeweiligen Mechanismen sind.

So sind zeitnahe und verlässliche sozio-ökonomische Statistiken, aus denen zum Beispiel der *Human Development Index* erstellt wird, für viele Länder nicht vorhanden. Selbst für die Länder, für die solche Statistiken vorliegen, sind diese derzeit oft unzureichend nach Geschlecht, Alter, Region etc. desaggregiert.<sup>50</sup> Dies macht die Bearbeitung von menschenrechtlichen Fragestellungen mit dieser Art von Daten einerseits schwierig. Andererseits sollte man die Daten, die verwendbar sind, auch nutzen und nicht darauf warten, bis maßgeschneiderte menschenrechtliche Statistiken vorliegen.<sup>51</sup> Auch besteht hier eine große Möglichkeit für die Zukunft, vor allem für die Vertragsorgane. Durch die Zusammenarbeit der Vertragsorgane mit dem Amt für Statistik der Vereinten Nationen können die Anforderungen an sozio-ökonomische Daten, die die Staaten erheben, so verändert werden, dass eine Auswertung mit Blick auf Menschenrechtsrelevanz erleichtert wird.<sup>52</sup>

Anders gelagerte Herausforderungen ergeben sich bei der Gewinnung von Daten, die durch die Beobachtung von nationalen Ereignissen – zum Beispiel Wahlen, Eingreifen der Sicherheitskräfte bei Demonstrationen, Bürgerkriegen – generiert werden. Diese Art des *monitoring* konzentriert sich auf die systematischen und die schwersten Verletzungen. Wird also während eines Bürgerkrieges systematisch gefoltert, mögen zeitgleiche Verletzungen wirtschaftlicher Rechte durch staatliche und nicht-staatliche Akteure nicht gleichermaßen

dokumentiert werden.<sup>53</sup> Diese Schwäche kann durch eine Kombination von *events-* und *standards-based monitoring* partiell überwunden werden, so dass immer alle menschenrechtlich relevanten Ereignisse und Entwicklungen erfasst werden. Ein solcher Art umfassendes *monitoring* ist zwar aufwendig, aber vor allem für internationale Menschenrechtsorganisationen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen ein angemessenes Vorgehen. Organisationen sollten die von ihnen genutzte Methode des *monitoring* offen legen, und Berichtsformate sollten so weit wie möglich vereinheitlicht werden.<sup>54</sup>

Umfragen wiederum liefern vornehmlich qualitative Daten. Praktikabel sind sie insbesondere im Bereich von Ausbildungsmaßnahmen, wenn Teilnehmende als unmittelbare Zielgruppe direkt befragt werden können (zum Beispiel in Form von *entry/exit polls*). Sehr kostenaufwendig können Umfragen sein, wenn man zum Beispiel im Rahmen der Evaluierung von Komponenten der Technischen Zusammenarbeit auch indirekte Zielgruppen, also repräsentative Teile der Bevölkerung, mit einbeziehen muss, um die Erreichung des Gesamtziels zu überprüfen.

So lässt sich zusammenfassen, dass alle Mechanismen der Datengewinnung zur Menschenrechtslage Stärken in der Aussagekraft, aber auch gewisse Schwächen vor allem mit Blick auf Kosten und Praktikabilität haben. Bei der Entwicklung von Indikatoren und *performance benchmarks* muss dies bedacht werden: Welche Datengrundlagen bestehen? Wie können Institutionen des Partners Daten zeitnah, zuverlässig und nachhaltig erheben? Der Austausch mit dem Partner und seine Unterstützung mit Blick auf die Datengewinnung zu menschenrechtsrelevanten Fakten sollten somit ein zentrales Anliegen beziehungsweise Thema des Dialoges sein.

<sup>50</sup> Siehe Vereinte Nationen, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1990), para 8, 27-28; auch UNDP konzipiert, dass der *Human Development Index* für menschenrechtliche Fragestellungen wenig ergiebig ist: UNDP (2000), 108.

<sup>51</sup> So deutlich Malhotra / Fasel (2005), 25: „... in most cases, the possibility of using the available information on the socio-economic indicators ... at the international, national and sub-national level for use as human rights indicators has not been adequately explored.“ Vergleiche: Vereinte Nationen, Generalsekretär (2004), Anlage 4 für die zukünftigen Anforderungen an Statistiken im Rahmen des Berichtsverfahrens an die Vertragsorgane.

<sup>52</sup> Siehe Vereinte Nationen, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1990), para 10 für den Stand der neunziger Jahre; zu den jüngeren Bemühungen siehe: Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat (2003a); Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators (2005), 9; Malhotra / Fasel (2005), 10-18.

<sup>53</sup> Bei der Verarbeitung solcher Daten entstehen auch methodische Fragen. So muss man sich bei einer quantifizierenden Darstellung von Menschenrechtsverletzungen entscheiden, ob man alle menschenrechtlich relevanten Aspekte eines Ereignisses aufnimmt oder nur den gravierendsten Aspekt. Wurde zum Beispiel eine Person gefoltert, ist sie zumeist auch vorher unrechtmäßig in Haft genommen worden. Zusätzlich sind in der Regel eine Vielzahl von anderen Rechten verletzt worden. Kodiert man diese Verletzungen oder nur den Gipfel des Ereignisses, also die Folterung? Das Bild der Menschenrechtslage wird sehr verschieden ausfallen, je nach dem ob man sich für die eine oder die andere Variante entscheidet. Siehe Cingranelli / Richards (2004), 6; Poe / Keith und Tate (1999), 298.

<sup>54</sup> Ein wichtiger Schritt in diese Richtung sind die standardisierten Berichtsformate für Menschenrechtsverletzungen, die vom *Human Rights Information and Documentation Systems* (HURIDOCS) entwickelt wurden.

## 4 Wirkungsmessung: Praxis

Im folgenden Kapitel sollen Formen der Wirkungsmessung in Menschenrechtsdialogen mit unterschiedlicher Zielsetzung diskutiert werden. Zunächst werden unter 4.1 Formen und Maßeinheiten für die Wirkungsmessung von Dialogen vorgestellt, in denen die Partner auf eine Verbesserung des normativen Umfelds im Partnerstaat zielen. In Abschnitt 4.2 untersucht Dialoge, die auf eine Veränderung von spezifischen Sektorpolitiken zielen. Abschließend werden in Abschnitt 4.3 Möglichkeiten der Wirkungsmessung für solche Dialoge aufgezeigt, die die Menschenrechtslage insgesamt verbessern wollen.

Die Diskussion erfolgt modellhaft, das heißt, es werden drei Dialogmodelle mit unterschiedlichen Zielsetzungen entwickelt, die nicht beanspruchen, eine Auswertung von vergangenen oder bestehenden Dialogen zu sein.

### 4.1 Dialogmodell: Veränderungen im normativen Bereich

Ein Menschenrechtsdialog kann auf die Verbesserung des Ratifizierungsverhaltens und die Umsetzung von Menschenrechtspakten in nationale Gesetzgebung zielen.

In einem solchen Dialog wird man sich zunächst darum bemühen müssen, Vertreter und Vertreterinnen des Partnerlandes von der Relevanz und universalen Geltung von Menschenrechten zu überzeugen. Dies erfordert eine genaue Kenntnis der rechtlichen und politischen Vorbehalte des betreffenden Landes gegen das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen oder der Region. Relevant ist auch eine Analyse der Diskurse im Partnerstaat, die die in Menschenrechtspakten enthaltenen Werte und Rechte als kulturell oder religiös irrelevant oder gefährlich für die nationale Identität kritisieren. Inhalt eines solchen Dialoges sollte unter anderem eine detaillierte Auseinandersetzung mit den verschiedenen historischen und politischen Erfahrungen der beiden Staaten bei der Anerkennung menschenrechtlicher Normen sein. Ein solcher Dialog sollte

auch einen Raum bieten, in dem kulturelle, religiöse und politische Vorbehalte gegen Menschenrechtsnormen vorgebracht, diskutiert und bearbeitet werden können.

Zielgruppen für einen solchen Dialog können zum einen, je nach politischem System, vor allem Parlamentsabgeordnete sowie Fachleute aus Justiz und Wissenschaft sein, aber auch Vertretungen der Justiz- und Außenministerien. Zum anderen sollten aber auch die Träger des menschenrechtskritischen Diskurses kontinuierlich einbezogen werden, zum Beispiel in der Form von gemeinsamen Arbeitsgruppen mit funktional äquivalenten Fachleuten.

Je nach politischer Situation im Land verstärkt eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppierungen die interne Lobby für die Ratifizierung von Pakten und ihre nationale Umsetzung (siehe oben Abschnitt 1.2).

Mit welchen Methoden und Maßeinheiten können die Partner die Wirkung von Dialogen mit einer solchen Zielsetzung messen?

#### 4.1.1 Wirkungsmessung mit Hilfe von Indices

Eine Reihe von politikwissenschaftlichen Untersuchungen stellt die Entwicklung internationaler Ratifizierungsstände in Form von Indices quantitativ dar; andere die Umsetzung von zentralen Menschenrechten in Verfassungsgarantien oder Gesetzgebungen.<sup>55</sup> Diese Indices sind vor allem für *ex post*-Betrachtungen von Dialogen interessant. Sie können abbilden, in welchen Phasen der Partnerstaat legislative Umsetzungsschritte eingeleitet hat, aber auch, wie sich die Entwicklungen im Partnerstaat im internationalen oder regionalen Vergleich ausnehmen.

Einen aggregierten Index zur normativen Situation in Staaten entwickeln Hans-Otto Sano und Lone Lindholt in ihrem *Human Rights Indicators* genannten Projekt des dänischen Menschenrechtsinstituts. Das normative

<sup>55</sup> Grundlegend ist Landman (2004), 912, 914, 915. Foweraker / Landman 1997.

Umfeld (*formal commitment*) messen sie durch Aggregation von vier Komponenten:

- Ratifikation von grundlegenden internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten;
- Ratifizierung von anderen Konventionen der Vereinten Nationen;
- Vorbehalte gegen Konventionen der Vereinten Nationen oder der Region;
- Bestehen einer nationalen *Bill of Rights*.<sup>56</sup>

Sie stellen dieses normative Umfeld auf einer Skala von null (starkes formales *commitment*) bis acht (kein formales *commitment*) dar und bilden Staaten nach Regionen gruppiert ab. Ergebnis ist, dass lediglich die Regionen Ost- und Süd-Ost-Asien sowie Süd-Asien ein mittleres *commitment* aufweisen, alle anderen Regionen ein starkes. Auch dieser Index lässt sich für *ex ante*- und *ex post*-Analysen des normativen Umfeldes verwenden, ist aber durch seine (derzeitig) mangelnde zeitliche Tiefe nicht allzu aussagefähig. Für Wirkungsmessung im technischen Sinne sind andere Methoden, vor allem *benchmarks*, verbreiteter und sinnvoller, und sie werden im Folgenden vorgestellt.

#### 4.1.2 Wirkungsmessung mit Hilfe von qualitativen *benchmarks*

Die Partner können qualitative *benchmarks* als Checkliste einsetzen, um so die Verfassung und Gesetzgebung des Landes darauf hin zu prüfen, ob sie bestimmte Rechte aus den Übereinkommen garantieren. Im Prinzip ähnelt das der Art und Weise, wie die meisten Staaten ihre Berichte an die Vertragsorgane abfassen. Dem jeweiligen Artikel der Konvention werden die entsprechenden Bestimmungen des Landes gegenübergestellt. Ob nun in dieser Form oder in der Form von qualitativen *benchmarks*: Diese Verfahren bilden Ist-Zustände zu einem bestimmten Zeitpunkt ab. Mit qualitativen *benchmarks* können die Partner damit *ex post*-Betrachtungen der Gesetzeslage unternehmen, also feststellen, ob sich nach Durchführung eines Dialoges Veränderungen ergeben haben. Für die Beobachtung dieser Veränderungen müssen qualitative *benchmarks* dynamisiert werden und dies geschieht, wenn man sie, unter Berücksichtigung ihrer Komplexität, in einen Zeithorizont stellt.

