



MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit
des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld
„Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“*

*Zusammenfassung
2022*

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Jan Tobias Polak
Dr. Angela Heucher
Lea Smidt
Lena Taube

Verantwortlich

Dr. Martin Bruder

Gestaltung Umschlag und Grafiken

Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Dr. Susanne Reiff, to the point communication,
Königswinter, www.tothepoint.de

Bildnachweis

Titelseite: Marie C Fields, Shutterstock

Bibliografische Angabe

Polak, J.T., A. Heucher, L. Smidt und L. Taube (2022), *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

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 Politikfelds zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: <https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: info@DEval.org

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter: <https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2022

ISBN 978-3-96126-169-7 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-170-3 (PDF)

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“.

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/menschenrechte-in-der-deutschen-entwicklungspolitik>

ZUSAMMENFASSUNG

Anlass, Gegenstand und Fragestellung

Menschenrechte sind für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein „Leitprinzip“ und „Qualitätsmerkmal“¹ (BMZ, 2011, 2020a). Es nutzt einen umfassenden Menschenrechtsansatz (MRA) als Grundlage, um Menschenrechte in der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu verankern (BMZ, 2011, 2013a). Mit ihm verfolgt das BMZ das übergeordnete Ziel, zur Stärkung von Menschenrechten in seinen Partnerländern beizutragen.

Der MRA wird vor dem Hintergrund sich verändernder Rahmenbedingungen in den Partnerländern umgesetzt. Dem langfristigen Trend einer sich seit den 1970er-Jahren weltweit verbessernden Menschenrechtssituation steht ein in der jüngeren Vergangenheit vielerorts zunehmender Druck auf Menschenrechte gegenüber – etwa in Form von Beschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsräume (Clark und Sikink, 2013; Fariss, 2014; Aghekyan et al., 2018; Amnesty International, 2018; Auswärtiges Amt, 2016a; Donner, 2020; Würth, 2017). Zusätzlich hat die Covid-19-Pandemie vielerorts den Druck auf bürgerlich-politische Rechte und auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verstärkt (Amnesty International, 2020; Maerz et al., 2020; World Bank Group, 2020; UNICEF, 2020).

Vor diesem Hintergrund untersucht das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) im vorliegenden zweiten Teil der Evaluierung „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ die Umsetzung des MRA und seine Wirksamkeit in den Partnerländern der deutschen EZ sowie die Kohärenz von durch das BMZ (ko-)finanzierten Vorhaben in Hinblick auf Menschenrechte. Die Evaluierung liefert empirische Ergebnisse für die Verbesserung der Umsetzung des MRA und trägt zur Rechenschaftslegung über die Umsetzung des Ansatzes und seine Wirksamkeit bei.

Gegenstand des zweiten Teils der Evaluierung sind BMZ-finanzierte Vorhaben aus dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“.² Damit werden auch Aspekte des Themenfelds „Wirtschaft und Menschenrechte“ als einen der praktisch und strategisch wichtigsten Arbeitsbereiche der deutschen Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren untersucht.³ Zugleich existieren in diesem Feld besondere Lernpotenziale für die Menschenrechtsarbeit: Der erste Teil der Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass die querschnittliche Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi), dem Vorhaben aus dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zugeordnet waren, schwächer ist als in anderen entwicklungspolitischen Schwerpunkten (Polak et al., 2021).

Diese fünf Fragen leiten den zweiten Teil der Evaluierung:

1. Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?
2. Inwieweit tragen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zur Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern bei?
3. Welche Faktoren beeinflussen, ob die deutsche EZ ihre menschenrechtsbezogenen Ziele erreicht?
4. Inwieweit sind Rechteinhabende, insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen, von nicht-intendierten positiven oder negativen direkten Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch, politisch) betroffen?
5. Inwieweit greifen BMZ-(ko-)finanzierte Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ in Hinblick auf Menschenrechte in den Partnerländern sinnvoll ineinander?

¹ Im Zuge des BMZ-Reformprozesses „BMZ 2030“ wurde der Themenkomplex Menschenrechte dem Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ zugeordnet (BMZ, 2020b).

