

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Anspruch und Umsetzung

Polak, Jan Tobias; Smidt, Lea; Taube, Lena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Polak, J. T., Smidt, L., & Taube, L. (2021). *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Anspruch und Umsetzung*. (DEVal Policy Brief, 7/2021). Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-76868-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Anspruch und Umsetzung

Zusammenfassung

Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 hat die Zahl der Länder, die Menschenrechtspakte und -konventionen ratifiziert haben, kontinuierlich zugenommen (UN, 2012). Jüngst sind allerdings in manchen Ländern vermehrt Einschränkungen der Menschenrechte zu beobachten, wie etwa die zunehmende Beschränkung von Freiheitsrechten und zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen (u. a. Donner, 2020). Diese lang- und kurzfristigen Trends bilden den Hintergrund der entwicklungspolitischen Menschenrechtsarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), durch die zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Partnerländern beigetragen werden soll. Die Basis hierfür ist der entwicklungspolitische Menschenrechtsansatz des BMZ, der im 2011 veröffentlichten Menschenrechtskonzept ausformuliert wurde (BMZ, 2011).

Die Menschenrechtsarbeit des BMZ wurde nun durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) erstmalig evaluiert. Im ersten Teil der Evaluierung, dessen Ergebnisse in diesem Policy Brief zusammengefasst sind, wurden die konzeptuellen Grundlagen des Menschenrechtsansatzes und ihre Umsetzung untersucht.¹ Das zentrale Ergebnis dieses Evaluierungsteils: Das Menschenrechtskonzept ist trotz seines langen Bestehens noch größtenteils relevant. Vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen für Menschenrechte weltweit und im Vergleich mit Ansätzen anderer Entwicklungspartner ist das Konzept inhaltlich größtenteils vollständig. Allerdings existieren deutliche Verbesserungsbedarfe bei der Umsetzung des Ansatzes in der Praxis. Drei der vier Wirkungsstränge, mittels derer zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Partnerländern

der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beigetragen werden soll, werden nur teilweise umgesetzt.

Dementsprechend empfiehlt die Evaluierung dem BMZ, die derzeitige Erstellung des Leistungsprofils für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ im Rahmen des Reformprozesses „BMZ 2030“ zu nutzen, um den Menschenrechtsansatz als holistischen Ansatz beizubehalten und inhaltlich sowie konzeptuell weiterzuentwickeln. Zugleich soll die Umsetzung seiner Wirkungsstränge systematisch gestärkt werden. So soll das BMZ unter anderem handlungsleitende Entscheidungshilfen formulieren, um die kontextsensible Umsetzung des Menschenrechtsansatzes und eine Priorisierung bestimmter Menschenrechtsthemen zu erleichtern. Um die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu stärken, sollen diese im Aktionsfeld „Gute Regierungsführung“ verankert und Zielvorgaben für ihre Umsetzung formuliert werden. Die Evaluierung empfiehlt dem BMZ zudem, Partnerländer festzulegen, in denen unter anderem neue Instrumente zur effizienten und effektiven Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien erprobt werden können.

Methodische Vorgehensweise der Evaluierung

Ziel des ersten Teils der Evaluierung „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ war es, die Inhalte des entwicklungspolitischen Menschenrechtsansatzes und ihre Umsetzung zu untersuchen. Die Strategieevaluierung erfasste dafür das Menschenrechtskonzept mit seinen Inhalten und Handlungsabsichten als intendierte Strategie und verglich sie mit der in der entwicklungspolitischen Praxis beobachteten realisierten Strategie.

¹ Im zweiten Teil, der 2022 fertiggestellt sein soll, wird die Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes in Partnerländern untersucht.

Abbildung 1 Schematische Darstellung der vier Wirkungsstränge des Menschenrechtsansatzes



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Menschenrechtsansatz

Menschenrechte sind eines der Qualitätsmerkmale deutscher Entwicklungszusammenarbeit und laut BMZ-Menschenrechtskonzept ein „Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011). Dessen Umsetzung soll durch einen die gesamte Entwicklungspolitik umfassenden Menschenrechtsansatz gewährleistet werden.

Das übergeordnete Ziel dieses entwicklungspolitischen Menschenrechtsansatzes – zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen – soll mittels vier Wirkungssträngen erreicht werden (siehe Abbildung 1). Zwei dieser Stränge beziehen sich auf die Vorgaben für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit:

1. Alle Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollen menschenrechtliche Standards und Prinzipien querschnittlich verankern. Dies beinhaltet auch, dass sie Wirkungen auf Menschenrechte in Partnerländern – bürgerlich-politische oder wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte – berücksichtigen sollen.
2. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit soll vermehrt spezifische Menschenrechtsvorhaben umsetzen, die als Hauptziel Menschenrechte und Menschenrechtsakteure in Partnerländern stärken. In diesem Zusammenhang werden häufig (aber nicht ausschließlich) Vorhaben thematisiert, die auf die Ermöglichung bürgerlich-politischer Rechte ausgerichtet sind.