Abbildung 3 Qualitative benchmarks als Resultate nach Komplexität und Zeit für eine Verbesserung des normativen Umfeldes

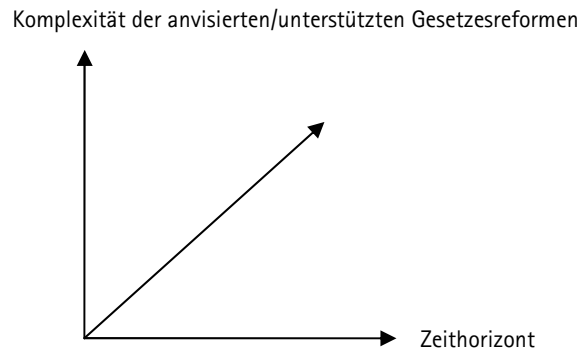


Abbildung 4 Qualitative *benchmarks* für eine Gesetzesreform nach Komplexität und Zeit

Sehr vereinfacht könnte ein solcher Fahrplan so aussehen:

Zeitliche Vorgabe	Benchmark
12 – 24 Monate	Gewährung von Zugang und Sondierung; Vorliegen von Studien zur Ist-Situation
24 Monate	Vorliegen eines ersten Gesetzesentwurfs, der internationale Standards berücksichtigt
36 Monate	Vorliegen eines Plan zur Verabschiedung
48 Monate	Verabschiedung

Der Vorteil dieser Anordnung der qualitativen *benchmarks* liegt auf der Hand: Die Partner können sie relativ eindeutig formulieren und überschaubar halten. Die Anordnung von *benchmarks* im Zeithorizont gibt eine Konzentration auf bestimmte Resultate von Aktivitäten vor. So bieten sich den Dialogpartnern Kontroll- und Ausstiegsmöglichkeiten, sollten *benchmarks* nicht zum verabredeten Zeitpunkt erreicht werden. Die Wirkungsmessung durch dieses Modell ist qualitativ und vergleichsweise einfach. Es wird ausschließlich das Zustandekommen staatlicher gesetzgeberischer Initiativen auf ihre normative Kompatibilität mit internationalen Standards gemessen und nicht die Ergebnisse der Anwendung dieser Gesetze.

Um zusammenzufassen: Nutzen die Dialog führenden Partner dynamisierte qualitative *benchmarks*, sind Veränderungen des normativen Umfeldes gut und vergleichsweise kostengünstig in seinen Wirkungen zu beobachten und zu evaluieren.

<sup>56</sup> Sano / Lindholt (2002), 5. Bei der Auswahl der einzelnen Bestandteile des Index' fragt sich, warum und wie zwischen „grundlegenden“ und „anderen“ UN-Konventionen getrennt wird. Ebenso problematisch ist die mangelnde Trennschärfe zwischen prozeduralen und materialen Vorbehalten, zudem ist unklar, warum das Akzeptieren von Individualbeschwerdemechanismen nicht in den Index aufgenommen wird.

## 4.2 Dialogmodell: Veränderung spezifischer Menschenrechtspolitiken

Dialoge können auf die Veränderung von sektorspezifischen Politiken zielen, von denen die Dialogpartner annehmen, dass sie eine wesentliche Ursache für bestehende Menschenrechtsverletzungen sind. Ein solcher Dialog setzt voraus, dass die Partner sehr kooperativ miteinander umgehen und ihre Erwartungen an den Dialog zumindest gleichartig sind: So werden sich die Partner in diesem Modell auf einen spezifischen Bereich – wie Folterprävention, Umgang mit der Zivilgesellschaft, Abschaffung der Todesstrafe – beziehen und in dem Rahmen bestimmte Politiken bearbeiten, zum Beispiel den Umgang mit Beschwerden wegen Folter und Misshandlung, das Verhältnis zwischen Regierung und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder die Revision von Todesurteilen. Dabei kommt das normative Umfeld zwar auch in den Blick, primär aber die Institutionen, die vorhandene Gesetze und Bestimmungen anwenden. Die gemeinsame Zielsetzung der Politikveränderung erfordert die Einbeziehung von Zielgruppen, die die entsprechenden Politiken umsetzen und ausführen, also beispielsweise im Bereich der Folterprävention Sicherheitskräfte, Polizei, Rechtsmediziner und Staatsanwälte, aber auch von den Personengruppen, die von diesen Politiken betroffen sind, also beispielsweise Opferverbände, Vertretungen von Hinterbliebenen und menschenrechtliche NGOs.

Im Mittelpunkt solcher Dialoge stehen nicht Diskussionen über kulturspezifische Begründungen von Menschenrechten und ihrer Geltung, sondern langfristige, fachspezifische Auseinandersetzungen mit Workshop-Charakter über die Ist-Situation und ihre Ergebnisse sowie Maßnahmen zum *capacity building*. Wichtig ist dabei, dass man sich nicht nur auf die urbanen Zentren konzentriert. Nachhaltige Datengewinnung durch Partnerinstitutionen muss ein eigenständiges Ziel eines solchen Dialoges sein. Wie kann man Wirkungen eines solchen Dialoges mit dem Ziel der Politikveränderung messen?

### 4.2.1 Wirkungsmessung mit Hilfe von *benchmarks*

Mit qualitativen *benchmarks* kann überprüft werden, ob eine bestimmte menschenrechtsrelevante Politik eingeschlagen wurde, zum Beispiel ob eine Nationale Menschenrechtsinstitution gegründet und auch, ob sie entsprechend mandatiert wurde.<sup>57</sup> Mit quali-

<sup>57</sup> Siehe International Council for Human Rights Policy (2005), 8: "Benchmarks are standards that define the minimum attributes of national institutions with respect to their legal foundation, membership, mandate, funding and so on. National institutions should meet such benchmarks because, if well-

<b>Gesamtziel</b>	Verbesserung der Lage von männlichen und weiblichen Häftlingen
<b>Zielgruppen</b>	Innenministerium und Justizministerium mit jeweiligen Provinzvertretungen; Richterschaft, Staatsanwälte, Gefängnisverwaltungen, auch in ländlichen Regionen.
<b>Aktivitäten</b>	Politischer Dialog, Fachgespräche und Workshops; TZ-Komponenten, vor allem in Ausbildung und Informationsmanagement.
<b>Resultate</b>	Veränderungen im Zugang zu und Qualität von Wasser, Toiletten, Ernährung, medizinischer Versorgung; Trennung von Untersuchungshäftlingen und Verurteilten; Reduzierung von Überbelegung; Verbesserung des Zugangs zu Beschwerdemechanismen.
<b>Beispiele für <i>performance benchmarks</i></b>	x % aller weiblichen und männlichen Gefangenen haben Zugang zu Leistung z bis Ende 2005; x +1 % aller Gefangenen haben Zugang zu Leistung z bis Ende 2005 etc.  Reduzierung von Infektionskrankheiten um x % bis Ende 2005 etc. Bis Ende 2005 werden in x % aller begründeten Beschwerden von Gefangenen Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen.

Abbildung 5: Einsatz von *performance benchmarks* für die Verbesserung der Lage von Häftlingen

tativen *benchmarks* kann nicht wirklich erfasst werden, , wie gut oder schlecht die Institution im Rahmen ihres Mandates funktioniert. Die Messung der Veränderung von Menschenrechtspolitiken impliziert aber beides: die Frage nach der Existenz von bestimmten Politiken und dem, was sie tatsächlich leisten und wie gut.<sup>58</sup> Für Letzteres sind *performance*

defined, they will determine whether or not the institution is in a position to achieve its fundamental purpose which is to promote and protect human rights *effectively*, as well as more specific programme objectives." (Hervorhebungen im Original).

<sup>58</sup> Dies soll nicht suggerieren, dass man Menschenrechtspolitiken nicht auch nach anderen Gesichts-

Dimension	Operationalisierung	Beispiele für mögliche Indikatoren
Absolutes Resultat	Anzahl in bestimmter Zeit	Anzahl der Todesurteile, die vor dem Obersten Gericht geprüft wurden.
Resultat auf bestimmten Ebenen	Anzahl auf einer bestimmter Ebene, in einer bestimmten Zeiteinheit, in einer bestimmten Region oder gegenüber bestimmten Personengruppen	Anzahl der zwischen Jahr x und Jahr z verhängten Todesurteile, die vor dem Obersten Gericht geprüft werden; Anzahl der vom Obersten Gericht geprüften Todesurteile, die gegen Angehörige bestimmter Gruppen oder für bestimmte Delikte verhängt wurden.
Resultat mit Bezug auf Größe des Problems	% am Gesamtproblem	% aller Urteile der Eingangsinstanzen pro Jahr verhängen die Todesstrafe; % der Urteile pro Jahr vor dem Obersten Gerichtshof, die die Todesstrafe bestätigen (Instanzenzüge sind zu berücksichtigen).

Abbildung 6 Mögliche Indikatoren zur Messung einer Stärkung der Rolle des Obersten Gerichtshofes in der Revision von Todesurteilen

*benchmarks* und Indikatoren wesentlich besser geeignet.

*Performance benchmarks* sind konkrete institutionelle, regionale, nationale oder internationale Zielvereinbarungen, zugeschnitten auf die entsprechende Politik und ihre Träger. Ähnlich wie Indikatoren können sie Leistungen messen, die in der quantitativen und qualitativen Differenz zwischen Soll- und Ist-Zustand bestehen. Abbildung 5 auf der vorangegangenen Seite illustriert den Einsatz von *performance benchmarks*. Für den Grad der Erreichung des Gesamtziels („Verbesserung der Lage von Häftlingen“) können diese Zielvorgaben zusätzlich mit Indikatoren gekoppelt werden. Mögliche Indikatoren wären:

- Gesamtzahl der Häftlinge bezogen auf a) Gefängnispersonal und b) die Gefängnisplätze, die in Übereinstimmung mit internationalen Standards ausgestattet sind;
- Anteil des Gefängnisbudgets für Ausstattung der Gefängnisse entsprechend internationalen Standards;
- Zugang zu effektiver Informationen für das Einreichen von Beschwerden;

punkten, zum Beispiel denen der Effizienz, messen kann oder sollte. Dies sind jedoch Aufgaben, die am besten mit speziellen Instrumenten, zum Beispiel Budgetanalysen, geleistet werden können.

- Zeit zwischen Einreichen einer Beschwerde und Entscheid über die Beschwerde.<sup>59</sup>

Veränderungen in Politiken und Dienstleistungen von bestimmten Institutionen lassen sich gut mit *performance benchmarks* messen, ob nun mit oder ohne zusätzliche quantitative Indikatoren. Der Vorteil von *performance benchmarks* ist ihre Spezifik, so dass sich die Chance eines interpretatorischen Konsenses erhöht. Dies ist im Fall von qualitativen Zielvorgaben wie „Verbesserung der Kapazität staatlicher Behörden im Umgang mit menschenrechtlichen Beschwerden“ und auch im Fall von quantitativen Indikatoren anders, wie zum Beispiel „Anzahl der Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen“ – beide lassen sehr viel Raum für sehr unterschiedliches Verständnis der Partner über das, was das Ziel impliziert beziehungsweise der Indikator bedeutet. Dies macht *performance benchmarks* insgesamt besonders geeignet für die Wirkungsbeobachtung und Evaluierung dieses Dialog-Modells, das sich sehr spezifische Ziele setzt.

#### 4.2.2 Wirkungsmessung mit Hilfe von Indikatoren

Politikveränderungen lassen sich auch gut mit solide konstruierten Indikatoren erkennen, da Indikatoren absolute Ergebnisse, aber auch die Qualität und Reichweite einer Veränderung darstellen können. Zentrale Voraussetzung für die Entwicklung und den Einsatz von solchen Indikatoren ist, wie für *performance*

<sup>59</sup> Adaptiert aus: Vera Institute for Justice (2003): 55-58.

*benchmarks*, das Vorhandensein von Daten zum Ist-Zustand.

Abbildung 6 erläutert den Einsatz von mehrdimensionalen quantitativen Indikatoren für die Messung der Erreichung des Ziels „Stärkung der Rolle des Obersten Gerichtshofs bei der Revision von Todesurteilen“.