² Da zum Zeitpunkt der Evaluierung noch keine einheitliche Zuordnung von laufenden Vorhaben zu den „BMZ 2030“-Aktionsfeldern vorlag, wurden Informationen aus dem Creditor Reporting System (CRS) sowie von den Durchführungsorganisationen bereitgestellte Informationen über relevante Vorhaben verwendet, um den Gegenstand einzugrenzen. Weitere Informationen zur Definition des Evaluierungsgegenstands finden sich in Kapitel 2.

³ Die Bedeutung dieses Themenfelds spiegelt sich auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wider, in dem der Einsatz für „faire und formelle Arbeitsbedingungen sowie existenzsichernde Löhne weltweit“ betont wird (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, 2021, S. 120).

Damit werden in diesem Teil die Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität und Kohärenz sowie Aspekte der Kriterien übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit untersucht.

Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Evaluierungsteil basiert methodisch auf zwei Grundsätzen: Erstens folgt er – wie der erste Evaluierungsteil – einem menschenrechtsbasierten Evaluierungsansatz (MRBE), durch den menschenrechtliche Standards und Prinzipien mit Blick auf den Gegenstand, den Evaluierungsprozess und die Methodik berücksichtigt werden. Zweitens verfolgt dieser Evaluierungsteil einen theoriebasierten Ansatz, mit dem in einer Programmtheorie formulierte Annahmen empirisch untersucht werden.

Der Evaluierungsteil baut methodisch auf zwei Säulen auf: Die erste Säule ist ein vergleichendes Fallstudien-Design, das vertiefende Fallstudien (in Indien und Nigeria) und Schreibtischfallstudien (in Ägypten, Ghana und Usbekistan) beinhaltet. In den Fallstudien wurden Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit von Vorhaben adressierten Rechteinhabenden, Partnern sowie mit Vorhabensmitarbeitenden und -verantwortlichen der Durchführungsorganisationen durchgeführt. Ebenso wurden Daten durch Dokumentenanalysen erhoben. Die Schreibtischfallstudien basieren auf Dokumentenanalysen und Interviews mit Vorhabensverantwortlichen der Durchführungsorganisationen. Eine Synthese von Ergebnissen aus Projektevaluierungsberichten bildet die zweite Säule der Methodik. Sie beruht auf der Inhaltsanalyse einer Stichprobe von 44 zufällig ausgewählten Projektevaluierungen der Durchführungsorganisationen.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Umsetzung des Menschenrechtsansatzes

Im Rahmen von Evaluierungsfrage 1 wurde die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben des MRA untersucht. Damit stehen entsprechende Ergebnisse im Kontext des Evaluierungskriteriums der Relevanz bilateraler Vorhaben im Sinne der Angemessenheit ihrer Konzeption. In Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ ist die querschnittliche Verankerung des MRA **teilweise erfüllt**.⁴ Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, variiert der Grad der Verankerung einzelner menschenrechtlicher Standards und Prinzipien jedoch stark.

Tabelle 1 **Bewertungen und Befunde: Umsetzung des MRA**

Bewertungskriterium	Empirische Befunde
Nichtdiskriminierung benachteiligter Gruppen (Kapitel 4.1): Teilweise erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Viele der untersuchten Vorhaben ermöglichen benachteiligten Gruppen einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Aktivitäten und Leistungen. • In ungefähr der Hälfte der Vorhaben werden disaggregierte Informationen über benachteiligte Gruppen genutzt und es wurde keine indirekte Diskriminierung aufgrund von Zugangsbarrieren festgestellt. • Maßnahmen, die gezielt auf die aktive Förderung benachteiligter Gruppen ausgerichtet sind, werden in den Vorhaben selten durchgeführt.
Partizipation und Empowerment (Kapitel 4.2): Kaum erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Nur vereinzelt werden von Vorhaben adressierte Rechteinhabende informiert, wie sie sich an der Ausgestaltung der Vorhaben beteiligen können (Information). • In ungefähr der Hälfte der untersuchten Vorhaben werden punktuell die Interessen von adressierten Rechteinhabenden abgefragt (Konsultation). • Selten können adressierte Rechteinhabende ihre Interessen und Ansichten in Entscheidungsprozesse der Vorhaben einfließen lassen (Mitbestimmung). • Die Partizipation von strukturell benachteiligten Gruppen wird kaum gefördert.