Zwei weitere Wirkungsstränge widmen sich der Ebene der Entwicklungspolitik:

3. Der entwicklungspolitische Dialog, etwa im Rahmen von Regierungsverhandlungen, soll genutzt werden, um die Menschenrechtssituation in Partnerländern zu besprechen und Menschenrechtsverletzungen zu thematisieren. Als Ultima Ratio beinhaltet dies auch die konditionale Vergabe entwicklungspolitischer Mittel in Abhängigkeit von der Menschenrechtssituation.
4. Schließlich soll Entwicklungspolitik indirekt auf Partnerländer wirken, indem sie zur Kohärenz deutscher und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Vorgaben beiträgt.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass der Menschenrechtsansatz – obwohl er bereits seit 2011 existiert – noch größtenteils relevant ist. Dazu trägt maßgeblich bei, dass der Ansatz sowohl konzeptuell als auch inhaltlich umfassend formuliert wurde. So gehört Deutschland zu einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Entwicklungspartnern mit einem vollumfänglich ausformulierten menschenrechtsbasierten Ansatz. Mit Finnland und der Schweiz verfügen nur zwei andere bilaterale Entwicklungspartner über neuere Menschenrechtsansätze. Zudem deckt der deutsche Menschenrechtsansatz die meisten aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen ab. Lücken existieren jedoch vor allem in Hinblick auf *soft* und *hard law*, das nach 2011 verabschiedet wurde (beispielsweise die Agenda 2030), sowie auf menschenrechtliche Herausforderungen, die zum Formulierungszeitpunkt noch nicht gleichermaßen von Bedeutung waren (beispielsweise durch die Digitalisierung).

Die Umsetzung des Ansatzes

Während der Menschenrechtsansatz aufgrund seines hohen und umfassenden Anspruchs noch relevant ist, besteht bei der Umsetzung der Wirkungsstränge Verbesserungsbedarf.

In Vorhaben der bilateralen Zusammenarbeit sind menschenrechtliche Standards und Prinzipien teilweise querschnittlich verankert. So zeigt die repräsentative Analyse von Planungsdokumenten von Vorhaben, dass die meisten Vorhaben einzelne Dimensionen des Menschenrechtsansatzes beinhalten. Allerdings spiegeln nur sehr wenige Dokumente eine vollständige Verankerung aller Dimensionen des Menschenrechtsansatzes wider.

Querschnittliche Verankerung einzelner Dimensionen des Menschenrechtsansatzes in Vorhaben

Einzelne Dimensionen des Menschenrechtsansatzes kommen in EZ-Vorhaben häufiger vor als andere: Die meisten Vorhaben – gut 79 Prozent – weisen Bezüge zur menschenrechtlichen Risikovorbeugung auf. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem Befund, dass in den Durchführungsorganisationen aufgrund des BMZ-Menschenrechtsleitfadens elaborierte Verfahren existieren, um unter anderem menschenrechtliches Risikomanagement zu gewährleisten. Vergleichsweise häufig (56 Prozent) beinhalten Vorhaben zudem Bezüge zum menschenrechtlichen Prinzip der Partizipation. Selten (jeweils 4 Prozent) lassen sich dagegen aus den Dokumenten Bezüge zu menschenrechtlichen Beschwerdemechanismen oder ein menschenrechtlicher Perspektivwechsel feststellen, der die Rechte der Zielgruppen und die menschenrechtlichen Pflichten staatlicher Stellen in den Mittelpunkt stellt.

Der Umfang von Entwicklungshilfemitteln (Official Development Aid, ODA) des BMZ für spezifische Menschenrechtsvorhaben steigt absolut, stagniert aber relativ. In den Jahren 2007 bis 2017 stiegen die Mittel für spezifische Menschenrechtsvorhaben von 30,8 Millionen Euro auf 85,7 Millionen Euro deutlich. Allerdings war ihr Anteil an allen ODA-Mitteln des BMZ vergleichsweise gering und veränderte sich während des gesamten Untersuchungszeitraums kaum. Zwischen 2007 und 2017 sank ihr Anteil sogar leicht von 1,8 Prozent auf 1,5 Prozent.