Mit Hilfe von solchen mehrdimensionalen Indikatoren können die Partner die Umsetzung einer vergleichsweise überschaubaren menschenrechtsrelevanten Politik über einen Planungshorizont von mehreren Jahren beobachten.

Die Entscheidung für ein bestimmtes Modell der Wirkungsmessung, also primär mit *performance benchmarks* oder primär mit Indikatoren, werden die Partner auch mit Blick auf den jeweiligen Politikbereich treffen. So kann man unabhängigen Institutionen wie der Judikative und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen keine Leistungsergebnisse vorschreiben („Der Oberste Gerichtshof kassiert x Prozent aller erstinstanzlichen Urteile“; „die Nationale Menschenrechtsinstitution bringt x Prozent aller Beschwerden vor Gericht“); dort sind Indikatoren besser geeignet. Für weisungsgebundene Institutionen, wie Gefängnisverwaltungen und Polizeistationen, können die Partner jedoch, wie an den Beispielen gezeigt, konkrete Leistungen durch *performance benchmarks* vereinbaren.

Um zusammenzufassen: Ein Dialog, der auf die Veränderung von spezifischen Sektorpolitiken zielt, ist klar und überschaubar in seiner Zielsetzung und in seinen Wirkungen vergleichsweise gut zu beobachten. Nachhaltige Datenerhebung durch den Partner ist ein notwendiger Teil solcher Dialoge. Aber diese ist kein Selbstzweck, sondern die Voraussetzung für Transparenz und Rechenschaftslegung, und damit ein zentraler Beitrag zur Veränderung der entsprechenden Politik.

### 4.3 Dialogmodell: Verbesserung der Menschenrechtslage

Viele der vergangenen und aktuellen Menschenrechtsdialoge sowie Programme zur Förderung von Menschenrechten zielen auf konkrete Verbesserungen der Menschenrechtslage ab. Dies ist eine sehr komplexe Zielsetzung für einen Menschenrechtsdialog, denn die Partner streben dabei Veränderungen in allen Bereichen des Menschenrechtsschutzes an, also die Unterbindung (gegebenenfalls auch die Aufklärung und Ahndung) von Menschenrechtsverletzungen sowie die nachhaltige Institutionalisierung der Achtung, des Schutzes, und der Gewährleistung von Menschenrechten. Auch die Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für Menschenrechte kann ein Teil dieser Zielsetzung sein.

Entsprechend komplex werden Strategie, die Zusammensetzung der Zielgruppen und Instrumente für einen solchen Dialog sein. Die Kapazität der Zivilgesellschaft muss genauso gestärkt werden wie die menschenrechtsrelevanter staatlicher Organe in Stadt und Land. Mechanismen für Beschwerdeführung müssen geschaffen oder gestärkt, Menschenrechtsbildung institutionalisiert werden, und schließlich müssen sich Menschenrechtsverletzungen in Anzahl und Schwere verringern.

Bei einem so komplexen Ziel sind die Anforderungen an die Wirkungsmessung hoch. Im Folgenden sollen zwei Möglichkeiten zur Messung dieses Ziels vorgestellt werden. In Abschnitt 4.3.1 wird dargestellt, wie man die Wirkungen eines solchen Dialoges anhand der Verringerung von Menschenrechtsverletzungen messen kann. In Abschnitt 4.3.2 wird behandelt, wie man die Wirkungen von solchen Dialogen mehrdimensional messen kann, also sowohl Veränderungen in der Anzahl von Menschenrechtsverletzungen, aber auch Veränderungen in Politiken zur Institutionalisierung von Menschenrechten quantifizierend darstellen kann.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Der Vergleich beider Methoden ergibt, dass eine mehrdimensionale Messung der Veränderung der Menschenrechtslage der Komplexität solcher Veränderungsprozesse besser entspricht als eine Wirkungsmessung, die sich auf die Anzahl von Menschenrechtsverletzungen beschränkt.

#### 4.3.1 Messung der Verringerung von Menschenrechtsverletzungen

In der öffentlichen Wahrnehmung geht die Verbesserung der Menschenrechtslage mit einer Verringerung der Anzahl und Schwere von Menschenrechtsverletzungen einher. Menschenrechtsdialoge, die sich zum Ziel setzen, die Menschenrechtslage insgesamt zu verbessern, sind mit dieser Erwartung konfrontiert und daher besonders auf transparente Wirkungsmessung und entsprechende Kommunikationsstrategien angewiesen.

Zur Messung von Menschenrechtsverletzungen gibt es mehrere Methoden. Derzeit werden vor allem Indices und qualitative *benchmarks* dazu verwendet, und diese werden im Folgenden vorgestellt. Vorausgeschickt sei, dass sich beide Methoden vor allem für eine *ex post*-Betrachtung der Menschenrechtslage, nicht aber zur Wirkungsbeobachtung und Evaluierung eines Projektes im oben definierten technischen Sinne eignen.

##### 4.3.1.1 Wirkungsmessung mit Hilfe von Indices

###### 4.3.1.1.1 Freedom House Index

Der wohl bekannteste politikwissenschaftliche Index ist der *Freedom House Index*. Er basiert auf Standards beziehungsweise qualitativen *benchmarks*. Fachleute evaluieren weltweit die Situation von bestimmten Partizipations- und Bürgerrechten anhand von Presseanalysen. Diese Einschätzungen werden dann von



*Freedom House* in eine numerische Skala übertragen<sup>60</sup> und in den Kategorien politische Rechte und bürgerliche Freiheiten dargestellt. Der Durchschnitt aus den Werten der beiden Kategorien wird anschließend zur Einstufung des Landes als „frei“, „partiell frei“ und „unfrei“ genutzt. Der Index deckt für einige Länder die Jahre 1973 bis 2004 ab, hat also eine relevante zeitliche Tiefe.

Trotz der vehementen Kritik an dem Index<sup>61</sup> wird er bis heute in der Wissenschaft,<sup>62</sup> aber auch in der Entwicklungszusammenarbeit benutzt. So nutzt die amerikanische Entwicklungsbehörde (USAID) den *Freedom House Index*, um die Zielerreichung von USAID-Maßnahmen im Bereich Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) und Einhaltung der Menschenrechte zu messen.<sup>63</sup>

Doch wie sensibel ist der Index für Veränderungen? So hat sich bei 43 Prozent der 161 Länder, für die im *Freedom House Index* Daten zwischen 1983 und 2003 vorliegen, ihre Einstufung als „nicht frei“ über die vergangenen zwanzig Jahre nicht verändert. In 25 Prozent dieser Länder bildet der Index in keinem Jahr irgendeine Veränderung ab. Am anderen Ende der Skala sind 23,6 Prozent der Länder auch konstant als „frei“ eingestuft worden. Damit zeigt der Index nur für etwa 33 Prozent der Länder Schwankungen zwischen „unfrei“, „partiell frei“ und „frei“.<sup>64</sup> Vor dem Hintergrund dieser mangelnden Sensibilität des *Freedom House Index* scheint es problematisch, den Rang eines Landes in dem Index als solide Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung von Menschenrechtsförderung zu nutzen, wie USAID dies vorschlägt.

#### 4.3.1.1.2 Menschenrechtliche Indices

Einen explizit menschenrechtlich orientierten Index haben Mitarbeiter des Dänischen Menschenrechts-

instituts speziell für die Projektsteuerung und Wirkungsmessung in der Entwicklungszusammenarbeit des Instituts entwickelt. In vier separaten Indices wird staatliches *commitment* mit Blick auf bürgerlich-politische Rechte, auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechten und auf Frauenrechte<sup>65</sup> und schließlich das formale *commitment* von Staaten gemessen und regional gruppiert (siehe oben Abschnitt 4.1.1).

Den Index für das *commitment* mit Blick auf bürgerlich-politische Rechte entwickeln Sano / Lindholt auf der Grundlage der Zählung von Menschenrechtsverletzungen in den jährlichen Länderberichten der Menschenrechtsorganisationen (amnesty international, Human Rights Watch) und des U.S. Außenministeriums. Allerdings werten sie nur die späten neunziger Jahre aus; der Index hat damit (noch) keine zeitliche Tiefe.

Mit nahezu der gleichen Datenbasis arbeitet auch die von den Politikwissenschaftlern David Cingranelli und David Richards unterhaltene Datenbank (CIRI-Index). Diese Datenbank umfasst 195 Länder mit Daten von 1981 bis 2003 und beruht wie der Index von Sano / Lindholt auf der Kodierung von Menschenrechtsverletzungen in den jährlichen Berichten des U.S. Außenministeriums und amnesty international<sup>66</sup> und der anschließenden Aggregation dieser Daten in getrennten Indices. So entstehen die in Abbildung 7 verwendeten Indices für *Physical Integrity Rights* und *Empowerment Rights*.<sup>67</sup> Beide operieren auf einer numerischen Skala von null (kein Respekt) bis acht beziehungsweise zehn (keine Verletzung der jeweiligen Rechte).

<sup>60</sup> Ausführlich zur Methode: Freedom House (2003).

<sup>61</sup> UNDP (2000), 91. Vernichtend urteilt Goldstein (1992), 48: „... the basis for assigning of scores seems to be entirely impressionistic; ... the scales are obscure, confusing, and inconsistent and change from year to year.“

<sup>62</sup> Keith (1999) nutzt unter anderem den *Freedom House Index* für ihre Analyse der Wirkung von Menschenrechtspakten.

<sup>63</sup> USAID (1998), 14. Nur für untergeordnete Ziele, wie Verbesserung des normativen Umfelds und Einrichtung von Beschwerdemechanismen, entwickelt USAID eigene Indikatoren.

<sup>64</sup> Berechnungsgrundlage: Freedom House (2004). Zur Berechnung wurden nur solche Länder verwendet, für die kontinuierliche Daten zwischen 1984 und 2003 vorliegen (n=161). Die verschiedenen Ränge „frei“, „partiell frei“ und „nicht frei“ wurden als numerische Werte kodiert.

<sup>65</sup> Das Grundproblem des Index' liegt in der Verschiedenheit der Dinge, die Sano / Lindholt messen. Bei bürgerlich-politischen Rechten messen sie Verletzungen, bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten messen sie die Erfüllung der Rechte, bei Frauenrechten den Grad der Diskriminierung von Frauen: Sano / Lindholt (2002), 5.

<sup>66</sup> Die Kodierungsregeln sind sehr transparent, siehe Cingranelli / Richards (2004).

<sup>67</sup> *Physical Integrity Rights*: Verletzungen der Rechte auf Schutz vor außerrechtlichen Hinrichtungen, Verschwindenlassen, Folter und politischer Inhaftierung. *Empowerment Rights*: Verletzungen der Rechte auf Bewegungsfreiheit, Redefreiheit, der Arbeiterrechte, politischer Teilhabe und Religionsfreiheit. Anders als andere Indices bietet die CIRI-Datenbank auch umfassendes Datenmaterial zu Verletzungen von Frauenrechten.