⁴ Die Bewertungskriterien für die Umsetzung des MRA sind aus dem BMZ-Menschenrechtskonzept sowie dem korrespondierenden Menschenrechtsleitfaden abgeleitet (BMZ, 2011; 2013a). Die Umsetzung des MRA soll demzufolge unter anderem durch den „durchgängigen Bezug“ (BMZ 2013a, S. 2) von Vorhaben auf die menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und Empowerment sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht gewährleistet werden.

Transparenz: Informationen (Kapitel 4.3): Erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Fast alle untersuchten Vorhaben stellen Informationen über ihre Aktivitäten und Ziele während des gesamten Projektzyklus zur Verfügung. • In vielen Vorhaben kennen die unmittelbar adressierten Gruppen diese Informationen und können sie nutzen.
Rechenschaftspflicht: Beschwerdemechanismen (Kapitel 4.3): Kaum erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • In vielen der untersuchten Vorhaben existieren für Rechteinhabende formelle und/oder informelle Möglichkeiten, Beschwerden zu kommunizieren. • In wenigen Vorhaben sind den adressierten Rechteinhabenden Beschwerdemechanismen bekannt, zugänglich, für sie berechenbar und sicher. • In keinem Vorhaben liegen Informationen dazu vor, wie Beschwerdemechanismen den Anspruch an Objektivität und Unabhängigkeit erfüllen.
Menschenrechtliche Risiken: Planung (Kapitel 4.4): Erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Fast alle untersuchten Vorhaben prüfen menschenrechtliche Risiken zu Beginn ihrer Planung. • In vielen Vorhaben werden risikomindernde Maßnahmen für identifizierte Risiken entwickelt.
Menschenrechtliche Risiken: Durchführung (Kapitel 4.4): Teilweise erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • In wenigen der untersuchten Vorhaben werden neue menschenrechtliche Risiken während der Durchführung systematisch geprüft und entsprechende risikomindernde Maßnahmen identifiziert.

Diese Ergebnisse führen zu folgenden Schlussfolgerungen hinsichtlich der Umsetzung des MRA in bilateralen Entwicklungsvorhaben (siehe Kapitel 7):