Unabhängig von konkreten menschenrechtlichen Herausforderungen werden nur in einem Teil der Regierungsverhandlungen menschenrechtliche Themen explizit mit Partnern besprochen. Entsprechende Vorgaben sind in Verfahren und Prozessen nicht explizit verankert. Ergänzt wird dies durch den Befund, dass nur besonders sichtbare Menschenrechtsverletzungen wie politische Morde oder Folter statistisch mit einer Verringerung der Höhe von ODA-Mitteln einhergehen.

Es existieren wichtige und sichtbare Beiträge des BMZ zur nationalen und internationalen Politikkohärenz. Dies umfasst etwa Beiträge zum Entwurf des deutschen Lieferkettengesetzes oder im Kontext des Rechts auf Nahrung. Allerdings ist dieser Befund nicht repräsentativ, da dem Evaluierungsteam nicht genügend Informationen für eine umfassende Bewertung vorlagen.

Fazit und Empfehlungen

Insgesamt kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass der entwicklungspolitische Menschenrechtsansatz weitgehend relevant ist. Der Grund hierfür ist der hohe konzeptuelle und inhaltliche Anspruch, der an die entwicklungspolitische Menschenrechtsarbeit gestellt wird.

Die Evaluierung empfiehlt, den Menschenrechtsansatz beizubehalten und weiterzuentwickeln, um die Relevanz der deutschen Entwicklungspolitik als menschenrechtlichen Akteur weiter zu stärken (Empfehlung 1). Diese Empfehlung ist auch vor dem Hintergrund des Reformprozesses „BMZ 2030“ und der entsprechenden Formulierung eines menschenrechtlichen Qualitätsmerkmals für die deutsche Entwicklungspolitik bedeutsam. Ergänzend empfiehlt die Evaluierung, die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in Zukunft stärker zu monitoren (Empfehlung 4).

Während der Menschenrechtsansatz als intendierte Strategie positiv bewertet wird, identifiziert die Evaluierung deutliche Verbesserungsbedarfe hinsichtlich der realisierten Strategie. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit setzt die meisten Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts in der Praxis nur teilweise um. Die Gründe hierfür liegen unter anderem auf konzeptueller Ebene (beispielsweise in der unklaren Definition und Verortung spezifischer Menschenrechtsvorhaben) und auf individueller Ebene (beispielsweise in Form von nicht ausreichendem Wissens über die einzelnen Wirkungsstränge des Menschenrechtsansatzes bei Entscheidungstragenden).

Die Evaluierung empfiehlt, im Zuge der Aktualisierung des Menschenrechtsansatzes konzeptuelle Unklarheiten zu beseitigen und für Entscheidungstragende handlungsleitende Entscheidungshilfen zu formulieren (Empfehlung 1). Darüber hinaus sollten anwendungsorientierte Fortbildungen strukturiert und verpflichtend angeboten werden (Empfehlung 9). Zugleich sollten existierende positive Beispiele im Bereich der nationalen und internationalen Politikkohärenz weiter gestärkt werden (Empfehlung 10).

Auf institutioneller Ebene existieren Faktoren, die eine vollständige Umsetzung des Menschenrechtsansatzes erschweren. Zwar sind die meisten Elemente des Menschenrechtsansatzes in den Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen gut verankert, doch gibt es hier auch Lücken. Darüber hinaus erschwert die Vielzahl an Themen, die in Partnerländern berücksichtigt werden müssen, eine umfassende Verankerung des Menschenrechtsansatzes.

Die Evaluierung empfiehlt, die identifizierten Lücken in den Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen zu schließen (Empfehlungen 2, 3 und 8) sowie neue Instrumente in menschenrechtlichen Pilot-beziehungsweise Fokusländern zu erproben, um den Menschenrechtsansatz anschließend umfänglicher umsetzen und den Einsatz der Wirkungsstränge besser koordinieren zu können (Empfehlung 6). Außerdem sollten auf institutioneller Ebene Rahmenbedingungen für die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben geschaffen beziehungsweise Hindernisse abgebaut werden (Empfehlung 5). Notwendige Ressourcen für die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes sollten in den entsprechenden Organisationseinheiten überprüft und gegebenenfalls bereitgestellt werden (Empfehlung 7).

Literatur

BMZ (2011), *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik*, Nr. 4/2011, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

Donner, S. (2020), *BTI 2020: Widerstand gegen Demokratieabbau und autoritäre Herrschaft wächst – Globale Entwicklungen Demokratie*, Demokratie-Report, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Polak, J. T., L. Smidt und L. Taube (2021), *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

UN (2012), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx> (zugegriffen 22.01.2021).

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.



Jan Tobias Polak
Teamleiter



Lea Smidt
Evaluatorin



Lena Taube
Evaluatorin