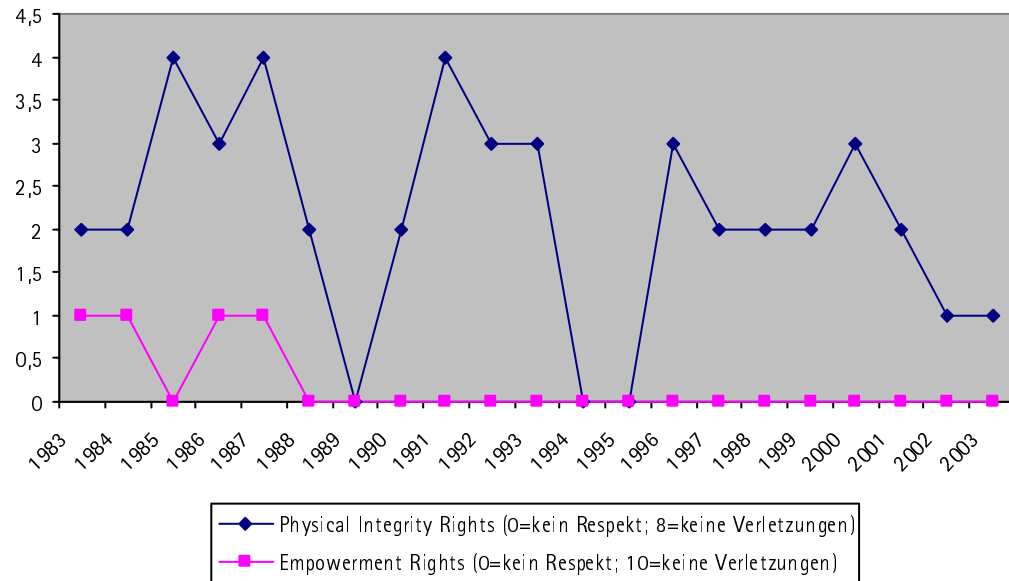


Abbildung 7 Anwendung der Physical Integrity Rights und Empowerment Rights Indices, 1983–2003

Die Datenbank ist ein Arbeitswerkzeug für die Politikwissenschaft. Sie ist aber auch, wie der von Sano / Lindholt entwickelte Index, als Instrument konzipiert, die Wirkungen von Menschenrechtspolitik (aber auch von anderer Politik) auf die Anzahl von Menschenrechtsverletzungen zu überprüfen.<sup>68</sup> Abbildung 7 zeigt das Ergebnis einer solchen Überprüfung an einem Beispielland.

Beide Indices zeigen deutliche Bewegungen. Die Einhaltung von *Empowerment Rights*, also unter anderem der Rechte auf politische Teilhabe, stagniert auf dem niedrigsten Niveau seit 1988. Hingegen bewegt sich der Respekt vor körperlicher Integrität (*Physical Integrity Rights*) deutlich zwischen mittleren Werten und dem niedrigsten Niveau, entwickelt sich aber seit dem Jahr 2000 gleichmäßig rückläufig.

Im Gegensatz zum *Freedom House Index* scheinen die beiden Indices von Cingranelli und Richards damit so konstruiert zu sein, dass sie auch für kurz- und mittelfristige Veränderungen relativ sensibel sind. Wäre, um das an einem Beispiel zu demonstrieren, das Bild aus Abbildung 7 die Grundlage für eine Erfolgseinschätzung von Menschenrechtspolitik

gegenüber einem spezifischen Land, gäbe es Anlass zur Besorgnis hinsichtlich der Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass man – mit allen oben formulierten Einschränkungen zur Datengrundlage der Indices selbst – Menschenrechtsverletzungen mit Indices abbilden und dies als Erfolgsindikator im umgangssprachlichen Sinne für einen Menschenrechtsdialog nutzen kann. Leider lässt die Wirkungsmessung mit Indices, wie jede *ex post*-Betrachtung, keine Rückschlüsse darauf zu, wie Politik beziehungsweise der Menschenrechtsdialog verbessert werden könnte.

#### 4.3.1.2 Wirkungsmessung mit Hilfe von qualitativen benchmarks

Qualitative *benchmarks* werden am häufigsten zur Messung von Menschenrechtsverletzungen genutzt. So verwenden beispielsweise menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfungen qualitative *benchmarks*.<sup>69</sup> Bekannt sind sie jedoch durch die Arbeit von amnesty

<sup>68</sup> So die Erklärung der Autoren: "It is designed for use by scholars and students who seek to test theories about the causes and consequences of human rights violations, as well as policy makers and analysts who seek to estimate the human rights effects of a wide variety of institutional changes and public policies including democratization, economic aid, military aid, structural adjustment, and humanitarian intervention." Cingranelli / Richards (2004a).

<sup>69</sup> Das bislang einzige Handbuch stammt vom Norwegischen Entwicklungsdienst: NORAD (2001). Es soll Mitarbeitenden helfen, jedes Projekt auf seinen Beitrag und seine zu erwartenden Wirkungen im Menschenrechtsbereich zu prüfen. Die zu prüfenden Kriterien sind: Gleichheit/Nicht-Diskriminierung; Partizipations-, Informations-, und Organisationsrechte; Rechte von Armen auf Einkommens- und Nahrungsbeschaffung; Möglichkeiten zur Beschwerdeführung bei Rechtsverletzungen. Das Handbuch ist damit ein Versuch, Menschenrechtsverletzungen durch Entwicklungszusammenarbeit entgegenzuwirken, bietet allerdings keine Grundlage für die Förderung von Menschenrechten.

international und Human Rights Watch. Diese Methode scheint Vorbildcharakter für die Auswertung der EU-Dialoge zu haben; daher wird im Folgenden an diesen beiden Beispielen die Nutzung von qualitativen *benchmarks* für die Darstellung von Menschenrechtsverletzungen gezeigt.

#### 4.3.1.2.1 Qualitative benchmarks in jährlichen Länderberichten

Die Länderberichte von amnesty international und anderer Institutionen, die jährliche Menschenrechtsberichte verfassen, legen qualitative *benchmarks* zu Grunde, also bestimmte Standards, die vornehmlich aus den bürgerlichen und politischen Rechten abgeleitet sind. Die wichtigsten Ereignisse in dem jeweiligen Land werden dann mit Blick auf diese *benchmarks* dargestellt. Die kontinuierliche Sicht auf die Länderberichte ergibt damit ein Bild von Entwicklungen und qualitativen Veränderungen in der Menschenrechtsslage.

Die Berichte sind kein Versuch, die Menschenrechtsslage zu quantifizieren. Zwar finden sich in der Darstellung von Ereignissen einzelne Zahlenangaben, zum Beispiel die Anzahl der während einer Demonstration Verhafteten. Doch diese Zahlengaben dienen lediglich der Illustration der Schwere einer Verletzung, nicht aber quantitativen Zwecken. Der amerikanische Politikwissenschaftler Claude und sein Kollege Jabine, ein prominenter Statistiker, fassen die Problematik zusammen: "While the reliability ... is often reputed to be very high ...they do not provide systematic and comprehensive coverage of human rights violations. Each group operates under the constraints of its respective mandate and resources, leaving lacunae in geographic, topical, and temporal coverage."<sup>70</sup>

Da diese Berichte den Schwerpunkt auf ausgewählte Ereignisse und qualitative Veränderungen legen, werden sie für Wirkungsmessung nur indirekt – in Form der oben erwähnten Indices – verwendet. Allein USAID nutzt die Berichte des U.S. Außenministeriums als Datengrundlage für die qualitative Einschätzung der Menschenrechtsslage sowie, wie erwähnt, den *Freedom House Index* für die Erfolgsmessung ihrer Programme zur Rechtsstaats- und Demokratieförderung.

<sup>70</sup> Claude / Jabine (1992), 25–26. Vgl. auch Landman (2005), 22–23; Malhotra / Fasel (2005), 16–22 für eine ähnliche Kritik am *events-based monitoring*.

#### 4.3.1.2.2 Qualitative benchmarks in EU-Menschenrechtsdialogen, vor allem im EU-Iran-Dialog

Qualitative *benchmarks* nutzt auch die EU für die Auswertung ihrer Menschenrechtsdialoge.<sup>71</sup> Ob sie auch für die Wirkungsbeobachtung von Dialogen zum Einsatz kommen, ist aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu Dokumenten der EU nicht ersichtlich.<sup>72</sup> Allerdings nutzt die EU den Begriff *benchmark* uneinheitlich und ohne die hier zugrunde gelegte Differenzierung zwischen qualitativen und *performance benchmarks*. Hinsichtlich der Maßeinheiten für die Messung von Erfolgen der EU-Menschenrechtsdialoge wird in EU-Dokumenten sowohl der Begriff *criteria* wie *benchmarks* verwendet,<sup>73</sup> die genaue Bedeutung dieser Begriffe bleibt jedoch unklar.

#### Ziele der EU-Menschenrechtsdialoge

Dagegen sind die Ziele von EU-Menschenrechtsdialogen relativ klar gefasst. Die Richtlinien zu Menschenrechtsdialogen von 2001 schreiben vor, dass Menschenrechtsdialoge verschiedenen politischen Zielsetzungen (*objectives*) dienen sollen, die der Ländersituation anzupassen sind. Diese Ziele bestehen in

- der Diskussion von Fragen, die im gegenseitigen Interesse liegen;

<sup>71</sup> Zur Terminologie der EU für Menschenrechtsdialoge, siehe oben Fußnoten 1 und 2.

<sup>72</sup> Siehe oben, Fußnote 5. Nicht ersichtlich ist auch, ob es Wirkungsbeobachtung für EU-Dialoge gibt, die über die Befragung von der Teilnehmenden der Dialogrunden hinausgeht.

<sup>73</sup> Ein Überblick über die verschiedenen Formulierungen: „The European Union will also, on a case-by-case basis, establish criteria for measuring the progress achieved in relation to the *benchmarks* and also criteria for a possible exit strategy.“ Rat der EU (2001), para 6 (2) (Hervorhebung im Original);

„Keine der beiden Parteien stellt Vorbedingungen für die Aufnahme des Dialogs, alle Menschenrechtsfragen können im Rahmen des Dialogs erörtert werden, jede Partei kann den Dialog jederzeit beenden und es müssen realistische und konkrete ‚*Benchmarks*‘ zur Beurteilung der Fortschritte vereinbart werden.“ Rat der EU (2002a), 10 para 2 (Hervorhebung im Original).

“The EU should establish a set of *benchmarks* to evaluate progress in a human rights dialogue and an exit strategy, if no progress is achieved within a reasonable period of time.” ... “The European Union is committed to deal with the priority issues, which shall be included in the agenda for every dialogue meeting.” Rat der EU (2002). Para 3 (A) und 4 (Hervorhebung im Original).

- der Intensivierung der menschenrechtlichen Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene, zum Beispiel im Rahmen der Vereinten Nationen, und
- dem Ausdruck von Besorgnis der EU hinsichtlich der Menschenrechtslage in dem entsprechenden Land,
- sowie dem Versuch, Informationen zur Menschenrechtslage zu sammeln und diese zu verbessern.<sup>74</sup>

Nach den Richtlinien von 2001 ist die Verbesserung der Menschenrechtslage also nur ein mögliches Ziel. Aber im Leitfaden zur Implementierung dieser Richtlinien, der Ende 2004 von der Arbeitsgruppe Menschenrechte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (COHOM) vorgestellt wurde, wird präzisiert: Die Verbesserung der Menschenrechtslage ist ein Kriterium für das Fortführen oder Abbrechen eines Dialoges und damit ein direktes Ziel von EU-Menschenrechtsdialogen.<sup>75</sup>

#### Ziele des EU–Iran–Menschenrechtsdialoges und *benchmarks* für den Dialog

<sup>74</sup> Rat der EU (2001), para 4.

<sup>75</sup> "Decisions [on engaging in structured human rights dialogues] ... will be taken case-by-case on the basis of the criteria of art 6.1 of the guidelines on human rights dialogues, extended on the basis of the experience gained in the process of evaluating the EU human rights dialogues with China and Iran: - major concerns on the part of the EU about the human rights situation on the ground in the country concerned, - genuine commitment on the part of the authorities of the country concerned with regard to a human rights dialogue with the EU and to improve the human rights situation on the ground, - a positive impact of a human rights dialogue on the human rights situation on the ground should reasonably be expected." Rat der EU, COHOM (2004), S. 5, para 4.

Ähnlich auch die Steuerung der Schweizer Menschenrechtsdialoge:: So formuliert der Schweizer Bundesrat im Jahr 2000 die Verbesserung der Menschenrechtslage als ein Kriterium für die Fortführung von Menschenrechtsdialogen und damit als Zielsetzung: Bundesrat (2000), 2592. Ganz in diesem Geiste wird in einer Presseerklärung zum Beginn des Schweiz–Iran–Dialoges 2003 darauf hingewiesen, dass die beiden Länder „einen Beitrag zur Verbesserung der nach wie vor problematischen Menschenrechtssituation in Iran gelegt“ hätten: Confoederatio Helvetica (2003). Später präzisiert das Schweizer Außenministerium: Ziele von Dialogen seien Verbesserungen im normativen Umfeld, Verbesserungen der bilateralen Vertrauensbeziehungen und Verstärkung der Umsetzungsmechanismen sowie die Förderung zu lokalen Menschenrechtsgruppen: EDA (2004), 7.