- **Schlussfolgerung 1:** Das Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie der Umgang mit Menschenrechtsrisiken werden in der Planung von Vorhaben gut umgesetzt. Herausforderungen bestehen jedoch bei der darauffolgenden Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung dieser Prinzipien in der Durchführung. Einer der Gründe hierfür ist, dass Informationen aus vorbereitenden Prüfungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und Durchführung von Vorhaben nicht systematisch berücksichtigt werden. In zwei Drittel jener untersuchten Vorhaben, in denen vertiefte Prüfungen durchgeführt wurden, finden sich Prüfungsergebnisse nicht in der inhaltlichen Ausgestaltung der Vorhaben und der Berichterstattung wieder. Darüber hinaus wird die Umsetzung des MRA durch Faktoren auf Ebene der Mitarbeitenden und Verantwortlichen von Vorhaben erschwert, wie etwa eingeschränktes Wissen über den MRA und die Wahrnehmung, dass der MRA sich in einem Spannungsverhältnis mit den weiteren Zielen des Vorhabens befinde und somit nicht relevant für den Vorhabenskontext ist. Vor diesem Hintergrund erschwert die konzeptuelle Unklarheit des MRA seine Verankerung durch Verantwortliche und Mitarbeitende.
- **Schlussfolgerung 2:** Partizipation ist in Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ kaum systematisch verankert. Die Sicht der adressierten Rechteinhabenden oder ihrer Vertretungsstrukturen wird nur in seltenen Fällen aktiv angefragt – meist im Rahmen von Dialogforen oder Feedback zu spezifischen Maßnahmen. Eine Teilnahme am Monitoring von Vorhaben sowie an Entscheidungen über die Ausgestaltung von Vorhaben, wie sie der MRA vorsieht, findet kaum statt.
- **Schlussfolgerung 3:** Auf Ebene der Vorhaben existieren häufig informelle Beschwerdemöglichkeiten, die Teilnehmende als zugänglich und nützlich bewerten. Existierende formelle Beschwerdemechanismen – auf Vorhabensebene oder institutioneller Ebene – kennen von den Vorhaben adressierte Rechteinhabende nur in wenigen Fällen. Zudem liegen auf Ebene der Vorhaben keine Informationen dazu vor, wie die Beschwerdemechanismen Anforderungen an Unabhängigkeit und Objektivität erfüllen.
- **Schlussfolgerung 4:** Bei der Umsetzung des MRA werden komparative Stärken und Schwächen der Durchführungsorganisationen ersichtlich. In Vorhaben der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sind Beschwerdemechanismen vergleichsweise besser implementiert und das menschenrechtliche Risikomanagement ist umfassender verankert. Dies liegt unter anderem in der Möglichkeit begründet, Implementierungspartner vertraglich zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen zu verpflichten. In Vorhaben der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gelingt die Umsetzung des Prinzips der Nichtdiskriminierung besser, weil die Vorhaben zielgruppennäher arbeiten. In Vorhaben der KfW Entwicklungsbank findet hingegen meist eine Zusammenarbeit mit Finanzintermediären statt, sodass Wirkungen auf Rechteinhabende oft indirekt sind. Darüber hinaus müssen Finanzintermediäre Anforderungen an Rentabilität und Bonität erfüllen, was als erschwerend für die Einbindung benachteiligter Gruppen im Sinne der Nichtdiskriminierung wahrgenommen wird.

Wirksamkeit auf Menschenrechte

Im Rahmen der Evaluierungsfragen 2 bis 4 wurden Beiträge zu menschenrechtsbezogenen Wirkungen untersucht. Entsprechende Ergebnisse stehen somit im Kontext der Evaluierungskriterien Effektivität sowie übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit. Die Wirksamkeit von Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ im Sinne des MRA ist **teilweise erfüllt**.⁵ Aus Tabelle 2 geht hervor, dass sich die Wirksamkeit je nach Bewertungskriterium unterscheidet. Sehr häufig geht die eingeschränkte Wirksamkeit auf ein eingeschränktes Wirkungspotenzial aufgrund fehlender Verankerung entsprechender Aktivitäten und Leistungen in den Vorhaben zurück.

Tabelle 2 **Bewertungen und Befunde: Wirksamkeit des MRA**

Bewertungskriterium	Empirische Befunde
Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen (Kapitel 5.1): Erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Viele der untersuchten Vorhaben wollen zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen. In den meisten Fällen werden diese Wirkungen erreicht, allerdings ist auf Basis der Befunde keine Aussage über den Umfang und die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze möglich. • Nahezu alle Vorhaben tragen zur Erreichung intermediärer Wirkungen bei, die in Folge Arbeitsplätze schaffen oder sichern können.
Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen (Kapitel 5.1): Kaum erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Wenige der untersuchten Vorhaben intendieren Wirkungen in Hinblick auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen. • Ungefähr die Hälfte der Vorhaben trägt zur Erreichung intermediärer Wirkungen bei, die zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen führen sollen.
Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen (Kapitel 5.2): Teilweise erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Ungefähr die Hälfte der Vorhaben intendiert Wirkungen auf benachteiligte Gruppen. In etwas mehr als der Hälfte dieser Vorhaben können entsprechende Wirkungen nachgewiesen werden. • Sehr häufig stehen einzelne Gruppen im Fokus der Vorhaben, insbesondere Frauen. Punktuell richten sich Vorhaben auch an andere Gruppen; selten werden von Mehrfachdiskriminierung betroffene Gruppen adressiert.
Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung von adressierten Rechteinhabenden (Kapitel 5.2): Verfehlt	<ul style="list-style-type: none"> • Nur sehr wenigen Vorhaben intendieren und/oder erzielen Wirkungen auf die Stärkung von adressierten Rechteinhabenden, sodass diese befähigt sind, ihre Rechte zu kennen und einzufordern.
Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung von adressierten Pflichtentragenden (Kapitel 5.2): Teilweise erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> • Ungefähr die Hälfte der Vorhaben beabsichtigt, Pflichtentragende zu stärken, sodass diese befähigt sind, ihren menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. • Die Vorhaben stärken insbesondere Unternehmen als sekundäre Pflichtentragende, damit sie ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen können.

Diese Ergebnisse führen zu folgenden Schlussfolgerungen (siehe Kapitel 7):

- **Schlussfolgerung 5:** Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ leisten – oft indirekte – Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Der Umfang und die Qualität dieser Arbeitsplätze kann jedoch aufgrund fehlender Informationen nicht bewertet werden. Wirkungen im Sinne der Verbesserung von Arbeitsbedingungen sowie der menschenrechtsbezogenen Stärkung von adressierten Rechteinhabenden und Pflichtentragenden werden kaum verfolgt. Dies bedeutet nicht, dass

⁵ Die untersuchten menschenrechtsbezogenen Wirkungen wurden aus sektorspezifischen BMZ-Vorgaben für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung sowie für den Menschenrechtsansatz abgeleitet und mit in Vorhabensdokumenten genannten Wirkungen abgeglichen (BMZ, 2011; 2013a; 2013b; 2016). Sie bilden die Grundlage für die der Analyse zugrundeliegenden Programmtheorie (siehe Kapitel 4.3). Entsprechende menschenrechtsbezogene Wirkungen umfassen neben Beiträgen zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit (dies beinhaltet die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Förderung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen inklusive des sozialen Dialogs) auch die Stärkung von Rechteinhabenden, insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen, sowie von Pflichtentragenden. Die Schaffung und/oder Sicherung von Arbeitsplätzen trägt hierbei zum einen zur Realisierung des Rechts auf Arbeit bei, da es sich um ein definitorisches Element und eine Vorbedingung für menschenwürdige Arbeit handelt (siehe Kapitel 2.2.1). Zum anderen bilden neue oder gesicherte Arbeitsplätze im Sinne der *progressive Realisation* die Grundlage für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen.

jedes einzelne Vorhaben gleichermaßen zur Stärkung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen beitragen sollte. Allerdings wurden kaum Beispiele für einen systematischen Umgang mit diesen strategischen Vorgaben identifiziert. Es wurde keine systematische Verankerung von entsprechenden Wirkungen im Aktionsfeld oder eine Auseinandersetzung mit möglichen inhaltlichen Anknüpfungspunkten zu entsprechenden Wirkungen sichtbar.⁶

- **Schlussfolgerung 6:** Unklare sektorspezifische Anforderungen des MRA für Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ erschweren die Verankerung von menschenrechtsbezogenen Wirkungen. Dazu tragen auch das fehlende Wissen über den MRA bei Vorhabensmitarbeitenden und -verantwortlichen sowie ihre Wahrnehmung bei, dass der MRA im Kontext der Vorhaben des Aktionsfelds nicht relevant sei. Möglichkeiten für inhaltliche Anknüpfungspunkte zwischen den Vorhaben des Aktionsfelds und dem MRA werden daher oft nicht genutzt – obwohl sowohl innerhalb der deutschen EZ als auch darüber hinaus Beispiele existieren, wie der MRA in ähnlichen Vorhaben verankert werden kann.