Mit Blick auf den seit 2002 geführten Dialog zwischen der EU und dem Iran ist die Verbesserung der Menschenrechtslage schon relativ früh als Ziel festgelegt worden.<sup>76</sup> Entsprechend wurde auch schon 2002 über *benchmarks* für den Iran–Dialog nachgedacht. Der Rat der EU gab folgende an:

- die Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung der internationalen Menschenrechtsinstrumente;
- Zusammenarbeit mit den thematischen Berichtserstattern und Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen;
- Verbesserungen mit Blick auf die Todesstrafe und besonders grausame Hinrichtungsarten wie die Steinigung;
- Verbesserungen mit Blick auf die Verhütung und Abschaffung der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe;
- Verbesserungen in Diskriminierungsfragen;
- Verbesserungen im Strafvollzugssystem; und
- die Gewährleistung von Offenheit, Zugang und Transparenz.<sup>77</sup>

Ob es im Dialog mit dem Iran jenseits dieser qualitativen *benchmarks* noch wert- und zeitbestückte Zielvorgaben gegeben hat, ist aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu EU-Dokumenten nicht auszumachen.<sup>78</sup>

Insgesamt sind die von der EU formulierten *benchmarks* für den Dialog mit Iran zwar sehr weit reichend,

<sup>76</sup> So formulieren die *terms of reference* für die Expert/innen, die an der ersten Runde des Dialogs 2002 teilnahmen: "The objective of an EU–Iran Human Rights Dialogue is to bring about concrete improvements in the human rights situation in Iran. The Iranian authorities will be asked to formulate their objectives." Rat der EU (2002), II, para 1.

An anderen Stellen formulierte die EU explizit: „Der Rat betont, welche große Bedeutung er der durch einen solchen Dialog gebotenen Möglichkeit beimisst, konkrete Fortschritte bei der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in Iran zu erzielen.“ ... „Der Rat erwartet, dass entschiedene Fortschritte bei der unerlässlichen Reform des Justizsystems und bei der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit erzielt werden ...“ „Unter Hinweis darauf, dass der Dialog konkrete Fortschritte vor Ort herbeiführen soll, kommt der Rat überein, die Ergebnisse des Dialogs regelmäßig zu bewerten.“: Rat der EU (2002a), 10, 11.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Konkrete Vorgaben sind von anderer Seite wiederholt an die EU herangetragen worden, siehe: FIDH (2002); Human Rights Watch (2002). Fraglich ist, ob die EU ihre *benchmarks* jemals mit dem iranischen Partner vereinbart hat – informierte Beobachter/innen berichten, dass dies nicht geschehen ist.

aber gerade daher sehr weich. Sie fordern Verbesserungen in nahezu allen Bereichen der bürgerlichen und politischen Rechte, und dies, soweit ersichtlich, ohne genaue Vorgaben zu entwickeln.<sup>79</sup> Nahezu jedes politische System würde für solche Prozesse wohl mehrere Jahrzehnte benötigen. Die mangelnde Bestimmtheit der *benchmarks* macht jedoch auch die Verständigung zwischen den Partnern über Resultate des Dialoges sehr schwierig, vor allem in all den Bereichen, die über legislative Maßnahmen hinausgehen.

#### Analyse der Auswertung des EU-Iran-Dialoges

Wie oben gezeigt, umfassen die Ziele des EU-Iran-Dialoges Verbesserungen des normativen Umfelds und menschenrechtsrelevanter Politik sowie eine Verringerung der Anzahl von Verletzungen. Soweit aus den zugänglichen Dokumenten und Aussagen von Teilnehmenden am Dialog ersichtlich ist, misst die EU die Erreichung dieses Ziels mit einer Kombination aus *standards-* und *events-based monitoring*. So fungieren in der Auswertung des EU-Iran-Dialoges vom Oktober 2004 die oben genannten qualitativen *benchmarks* als normative Standards, an denen die Ereignisse im Auswertungszeitraum gemessen werden, um so zu einer Einschätzung von Fortschritt oder Rückschritt zu kommen.<sup>80</sup> In der Methode ist dies den Länderberichten von amnesty international vergleichbar.<sup>81</sup> Und auch im Ergebnis

ähneln die EU-Auswertung den Länderberichten von Menschenrechtsorganisationen: Sie konzentriert sich auf eine Dokumentation von Verletzungen. Insgesamt bildet diese Form der Auswertung durch qualitative *benchmarks* einen Ist-Zustand in bestimmten Bereichen ab und zwar zu einem willkürlich gewählten Zeitpunkt.<sup>82</sup> Wie Verletzungen, Ereignisse oder Politikveränderungen miteinander zusammenhängen, wird nicht deutlich.

Diese Form des qualitativen *benchmarkings* ist für die Wirkungsbeobachtung und Steuerung eines Dialoges, der auf eine umfassende Verbesserung der Menschenrechtslage zielt, kaum geeignet. Daher sind qualitative *benchmarks* in dieser Form auch problematisch für eine Evaluierung eines Dialoges, denn die Frage, ob Maßnahmen des Dialoges bestimmte Ereignisse angestoßen haben, kann mit dieser Methode nicht gestellt werden. Es wäre aber für eine Evaluierung im technischen Sinne entscheidend, dass nicht nur die Veränderung der Lage, sondern auch die Wirksamkeit des Instrumentes im Mittelpunkt steht. Letztlich ist das Vorgehen der EU damit nicht die „Evaluierung des Dialoges mit dem Iran“, als die sie bezeichnet wurde. Sie ist vielmehr eine Bestandsaufnahme zur Menschenrechtslage in bestimmten Bereichen der bürgerlich-politischen Rechte nach zwei Jahren des Dialoges.

Um zusammenzufassen: Die Verringerung von Menschenrechtsverletzungen ist mit Indices und qualitativen *benchmarks* durchaus mess- beziehungsweise abbildbar. Beide Methoden erlauben ex post-Bestandsaufnahmen, aber weder eine Steuerung der Aktivitäten des Dialoges noch seine Evaluierung im technischen Sinne.

Um die Überlegungen des folgenden Abschnitts hier kurz vorwegzunehmen: Insgesamt stellt sich die Frage nach der Aussagekraft, wenn man einen Dialog, der eine Veränderung der Menschenrechtslage zum Ziel hat, allein mit Blick auf die Verringerung von Menschenrechtsverletzungen betrachtet. Zwar entspricht eine solche Konzentration in der Regel den Erwartungen der Öffentlichkeit in den jeweiligen Staaten. Ohne Frage sind Erfolge in diesem Bereich

<sup>79</sup> Mit diesen *benchmarks* unterläuft die EU ihre eigenen Richtlinien, die aus gutem Grund das Setzen von realistischen *benchmarks* betonen. Unrealistische oder diffuse *benchmarks* gefährden potentiell die Glaubwürdigkeit des Dialogs – die Öffentlichkeit fragt zu Recht, warum ein Dialog fortgeführt wird, wenn es mit Blick auf die *benchmarks* keine nennenswerten Fortschritte gegeben hat. Ihre Schlussfolgerung mag sein, dass Menschenrechtsdialoge kein sinnvolles Instrument sind. Dialogpartner könnten sich fragen, warum erst *benchmarks* gesetzt werden, die dann aber keine Rolle für die Fortführung des Dialoges spielen, weil der Dialog auch ohne ihre Erfüllung weitergeführt wird. Sie könnten annehmen, *benchmarking* sei eine rein formale Übung.

<sup>80</sup> Die Auswertung ist unter der Dokumentennummer CFSP/PRES/HAG/1160/04 der Öffentlichkeit zugänglich, allerdings ohne den Text zwischen S. 3 und 34, der die für die Evaluierung entscheidende Bewertung der Ereignisse im Auswertungszeitraum enthält; siehe Rat der EU, Präsidentschaft (2004).

<sup>81</sup> Tatsächlich hat die Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) im Juli 2004, kurz vor der Evaluierung des Dialoges durch die EU, eine ähnliche Bestandsaufnahme der Menschenrechtssituation vorgelegt: FIDH (2004). Auch Human Rights Watch legte im Sommer 2004 einen Bericht

zu Folter und Haftbedingungen im Iran vor: Human Rights Watch (2004).

<sup>82</sup> Dies ist grundsätzlich so in den jährlichen Länderberichten der Menschenrechtsorganisationen, die zu feststehenden Terminen erarbeitet und herausgegeben werden. Der EU-Iran-Dialog wurde zwei Jahre nach Beginn der ersten Dialogrunden evaluiert; dieser Zeitpunkt deckte sich mit den ersten Monaten nach der iranischen Parlamentswahl im Jahr 2004, von der bereits im Vorfeld erwartet worden war, dass sie eine konservative Mehrheit ergeben würde. In gewisser Weise diente die Evaluierung der EU auch dem politischen Zweck, die Zustände im Iran nach Wahlen zu kommentieren.

auch ein wichtiger Aspekt für Dialoge solcher Art, aber eben nicht der einzige Aspekt. Daher scheint es wichtig, die Veränderung der Menschenrechtslage als einen Prozess mit vielen Dimensionen zu verstehen und entsprechend zu messen.

#### 4.3.2 Mehrdimensionale Messung der Menschenrechtslage

Eine Veränderung der Menschenrechtslage umfasst Wandel mit Blick auf das Vorkommen von Menschenrechtsverletzungen, auf menschenrechtsrelevante Politiken und das normative Umfeld. Eine solche umfassende und mehrdimensionale Sicht auf die Menschenrechtslage kennzeichnet die Arbeit der Vertragsorgane der Vereinten Nationen, die über die Durchsetzung der Menschenrechtskonventionen wachen, sowie die Sonderberichterstattung zu Themen und Ländern. Entsprechend beschäftigen sich vor allem die Vertragsorgane schon seit geraumer Zeit mit den Möglichkeiten, wie Veränderungen in der Menschenrechtslage nicht nur qualitativ, sondern auch quantifizierend dargestellt werden können. Aber auch Institutionen, die sich mit der Operationalisierung und Wirkungsmessung rechtsbasierender Ansätze beschäftigen, haben sich in den vergangenen Jahren intensiv mit dieser Frage beschäftigt. Diese Überlegungen können auch für komplexe Menschenrechtsdialoge nutzbar gemacht werden.

So schlägt Maria Green in einer Studie für UNDP zur Wirkungsmessung durch menschenrechtliche Indikatoren vor, diese nach Resultat- und Prozessindikatoren zu unterscheiden. Mit Resultatindikatoren soll die Umsetzung der staatlichen Pflicht zur Achtung der Menschenrechte gemessen werden, Prozessindikatoren messen die Qualität von Prozessen, vor allem nach Gesichtspunkten der Nicht-Diskriminierung, Rechenschaftslegung und Partizipation.<sup>83</sup> Todd Landman vom Menschenrechtszentrum in Essex nutzt eine ähnliche Kategorisierung. Er schlägt vor, die Menschenrechtslage beziehungsweise menschenrechtlichen Wandel mit Blick auf das normative Umfeld (*human rights in principle*), auf Achtung der Menschenrechte (*human rights in practice*) und mit Blick auf Politiken zur Gewährleistung von Menschenrechten (*human rights as outcomes of government policy*) zu messen. Eine ähnliche Kategorisierung entwickeln Rajeev Malhotra und Nicolas Fasel vom Hochkommissariat für Menschenrechte in einer Studie, die sich mit Konzeption und Entwicklung von menschenrechtlichen Indikatoren beschäftigt.<sup>84</sup>

Der normative Vorteil dieser Modelle liegt in seiner relativen Nähe zur Pflichtentrias, die von einer Dreiteilung staatlicher Pflichten in Achtungs-, Schutz-, und Gewährleistungspflichten ausgeht.<sup>85</sup> Der operationelle Vorteil liegt darin, Erfolge in der Achtung der Menschenrechte von solchen in der Art der Gewährleistung von Menschenrechten und Erfolgen im normativen Umfeld getrennt darstellen zu können. Dieser operationelle Vorteil macht das Modell aber gleichzeitig daten- und damit auch kostenintensiv. Abbildung 8 auf der folgenden Seite fasst dies beispielhaft zusammen.

Operationalisiert man dieses Modell, wird deutlich, dass es spezifisch menschenrechtliche Ursache- und Wirkungsannahmen zwischen den Prozess- und Resultatindikatoren enthält. So gehen die Beispiele in Abbildung 8 von den Annahmen aus, dass

- Rechenschaftslegung („Untersuchung von Foltervorwürfen bzw. genderspezifischer Gewalt durch nationale, unabhängige Institutionen“) langfristig das Vorkommen von Folter respektive von Gewalt gegen Frauen reduzieren wird;
- die Bereitstellung von einem Rechtsbeistand zu einer Verringerung von Todesurteilen führen wird;
- die Verringerung von Diskriminierung unter verschiedenen Gruppierungen von Häftlingen die Gesamtdauer der Untersuchungshaft verringern wird.

Es ist leicht ersichtlich, dass diese menschenrechtlichen Wirkungsannahmen für die Steuerung von sehr komplexen Dialog-Aktivitäten und der Bestimmung ihrer Resultate nicht ausreichend sind, man dafür also zusätzliche Indikatoren entwickeln muss. Es ist beispielsweise vorstellbar, dass die durchschnittliche Länge der Untersuchungshaft reduziert wird, nicht aber die Diskriminierung zwischen verschiedenen Häftlingsgruppen. Mit dem obigen Modell kann man jedoch gut beobachten, dass es Verbesserungen in der Menschenrechtslage geben kann, ohne dass sich Menschenrechtspolitik fundamental geändert haben. Auch umgekehrt ist denkbar, dass sich Politiken zur Rechenschaftslegung verändern, beispielsweise durch die Einrichtung und umfassende Mandatierung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, die Einzelfälle effektiv untersucht. Menschenrechtsverletzungen können dennoch zunehmen oder sich zumindest, auch langfristig, nicht verringern. Das Modell erlaubt auch dies festzustellen.

Insgesamt ist dieses Indikatoren-Modell, wie Maria Green und, in leicht abgewandelter Form, auch Landman es vorschlagen, gut geeignet, die vielfältigen Prozesse in der Entwicklung der Menschenrechtslage zu messen.

<sup>83</sup> Green (2001).

<sup>84</sup> Landman (2005); Malhotra / Fasel (2005), 25-30; Malhotra / Fasel (2005a).

<sup>85</sup> Allerdings sind die Indikatoren nicht aus der Pflichtentrias abgeleitet, wie Malhotra / Fasel (2005), 29 deutlich betonen.

Indikatoren für die Menschenrechtslage – <i>Indicators for the enjoyment of rights</i>	Indikatoren für Umsetzungsweise der staatlichen Pflichten (auch Prozess-Indikatoren) – <i>indicators of conduct</i>	Benchmarks oder Indikatoren für die rechtliche Voraussetzungen – <i>indicators of principle/structure</i>
Anzahl der berichteten Fälle von Gewalt gegen Frauen	Anteil der berichteten Fälle von genderspezifischer Gewalt, die von nationalen unabhängigen Institutionen untersucht werden	Anzahl der ratifizierten Frauenrechtsinstrumente und -konventionen, wie CEDAW
Anzahl der berichteten Fälle von Folter/extralegalen Hinrichtungen	Anteil der berichteten Fälle von Folter und extralegalen Hinrichtungen, die von nationalen unabhängigen Institutionen untersucht werden; Anteil der berichteten Fälle von Folter oder extralegalen Hinrichtungen, die an bestimmten sozialen Gruppen (z.B. ethnische Minderheiten, Arme), begangen wurden	Anzahl der ratifizierten Menschenrechtsinstrumente (international, regional); Anzahl/Gewichtung der eingelegten Vorbehalte oder abgegebenen Erklärungen
Anzahl von verhängten Todesstrafe/Hinrichtungen;	Höhe des Budgets für kostenlosen Rechtsbeistand Anteil der Fälle, in denen die Todesstrafe verhängt wurde, in denen kostenloser Rechtsbeistand gestellt wurde	Ratifizierung von Individualbeschwerdemechanismen; Kooperation mit UN-Sonderberichterstattung (Zulassen von Besuchen, follow-up etc.)
Durchschnittliche oder minimale-maximale Haftdauer von Untersuchungshäftlingen	Länge der Haftdauer nach verschiedenen Personengruppen	Bestehen von Verfassungsgarantien und/oder Umsetzungsgesetzen für bestimmte Rechte

Abbildung 8 Wirkungsmessung mit menschenrechtlichen Indikatoren und qualitativen *benchmarks* für Gesamtziel Verbesserung der Menschenrechtslage

Wenn im Rahmen dieses Modells solide Indikatoren für Aktivitäten und Resultate entwickelt werden, eignet es sich auch zur Wirkungsbeobachtung und damit zur Evaluierung für Dialoge und Komponenten der Technischen Zusammenarbeit. Weniger datenintensive Methoden sind für die Wirkungsmessung von Dialogen mit dem Ziel, die Menschenrechte zu verbessern, kaum denkbar.

#### 4.4 Fazit: Wirkungsmessung für Menschenrechtsdialoge

Mit Blick auf Wirkungsmessung für Menschenrechtsdialoge sollte eine klare und differenzierte Begrifflichkeit vorherrschen: Evaluierung und Wirkungs-Monitoring sind technische Verfahren, die unter anderem zum Ziel haben, die Effektivität des Dialoges bei der Erreichung seiner Ziele zu analysieren. Bei *ex post*-Betrachtungen ist eine Analyse des Instruments nicht möglich, da solche Betrachtungen nur Veränderungen im Verhältnis zur Ausgangslage darstellen können, was auch immer sie bewirkt hat.

Die Wahl von Messmethoden und -einheiten, also vor allem die Entscheidung für Indikatoren oder *benchmark*-Modelle oder eine Kombination aus beiden, sollten die Dialogpartner mit Blick auf die durch den Dialog zu erreichenden Ziele und die vor-

handenen Daten treffen. Grundsätzlich ist langfristige desaggregierte Datenerhebung durch Institutionen des Partnerlandes ein wichtiger Teil eines Dialoges.

Insgesamt ergibt die Darstellung drei möglicher Dialogmodelle mit jeweilig verschiedenen Zielsetzungen, dass die Dialogpartner qualitative *benchmarks* gut für die Messung von Veränderungen im normativen Umfeld nutzen können (Dialogmodell 1). Quantitative Maßeinheiten, also *benchmarking*-Modelle unter Umständen in Kombination mit Indikatoren, sind für die Messung der Veränderung von Menschenrechtspolitik vorzuziehen (Dialogmodell 2). Wollen die Dialogpartner die Menschenrechtslage insgesamt verändern (Dialogmodell 3), sollten sie Wirkungen nicht allein mit Blick die Verringerung von Menschenrechtsverletzungen messen. Vielmehr sollten in einem solchen Dialog neben Veränderungen in Anzahl und Schwere von Menschenrechtsverletzungen auch noch die weiteren wesentlichen Dimensionen einer Menschenrechtslage berücksichtigt werden, also die Veränderungen des normativen Umfelds und relevanter Politiken. Dies kann am besten mit einem menschenrechtlich ausgerichteten Indikatorenmodell geleistet werden.

## 5 Empfehlungen

Menschenrechtsdialoge sollten klar definiert und von anderen Formen der Gespräche über Menschenrechte unterschieden werden.

- Dialoge über das Verständnis von Menschenrechten, über einzelne Menschenrechtsthemen, die Lage der Menschenrechte oder auch konkrete Einzelfälle finden in vielen Varianten statt: zum Beispiel als akademischer Austausch, als interreligiöse beziehungsweise interkulturelle Verständigung und in zivilgesellschaftlichen Kooperationsprojekten. Der Begriff Menschenrechtsdialog sollte jedoch in einem engeren Sinne gebraucht werden; er ist ein mit dem Partnerland (und unter Umständen anderen Staaten) vereinbartes und geplantes, langfristiges, kommunikations- und resultatorientiertes Instrument staatlicher Menschenrechtspolitik, vereinbart mit dem Partnerland (und möglicherweise anderen Ländern). Es sollte sich in Planung und Ergebnissen durch Transparenz gegenüber dem Partner und den Öffentlichkeiten auszeichnen. Daneben können Menschenrechte und menschenrechtliche Verpflichtungen auch Gegenstand des politischen Dialoges sein.

Menschenrechtsdialoge sollten stets im Kontext anderer Menschenrechtsinstrumente eingesetzt und betrachtet werden.

- Der Menschenrechtsdialog stellt eines von mehreren Instrumenten staatlicher Menschenrechtspolitik dar. Um positive Wirkung – möglichst auch synergetische Effekte – zu entfalten, sollte der Dialog stets im Kontext der verschiedenen Menschenrechtsinstrumente gesehen und durchgeführt werden, die einander ergänzen und ineinander greifen sollen. Ein Ausspielen von menschenrechtspolitischen Instrumenten gegeneinander schwächt das menschenrechtliche Schutzsystem insgesamt. Es geht nicht um die abstrakte Frage, ob Druck durch Resolutionen an sich „besser“ ist als Dialog oder Technische Zusammenarbeit, sondern darum, welche Instrumente zu einem gegebenen Zeitpunkt oder in einer bestimmten Phase Menschenrechte (kurz-,

mittel-, langfristig) wirksam fördern. Jede Wahl eines Instrumentes sollte vor diesem Hintergrund begründbar sein und kommuniziert werden, sich aber auch auf seine Resultate hin befragen lassen.

Die Wirkungschancen durch Menschenrechtsdialog sind von politischen Faktoren abhängig.

- Die Wirkungschancen von Menschenrechtsdialogen – beispielsweise im Unterschied zu politischem Druck – hängen davon ab, ob und inwieweit Menschenrechtsnormen bereits Bestandteil des staatlichen Selbstverständnisses im jeweiligen Partnerland sind, ob sich die Regierung und andere staatliche Institutionen eher taktisch-instrumentell oder grundsätzlich affirmativ, dialog- und reformbereit zu internationalen Menschenrechtsnormen verhalten und ob zivilgesellschaftliche Gruppierungen, die sich mit Frauenrechten, Diskriminierungen und anderen menschenrechtlichen Fragen befassen, den innenpolitischen Diskurs über Menschenrechte mit beeinflussen können. Der Einsatz der verschiedenen Instrumente der Menschenrechtspolitik muss auf die Entwicklung interner Menschenrechtsdebatten im Partnerland abgestimmt sein.

Ein Menschenrechtsdialog sollte sich an internationalen Referenzen orientieren.

- In allen Planungsschritten, beginnend mit der Ausgangsanalyse, gilt es, möglichst klar formulierte menschenrechtliche Referenzen zugrunde zu legen, die sich auf dem aktuellen Stand des Menschenrechtsschutzsystems befinden müssen. Dazu zählen nicht nur die Normtexte selbst – zum Beispiel menschenrechtliche Konventionen auf universeller beziehungsweise auf regionaler Ebene –, sondern auch die Allgemeinen Kommentare und die länderspezifischen Empfehlungen der Vertragsausschüsse oder auch der verschiedenen Sonderberichterstatter/innen der Vereinten Nationen.
- Es ist zu betonen, dass gemäß dem derzeitigen Stand der internationalen Menschenrechtsdiskussion die Staaten Verpflichtungen auf drei Ebenen zu erfüllen haben: Sie müssen die Menschenrechte selbst achten (*obligation to respect*), sie gegenüber möglichen Beeinträchtigungen durch



Dritte schützen (*obligation to protect*) und einen institutionellen Rahmen zu ihrer wirksamen Inanspruchnahme zur Verfügung stellen (*obligation to fulfil*). Diese Pflichtentrias ist das Grundlage für die Bestimmung der Ausgangslage für einen Menschenrechtsdialog und für Menschenrechtsförderung, sollte aber auch zur Feinabstimmung von Zielen eingesetzt werden.