Kohärenz von BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben

Die in Fallstudien untersuchten Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und privatwirtschaftlicher Unternehmen, die dem Bereich „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zugeordnet werden können, arbeiten in der Praxis in dem jeweiligen Partnerland an verschiedenen Orten meist zu ähnlichen übergeordneten Zielen und mit unterschiedlichen Arten von Partnerorganisationen. Meist beziehen sich die Vorhaben jedoch nicht aufeinander. Dadurch greifen sie kaum ineinander, um gemeinsame Ziele zu erreichen:

- **Schlussfolgerung 7:** BMZ-(ko-)finanzierte Vorhaben staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure sind in Hinblick auf einzelne Faktoren komplementär zueinander. Allerdings findet kein absichtsvoller Bezug auf Vorhaben außerhalb der eigenen Akteursgruppe statt, sodass Synergiepotenziale vor dem Hintergrund der Unterschiedlichkeit der Vorhaben nicht genutzt werden können. Sofern sie nicht gemeinsam in einem Programm geplant werden, zeichnen sich Vorhaben staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure dementsprechend eher durch ein Nebeneinander denn ein Miteinander aus. Dabei sind Vorgaben des BMZ für die Koordination zwischen Akteursgruppen uneindeutig, sodass Unklarheit darüber besteht, welches Maß an Koordination vor dem Hintergrund hoher Transaktionskosten gewünscht ist.

Empfehlungen

Die Empfehlungen des zweiten Evaluierungsteils beziehen sich auf die Verbesserung der querschnittlichen Verankerung des MRA allgemein (Empfehlungen 1 bis 4) sowie auf die Stärkung von Wirkungen bilateraler Vorhaben auf Menschenrechte (Empfehlung 5). Darüber hinaus widmen sie sich der Kohärenz unterschiedlicher vom BMZ (ko-)finanzierter Vorhaben in Hinblick auf die Stärkung von Menschenrechten (Empfehlung 6).

Empfehlung 1: Qualitätssicherung der Verankerung des MRA weiterentwickeln

Die Durchführungsorganisationen sollten ihre Qualitätssicherungssysteme für die querschnittliche Verankerung des MRA weiterentwickeln. Die Qualitätssicherung sollte gewährleisten, dass Prüfungsergebnisse zu menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen konsistent und formell in der Konzeption von Vorhaben verankert und im Monitoring berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte die Qualitätssicherung überprüfen, ob die angemessene Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien während des gesamten Zyklus von Vorhaben vorgesehen ist. Ergebnisse der Qualitätssicherung sollten für jedes Vorhaben dokumentiert werden. Ziel ist es, die Umsetzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien im gesamten Projektzyklus von Vorhaben zu erreichen.

⁶ Ein Bereich, in dem entsprechende intendierte Wirkungen im Mittelpunkt stehen, sind Vorhaben zu textilen Lieferketten. Allerdings nehmen diese im Untersuchungszeitraum nur einen sehr kleinen Anteil des untersuchten Portfolios ein. Viele Vorhaben sind zudem nicht dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“, sondern anderen Aktionsfeldern oder Kernthemen zugeordnet.

Empfehlung 2: Anreize für die Umsetzung des MRA in Vorhaben stärken

Die Durchführungsorganisationen sollten Anreizsysteme für die Verantwortlichen staatlicher Vorhaben entwickeln, damit diese den MRA kontextspezifisch in Vorhaben umsetzen. Als ein Element des Anreizsystems sollte eine möglichst organisationsübergreifende, öffentliche Preisverleihung für die gelungene Umsetzung des Qualitätsmerkmals in Vorhaben nach Vorbild des GIZ-Genderpreises implementiert werden. Darüber hinaus sollten an den Organisationskontext angepasste, spezifische Anreizsysteme für Vorhabensverantwortliche entwickelt werden. Ziel ist es, Initiativen zur besseren Umsetzung des MRA zu stärken, indem positive Anreize für verantwortliche Personen gestärkt werden.

Empfehlung 3: Existierende Beschwerdemechanismen in einem unabhängigen, EZ-weiten Beschwerdesystem zusammenführen

Um die existierenden Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen in einem Beschwerdesystem zusammenzuführen, sollte das BMZ in einem konsultativen Prozess mit den Durchführungsorganisationen und der Zivilgesellschaft ein Konzept für ein unabhängiges, EZ-weites Beschwerdesystem entwickeln. Das Konzept sollte auf der im ersten Teil der Evaluierung empfohlenen Qualitätsprüfung aufbauen, bestehende Beschwerdemechanismen als Teil eines integrierten, modularen Aufbaus konzeptualisieren und die Anforderungen und Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen (EZ-weit, institutions- sowie vorhabenspezifisch) definieren.