**Ziele eines Menschenrechtsdialoges sollten klar definiert und realistisch sein.**

- Generell gilt, dass die Ziele eines Dialoges klar definiert und – gegenüber der eigenen Öffentlichkeit als auch gegenüber der des Partnerlandes – offen gelegt werden sollten. Ziele sollten so definiert sein, dass sie mit dem Instrument des Menschenrechtsdialogs auch erreicht werden können. So sollten operative Ziele formuliert werden, zu deren Erreichung der Dialog beitragen kann.
- Bei der Entwicklung der Zielsetzung für einen Dialog muss berücksichtigt werden, wie verschiedene Ziele miteinander zusammenhängen. So besteht zwischen Politiken in menschenrechtsrelevanten Sektoren und der Menschenrechtslage ein **Wirkungszusammenhang**, die Ratifikation eines Abkommens hat Auswirkungen auch auf die nationale Rechtsprechung und bietet zudem eine wichtige diskursive Referenz.
- Gleichzeitig gilt es, die verschiedenen Ziele klar unterscheidbar zu halten. Die Verbesserung des normativen Umfeldes im Dialog-Partnerstaat ist ein wichtiges Ziel für Menschenrechtsdialoge; die Um- und Durchsetzung von Konventionen sollte als ein essentielles, aber davon getrenntes Ziel verstanden werden.
- Für Dialoge, die eine Komponente der Technischen Zusammenarbeit enthalten, ist die Zielsetzung der Veränderung spezifischer menschenrechtsrelevanter Politik besonders sinnvoll. Beispielsweise bieten eine Politik zur Folterprävention oder der Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt mehr als genug thematischen Stoff für einen langfristigen Dialog. Solche Dialoge setzen voraus, dass die Partner sehr kooperativ sind und gleichartige Erwartungen und Zielvorstellungen hinsichtlich ihrer Zusammenarbeit haben.
- Fragen der Wirkungsmessung sollten schon bei der Zielbestimmung und Planung geklärt werden. Dabei stellt die nachhaltige Gewinnung aussagefähiger Daten zur Menschenrechtslage durch die Partner ein zentrales Anliegen von Menschenrechtsdialogen und -förderung dar, insbesondere wenn Ziele verfolgt werden, die über eine Verbesserung des normativen Umfelds hinausgehen und Veränderungen auch der Menschenrechtspolitik beziehungsweise der tatsächlichen Menschenrechtssituation im Partnerland beinhalten.

**Menschenrechtsdialoge sollten mit entsprechenden Methoden klar und transparent geplant und mit anderen Akteuren koordiniert werden.**

- Menschenrechtsdialoge sollten klar und transparent geplant und durchgeführt werden. Als ein wichtiges menschenrechtliches Prinzip sollte eine Rechenschaftslegung auch in Menschenrechtsdialogen und anderen Maßnahmen der Menschenrechtsförderung verwirklicht werden.
- Die Planung eines Dialogs und anderer menschenrechtsfördernder Maßnahmen sollte solche Verfahren nutzen, die es erlauben, zwischen Zielen, Aktivitäten und Resultaten analytisch zu trennen.
- Die Strategie eines Dialogs sollte die eigene Position und die eigenen Ziele reflektieren und die der Partner.
- Menschenrechtsdialoge und Technische Zusammenarbeit sollten mit anderen Staaten und Gebern koordiniert werden.
- Die Erwartungen der Partner in einem Dialog müssen nicht unbedingt gleich sein, sollten aber in jedem Fall geklärt werden. Wenn der Dialog-Partner bestimmte Themen besprechen will und andere Themen, wo aktuelle gravierende Verletzungen erkennbar sind, blockiert, sollte man eine gemeinsame Schnittmenge möglicher Themen identifizieren.
- Vor allem westliche Dialogpartner beziehungsweise Staaten des Nordens sollten sich Themen nicht verweigern, in denen eigene nachweisbare Schwächen des Menschenrechtsschutzes beziehungsweise Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land zur Sprache kommen.

**Das Ziel einer Wirkungsmessung für Menschenrechtsdialoge sollte klar definiert und terminologisch präzise gefasst werden.**

- Um Lernfähigkeit zu sichern und Rechenschaftslegung zu ermöglichen, müssen sich Menschenrechtsdialoge – wie alle anderen Interventionen in komplexe politische Systeme – auf die Art, Reichweite und Qualität ihrer Wirkungen hin befragen lassen.
- Wirkungsmessung kann eine politische Analyse nicht ersetzen. Sie gibt immer nur eine Annäherung an eine komplexe Realität. Gleichwohl ist sie eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, die Steuerung von Interventionen sowie die transparente Darlegung von Prozessen und Ergebnissen zu gewährleisten.
- Mit Blick auf die Wahl einer Form der Wirkungsmessung muss anerkannt werden, dass *ex post*-Betrachtungen zwar Veränderungen der Lage im Partnerstaat abbilden können, aber keine Zurechnung und folglich auch keine Einschätzung der Effektivität des eingesetzten Instruments ermöglichen. Dies erlauben nur die aufwendigeren Verfahren der Wirkungsbeobachtung und Evaluierung.

Formen und Methoden der Wirkungsmessung sollten die Partner mit Blick auf das Ziel des Dialoges und auf die vorhandenen Daten wählen.

- Die Auswahl von Formen und Methoden der Wirkungsmessung gehört zu den zentralen Planungsaufgaben. Sie ist abhängig vom Ziel des Dialoges.
- Bei einer anspruchsvollen Gestaltung des Dialogs ist es unverzichtbar, die Methoden der Wirkungsmessung gemeinsam mit dem Partner zu vereinbaren und zu entwickeln. Wenn dies nicht möglich sein sollte, ist es geboten, den Partner zumindest über die (in diesem Fall unilateral eingesetzten) Methoden zu informieren.
- Kontinuierliche Gewinnung von desaggregierten Daten durch den Partner ist ein zentraler Teil von komplexen Menschenrechtsdialogen.
- Für Dialoge, die mit dem Ziel einer tatsächlichen Verbesserung der Menschenrechtslage geführt werden, müssen komplexe Formen und Methoden der Wirkungsmessung angewandt werden. Eine eindimensionale Wirkungsmessung, die lediglich die Anzahl der Menschenrechtsverletzungen wiedergibt, wird zum einen oft ein ernüchterndes Bild bieten, wird zum anderen aber auch der Komplexität der Ziels nicht gerecht. Eine multidimensionale Messung, die Veränderungen des normativen Umfelds, zentraler Politik sowie Resultate dieser Politik erfassen kann, ist für Dialoge mit diesem Ziel angemessener.
- Bei Dialogen, deren Ziel zunächst darin besteht, das normative Umfeld zu verändern, lässt sich das Erreichen ihrer Resultate und Ziele mit qualitativen *benchmarks*, die in einen zeitlichen Rahmen stehen, messen.
- Für Dialoge, die sektorspezifische Politik verändern wollen, bieten sich Leistungs- oder *performance benchmarks* zur Wirkungsmessung an. Eine Kombination mit Indikatoren erleichtert die Kontrolle des politischen Umfelds.

## 6 Literatur

### Primärmaterial: Dokumente der EU und der Vereinten Nationen

**Europäische Kommission (2003):** Communication from the Commission to the Council, the European Parliament And The European Economic and Social Committee: Governance And Development. COM(2003) 615 fin.

**Rat der EU (2001):** European Union Guidelines on Human Rights Dialogues, 13.12.2001.  
[Http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/ghd12\\_01.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01.htm) [abgerufen am 02.07.2002].

**Rat der EU (2002):** Terms of Reference for the Exploratory Experts' Mission on the Establishment of an EU-Iran Human Rights Dialogue. CFSP/PRES/COP/0899/02.

**Rat der EU (2002a):** Presseerklärung zur 2458. Tagung des Rates am 21.10.2002. 12943/02.

**Rat der EU (2004):** Presseerklärung zur 2609. Tagung des Rates am 11.10.2004. 12770/04.

**Rat der EU, COHOM (Arbeitsgruppe Menschenrechte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) (2004):** Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Dialogues. 15810/1/04.

**Rat der EU, Präsidentschaft (2004a):** EU-Iran Human Rights Dialogue - Evaluation. CFSP/PRES/HAG/1160/04, kein Datum.

**Vereinte Nationen, Generalsekretär (1999):** Report submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/25, UN Doc. E/EN4/2000/47, ohne Datum.

**Vereinte Nationen, Generalsekretär (2004):** Leitlinien für ein erweitertes Grundlagendokument und vertragsspezifische Berichte sowie harmonisierte Leitlinien für die Berichterstattung gemäss den internationalen Menschenrechtsverträgen, UN Doc. HRI/MC/2004/3, 09.06.2004.

**Vereinte Nationen, Generalversammlung (1993):** World Conference on Human Rights, Preparatory Committee, Fourth Session; Report on other

Meetings and Activities. UN Doc. A/CONF. 157/PC/73, 20.04.1993.

**Vereinte Nationen, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1990):** Progress Report by Danilo Türk: The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights, Realization of Economic, Social and Cultural Rights., Special Rapporteur. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19 vom 06.07.1990.

**Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat (2003):** Report of the Advisory Committee on Indicators, Note by the Secretary-General. UN Doc. E/CN.3/2004/24, 10.12.2003.

**Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat (2003a):** Report of the Steering Committee of the Partnership in Statistics for Development in the Twenty-first Century (PARIS21). Note by the Secretary-General. E/CN.3/2004/25, 10.12.2003.

### Sekundärliteratur

**Amarsaikhan, Uyanga (2003):** Human Rights Protection and 'Asian Values': Prospects for a Regional Human Rights Mechanism. Dissertation. Wien, Universität Wien.

**Andreassen, Bård Anders / Hans-Otto Sano (2004):** What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment. Research Notes 2/2004.  
[Http://www.humanrights.uio.no/forskning/publ/rn/2004/0204.pdf](http://www.humanrights.uio.no/forskning/publ/rn/2004/0204.pdf) [abgerufen am 01.04.2005].

**Audit Commission (2000):** On Target. The Practice of Performance Indicators. London. [Http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/266D51B7-0C33-4b4b-9832-7484511275E6/archive\\_mptarget.pdf](http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/266D51B7-0C33-4b4b-9832-7484511275E6/archive_mptarget.pdf) [abgerufen am 30.12.2004].

**Audit Commission (2000a):** Getting Better all the Time. Making Benchmarking Work. London. [Http://www.audit-commission.gov.uk/Products/JOINT-REVIEW/1EE73790-5B19-4126-A379-3EED0F82335F/mpgettin.pdf](http://www.audit-commission.gov.uk/Products/JOINT-REVIEW/1EE73790-5B19-4126-A379-3EED0F82335F/mpgettin.pdf) [abgerufen am 30.12.2004].

- Auswärtiges Amt** (2005): 7. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen. Berlin.
- Baaz, Maria Eriksson** (2005): *The Paternalism of Partnership. A Postcolonial Reading of Identity in Development Aid*. London: Zed Books.
- Barsh, Russel Lawrence** (1993): *Measuring human rights: problems of methodology and purpose*. In: *Human Rights Quarterly* 15 (1), 87-121.
- Bayefsky, Anne F.** (2001): *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Bundesrat** (2000): Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16.02.2000. Bundesblatt 18/2000, 09.05.2000. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/2586.pdf> [abgerufen am 02.02.2005].
- Carey, Sabine C. / Steven C. Poe** (2004): *Human Rights Research and the Quest for Human Dignity*. In: Sabine C. Carey / Steven C. Poe (Hg.): *Understanding Human Rights Violations: New Systematic Studies*. Aldershot: Ashgate, 3-15.
- Cingranelli, David / David Richards** (2004): *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Database. Coder Manual*. [http://ciri.binghamton.edu/web\\_version\\_7\\_31\\_04\\_ciri\\_coding\\_guide.pdf](http://ciri.binghamton.edu/web_version_7_31_04_ciri_coding_guide.pdf) [abgerufen am 10.02.2005].
- Cingranelli, David / David Richards** (2004a): *CIRI Human Rights Data*. <http://ciri.binghamton.edu/> [abgerufen am 10.02.2005].
- Claude, Richard P. / Thomas B. Jabine** (1992): *Exploring Human Rights Issues with Statistics*. In: Richard P. Claude / Thomas B. Jabine (Hg.): *Human Rights and Statistics. Getting the record straight*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 5-34.
- Confoederatio Helvetica** (2003): *Menschenrechtsdialog Schweiz-Iran: Erste Gespräche*. Pressemitteilung. 16.10.2003. [http://www.admin.ch/cp/d/3f8e897b\\_1@presse1.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/3f8e897b_1@presse1.admin.ch.html) [abgerufen am 10.04.2005].
- Cortell, Andrew P. / James W. Davis, Jr.** (2000): *Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda*. In: *International Studies Review* 2 (1), 65-87.
- Department of Foreign Affairs and Trade** (2004): *Human Rights: Australia's Bilateral Human Rights Dialogues*. [http://www.dfat.gov.au/hr/dialogue\\_general.html](http://www.dfat.gov.au/hr/dialogue_general.html) [Stand 22.10.2004, abgerufen am 12.05.2005].
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2004): *Die 'General Comments' zu den VN-Menschenrechtsverträgen*. Baden-Baden: Nomos.
- EDA 2004** → Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (2004): *Mittelfristkonzept 2004-2007: Das Instrument der Menschenrechtsdialoge und das Verhältnis zu anderen bilateralen Instrumenten*. Bern: Politische Abteilung (Manuskript).
- EuropeAid** (2001): *Manual: Project Cycle Management*. [http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM\\_Manual\\_EN-march2001.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM_Manual_EN-march2001.pdf) [abgerufen am 05.01.2005].
- EuropeAid** (ohne Jahr): *Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-Operation (Draft)*. [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf) [abgerufen am 20.02.2005].
- FIDH 2002** → Fédération Internationale des Droits de l'Homme (2002): *Letter to the Members of the COHOM*. [http://www.fidh.org/article.php?id\\_article=334](http://www.fidh.org/article.php?id_article=334) [abgerufen am 20.11.2004].
- FIDH 2004** → Fédération Internationale des Droits de l'Homme (2004): *Appraisal of the EU Human Rights Dialogues: Assessment of the Human Rights Situation in Iran*. 28. Juli 2004. [http://www.fidh.org/IMG/pdf/ir\\_ue072004a.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/ir_ue072004a.pdf) [abgerufen am 15.08.2004].
- Flinterman, Cees / Marcel Zwamborn** (2003): *From Development of Human Rights to Managing Human Rights Development, Global Review of the OHCHR Technical Cooperation Programme, Synthesis Report*. Netherlands Institute of Human Rights (SIM) in partnership with MEDE European Consultancy. <http://www.unhcr.ch/html/menu2/techcoop.htm> [abgerufen am 30.03.2005].
- Foweraker, Joe / Todd Landman** (1997): *Citizenship Rights and Social Movements. A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedom House** (2004): *Freedom in the World: Country Ratings 1972-2003*. <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls> [abgerufen am 30.11.2004].
- Freedom House** (2003): *Freedom in the World 2003: Survey Methodology*. <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/methodology.htm> [abgerufen am 30.11.2004].
- Goldstein, Robert Justin** (1992): *The Limitations of Using Quantitative Data in Studying Human Rights Abuses*. In: Richard P. Claude / Thomas B. Jabine (Hg.): *Human Rights and Statistics. Getting the record straight*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 35-61.

- Green, Maria** (2001): What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement. In: *Human Rights Quarterly* 23 (4), 1063–1097.
- Guzman, Manuel / Bert Verstappen** (2003): What is Monitoring? Versoix: HURIDOCs.
- Hänsel, Gerhard** (1998): Survey on Performance Indicators and Bench Marks used for Measuring Achievements of Long-Term Programme Activities by Organizations and Institutions external to the United Nations in the Fields of Human Development, the Establishment of Democracy, and the Implementation of Human Rights. (Manuskript).
- Hasenkamp, Miao-ling** (2004): Universalization of Human Rights? The Effectiveness of Western Human Rights Policies towards Developing Countries after the Cold War, with Case Studies on China. Frankfurt am Main: Lang.
- Hathaway, Oona** (2002): Do Treaties make a Difference? Human Rights Treaties and the Problem of Compliance. In: *Yale Law Journal* 111, 1935–2042.
- Heinz, Wolfgang S.** (1994): Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Human Rights in China** (1998): From Principle to Pragmatism: Can 'Dialogue' improve China's Human Rights Situation? A Human Rights in China Report. <http://www.hrichina.org/reports/dialogue.html#c2> [abgerufen am 12.11.2001].
- Human Rights Watch** (2002): EU–Iran Conference Must Set Human Rights Benchmarks – Background on Human Rights Dialogue. <http://www.hrw.org/press/2002/12/euiran1213.htm> [abgerufen am 20.12.2002].
- Human Rights Watch** (2004): 'Like the Dead in Their Coffins': Torture, Detention, and the Crushing of Dissent in Iran, Human Rights Watch Report 16 (2 E). <http://www.hrw.org/reports/2004/iran0604/iran0604.pdf> [abgerufen am 01.07.2004].
- International Council for Human Rights Policy** (2000): Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector. Versoix.
- International Council for Human Rights Policy** (2005): Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions. Versoix.
- Kapoor, Ilan** (1996): Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study. Policy Branch, CIDA. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIimages/HRDG/\\$file/INDICENG.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIimages/HRDG/$file/INDICENG.pdf) [abgerufen am 01.04.2005].
- Keith, Linda Camp** (1999): The United Nations International Covenant of Civil and Political Rights: Does it Make a Difference in Human Rights Behavior? In: *Journal of Peace Research* 36 (1), 95–118.
- Kirby, Michael** (2003): Indicators for the Implementation of Human Rights. In: Janusz Symonides (Hg.): *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*. Ashgate: UNESCO, 325–346.
- Landman, Todd** (2004): Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy. In: *Human Rights Quarterly* 26 (4), 906–931.
- Landman, Todd** (2005): The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators. Background Paper 2 prepared for the AHRI-COST Action meeting 11–13 March 2005, Turku. <http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/Background.pdf> [abgerufen am 29.04.2005].
- Landman, Todd / Julia Häusermann** (2003): Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance. Final Report for EUROSTAT. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf> [abgerufen am 20.03.2005].
- Landolt, Laura K.** (2004): (Mis)constructing the Third World? Constructivist Analysis of Norm Diffusion. Feature Review. In: *Third World Quarterly* 25 (3), 579–591.
- Malhotra, Rajeev / Nicolas Fasel** (2005): Quantitative Human Rights Indicators – A survey of major initiatives. Background Paper prepared for the AHRI-COST Action meeting 11–13 March 2005, Turku. <http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/Background.doc> [abgerufen am 29.04.2005].
- Malhotra, Rajeev / Nicolas Fasel** (2005a): Quantitative Human Rights Indicators: Some Conclusions from a Survey. Background Paper prepared for the AHRI-COST Action meeting 11–13 March 2005, Turku. <http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/Qty.ppt> [abgerufen am 29.04.2005].
- Neumayer, Eric** (2004): Do international human rights treaties improve respect for human rights. <http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Humanrightsarticle.pdf> [abgerufen am 04.04.2005].
- NORAD** (2001) →Norwegian Agency for Development Cooperation (2001): Handbook in Human Rights Assessment. State Obligations, Awareness and Empowerment. <http://www.norad.no/items/1638/108/8846971695/Handbook%20in%20human%20rights%20assessment.pdf> [abgerufen am 04.04.2005].
- OECD** (2002) →Organisation for Economic Co-operation and Development (2002): Guidelines for the

- use of indicators in country performance assessment. [Http://www.oecd.org/dataoecd/51/36/33670318.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/51/36/33670318.pdf) [abgerufen am 02.04.2005].
- Poe, Steven C., Linda Camp Keith, C. Neal Tate (1999): Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Crossnational Study Covering the Years 1976-1993. In: *International Studies Quarterly* 43, 291-313.
- Poe, Steven C. / C. Neal Tate (1994): Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis. In: *American Political Science Review* 88 (4), 853-872.
- Reissner, Johannes (2000): Europe and Iran: Critical Dialogue. In: Richard N. Haars / Meghan L. O'Sullivan (Hg.): *Honey and Vinegar. Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*. Washington DC: Brookings, 33-50.
- Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators (2005). [Http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/Report.doc](http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/Report.doc) [abgerufen am 29.04.2005].
- Riedel, Eibe (2004): Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen. In: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hg.): *Die 'General Comments' zu den VN-Menschenrechtsverträgen*. Baden-Baden: Nomos, 160-171.
- Rights and Democracy (2001): *The Bilateral Human Rights Dialogue with China: Undermining the International Human Rights Regime*. Erhältlich auf [Http://www.ichrdd.ca](http://www.ichrdd.ca) [abgerufen am 10.05.2005].
- Risse, Thomas / Stephen C. Ropp / Kathryn Sikkink (1999): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sano, Hans-Otto / Lone Lindholt (2002): *Human Rights Indicators, Country Data and Methodology*. [Http://www.humanrights.dk/upload/application/bd50e713/indicator-full.pdf](http://www.humanrights.dk/upload/application/bd50e713/indicator-full.pdf) [abgerufen am 14.11.2004].
- Scheinin, Martin (2005): *Use of Indicators by Human Rights Treaty Bodies – Experiences and Potentials. Background Paper 3 prepared for the AHRI-COST Action meeting 11-13 March, Turku*. [Http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/ScheininIndicators.doc](http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/ScheininIndicators.doc) [abgerufen am 29.04.2005].
- Schwarz, Rolf (2002): *Staat, Macht und Menschenrechte in Algerien. Eine Dekonstruktion konstruktivistischer Erklärungsversuche*. Münster: LIT Verlag.
- SIDA 2000 → Swedish International Development Cooperation Agency (2000): *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*. Stockholm..
- Sørbo, Gunnar M. / Arne Tostensen (2005): *Aid for Human Rights and Democracy: Challenges of Design, Management and Evaluation*. In: Ivar Kolstad / Hugo Stokke (Hg.): *Writing Rights. Human Rights Research at the Chr. Michelsen Institute 1984-2004*. Bergen: Fafbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 38-58.
- Thede, Nancy (2001): *Human Rights and Statistics: Some reflections on the no-man's-land between concept and indicator*. In: *Statistical Journal of the United Nations* ECE 18, 259-273.
- Tibet Campaign / Human Rights in China / The International Campaign for Tibet (2003): *Behind Closed Doors: Bilateral Dialogues on Human Rights*. In: *China Rights Forum* 2, 22-29.
- Tomaševski, Katarina (1989): *Development Aid and Human Rights*. New York: St. Martin's Press.
- Tomaševski, Katarina (2000): *Responding to Human Rights Violations 1946-1999*. Den Haag: Kluwer Law.
- UNDP (2000) → United Nations Development Programme (2000): *Human Development Report 2000*. New York.
- UNDP (2004) → United Nations Development Programme (2004): *Governance Indicators: A Users' Guide*. [Http://www.undp.org/oslocentre/docs04/UserGuide.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs04/UserGuide.pdf) [abgerufen am 10.03.2005].
- USAID (1998) → United States Agency for International Development, Center for Democracy and Governance (1998): *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Washington DC: Management Systems International, Technical Publications Series
- Vera Institute for Justice (2003): *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. [Http://www.vera.org/publication\\_pdf/207\\_404.pdf](http://www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf) [abgerufen am 04.04.2005].
- Woodman, Sophia (2004): *Bilateral Aid to Improve Human Rights. Donors need to adopt a more coherent and thoughtful strategy*. In: *Perspectives Chinoises* 51, 28-49. [Http://www.cefc.com/hk/uk/pc/articles/art\\_ligne.php?num\\_art\\_ligne=5103](http://www.cefc.com/hk/uk/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=5103) [abgerufen am 10.05.2005].
- Würth, Anna (2003): *Dialog mit dem Islam als Konfliktprävention? Zur Menschenrechtspolitik gegenüber islamisch geprägten Staaten*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Deutsches Institut für Menschenrechte

German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27

D-10969 Berlin

Tel: +49 (0)30 – 259 359 0

Fax: +49 (0)30 – 259 359 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)