Übergeordnetes Ziel eines solchen Beschwerdesystems ist es, Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden und die deutsche EZ zu verbessern. Rechteinhabende und deren Vertretungsstrukturen sollen Beschwerdemechanismen ohne Angst vor Repressalien nutzen können und Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen erhalten. Das BMZ und die Durchführungsorganisationen sollen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erfüllen können und steuerungsrelevante Informationen erhalten. Diese Informationen sollen organisationales Lernen ermöglichen, wodurch sowohl Prozesse und Verfahren weiterentwickelt als auch einzelne Vorhaben verbessert werden sollen.

Empfehlung 4: Systematische Integration des MRA in Kern- und Initiativthemenstrategien

Das BMZ sollte in allen Kern- und Initiativthemenstrategien mögliche Spannungsfelder zwischen sektoralen Zielen und Zielen des MRA klar benennen und darauf aufbauend Handlungsansätze formulieren, wie der MRA sektorspezifisch ausgestaltet werden soll. Als Grundlage hierfür sollten Vorgaben für die Thematisierung von Synergien und möglichen Spannungsverhältnissen mit dem Qualitätsmerkmal in der Handreichung für die Erstellung von Kern- und Initiativthemenstrategien eingefügt werden. Darauf aufbauend sollten das für das jeweilige Kern- oder Initiativthema verantwortliche Sektorreferat und das Menschenrechtsreferat im Rahmen der existierenden Verfahrensschritte gemeinsam Handlungsansätze für die sektorspezifische Ausgestaltung des MRA entwickeln und in der entsprechenden Strategie dokumentieren. Ziel sollte es sein, klare strategische Vorgaben zu formulieren, sodass mögliche Spannungsfelder in Vorhaben nicht einseitig zu Lasten des MRA aufgelöst werden. Die Erstellung von Kern- und Initiativthemenstrategien sowie die Ausgestaltung einer feministischen Entwicklungspolitik bieten die Möglichkeit, strategische Vorgaben für eine kohärente, wertorientierte und menschenrechtsbasierte Entwicklungspolitik zu formulieren.

Empfehlung 5: Muster-Modulbausteine und Muster-Begleitmaßnahmen für den MRA entwickeln

Die Durchführungsorganisationen sollten menschenrechtliche Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen zur Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtenträgen sowie zum Empowerment strukturell benachteiligter Gruppen entwickeln. Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen sollten perspektivisch für alle Kernthemen entwickelt werden. Aufbauend auf den Befunden des zweiten Evaluierungsteils sollten sie jedoch zunächst prioritär für das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ erstellt werden. Ziel ist es, praxisnahe Vorlagen für Entscheidungstragende bereitzustellen, die in Vorhaben an den konkreten Kontext angepasst umgesetzt werden können.

Empfehlung 6: Kohärenz für Menschenrechte in Partnerländern stärken

WZ-Referent*innen sollten vor Ort Synergiepotenziale von BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben in Hinblick auf die gemeinschaftliche Verwirklichung von Menschenrechten identifizieren und Austauschformate zur Nutzung von Synergien für bilaterale, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure anbieten. Die Austauschformate sollten so gestaltet werden, dass diese drei Akteursgruppen – bilaterale, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure – im Rahmen der Treffen vertreten sind. Diese Treffen sollten es den beteiligten Akteursgruppen ermöglichen, sich zur Nutzung von Synergiepotenzialen strukturiert auszutauschen sowie Möglichkeiten zur Kooperation zu identifizieren und zu nutzen. Ausgewählte Kooperationen sollten in länderbezogenen Strategieprozessen der EZ – etwa im Rahmen von Strategiesitzungen zu Programmen – formal festgehalten werden. Ziel ist es, eine in sich kohärentere, wertorientierte und menschenrechtsbasierte Entwicklungspolitik zu ermöglichen, bei der die Eigenständigkeit der beteiligten Akteursgruppen erhalten bleibt.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystem- entwicklung“.

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/menschenrechte-in-der-deutschen-entwicklungspolitik>