



# MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und  
seine Umsetzung*

Zusammenfassung

2021



**DEval**

DEUTSCHES  
EVALUIERUNGSI  
NSTITUT  
DER ENTWICKLUNGS-  
ZUSAMMENARBEIT

# IMPRESSUM

## Verfasst von

Dr. Jan Tobias Polak  
Lea Smidt  
Lena Taube

## Verantwortlich

Dr. Martin Bruder

## Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg

[www.medienmelange.de](http://www.medienmelange.de)

## Lektorat

Dr. Susanne Reiff, to the point communication,  
Königswinter

[www.tothepoint.de](http://www.tothepoint.de)

## Bildnachweis

Pol Sole, Shutterstock

## Bibliografische Angabe

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

## Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2021

ISBN 978-3-96126-137-6 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-138-3 (PDF)

## 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](mailto:info@DEval.org)

[www.DEval.org](http://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 Politikfeldes zu verbessern und die  
Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-  
Website als PDF-Download verfügbar unter:  
[www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html](http://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html).

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten  
Sie bitte an: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org).

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
(BMZ) findet sich unter:  
<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Menschenrechte in der  
deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung".  
Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>

# ZUSAMMENFASSUNG

## Hintergrund und Relevanz der Evaluierung

Mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) im Jahr 1948 wurden erstmals Rechte von Individuen auf einer staatenübergreifenden Ebene formuliert. Völkerrechtlich verbindlich wurden Menschenrechte durch in der Folge vereinbarte internationale Abkommen, in denen inhaltliche Aspekte der Menschenrechtserklärung aufgriffen und konkretisiert wurden. Seitdem haben die Zahl der Menschenrechtspakte sowie der Länder, die Menschenrechtspakte und -konventionen ratifizierten, kontinuierlich zugenommen (UN, 2012). Vielerorts hat sich im Zuge dessen die Menschenrechtssituation verbessert (Fariss, 2014).

Jüngst können allerdings in etlichen Ländern Einschränkungen von Freiheitsrechten und zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen beobachtet werden (Aghekyan et al., 2018; Amnesty International, 2018; Auswärtiges Amt, 2016a; Würth, 2017). Humanitäre, wirtschaftliche und ökologische Krisen, die teilweise im Zusammenhang mit Flucht und Migration stehen, verstärken die aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen. Dies gilt auch für Regierungsmaßnahmen im Rahmen der Covid-19-Pandemie, die im Spannungsverhältnis mit Menschenrechten stehen können (Repucci und Slipowitz, 2020).

Dieser Hintergrund setzt den Rahmen für die Menschenrechtsarbeit der deutschen Entwicklungspolitik. Die Grundlage hierfür bildet der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2011 in seinem Menschenrechtskonzept formulierte Menschenrechtsansatz (MRA), der Menschenrechte als „Leitprinzip“ der deutschen Entwicklungspolitik definiert. Dies bedeutet, dass Menschenrechte für alle „Ziele, Programme und Vorgehensweise[n] der deutschen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit mit Partnerländern“ (BMZ, 2011a, S. 3) maßgeblich sein sollen. So sollen die Partnerländer bei der Umsetzung von Menschenrechten wirksam unterstützt werden (BMZ, 2011a).

Das Menschenrechtskonzept des BMZ bildet den Gegenstand dieser Evaluierung. Aufgrund der mittlerweile langen Gültigkeitsdauer des Konzepts widmet sich diese Evaluierung besonders den veränderten Rahmenbedingungen für die Umsetzung des MRA. Dies betrifft neben dem Wandel des menschenrechtlichen Kontexts weltweit auch die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungspolitik insgesamt. So enthält die seit 2016 gültige Agenda 2030 beispielsweise neue Leitlinien für sozioökonomische und politische Entwicklung weltweit. Zudem wird bereits seit den 2000er-Jahren die Rolle sogenannter neuer Entwicklungsakteure für die Umsetzung von Menschenrechten diskutiert (Chahoud, 2008; Swedlund, 2017b).

Darüber hinaus verändert sich auch die deutsche Entwicklungspolitik. Sie befindet sich in einem der größten Reformprozesse der vergangenen Jahre. Im Zuge der Reformagenda „BMZ 2030“ werden thematische und geografische Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik grundsätzlich überarbeitet. Dies betrifft auch die Rolle von Menschenrechten in der Entwicklungspolitik. Diese sollen gemeinsam mit den Themenkomplexen Geschlechtergleichstellung und Inklusion zu einem von sechs Qualitätsmerkmalen der deutschen Entwicklungspolitik werden (BMZ, 2020a).

Die deutsche Entwicklungspolitik steht folglich vor der Herausforderung, das Leitprinzip Menschenrechte vor dem Hintergrund von Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen – in den Partnerländern, multilateral und national – umzusetzen. Die vorliegende erste umfassende Evaluierung des deutschen MRA bekommt somit zusätzliche Bedeutung. Die Evaluierung untersucht den Ansatz vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen und soll so dazu beitragen, die Menschenrechtsarbeit des BMZ an die veränderten Kontexte und aktuellen Herausforderungen anzupassen. Zugleich bietet der Reformprozess im BMZ die Chance, empirisch fundierte Evaluierungsergebnisse über die Relevanz und Umsetzung des MRA bei der Ausgestaltung des neuen Qualitätsmerkmals zu berücksichtigen.

## Kasten 1 Gesamteinschätzung der Relevanz und Umsetzung des MRA

Obwohl schon seit 2011 gültig, sind das Menschenrechtskonzept und der darin ausformulierte deutsche MRA nach wie vor **größtenteils relevant**. Dies gilt sowohl vor dem Hintergrund aktueller globaler Herausforderungen für Menschenrechte als auch im Vergleich mit Ansätzen anderer Entwicklungspartner. Eine besondere Bedeutung hat hierbei der hohe Anspruch des Menschenrechtskonzepts an die Entwicklungspolitik: Aufgrund seines inhaltlichen Umfangs und seines ganzheitlichen, die gesamte Entwicklungspolitik umfassenden Ansatzes ist Deutschland ein wichtiger menschenrechtlicher Entwicklungspartner. Zugleich identifiziert die Evaluierung aber auch Lücken im Ansatz, beispielsweise in Hinblick auf Menschenrechtverletzungen im Kontext fortschreitender Digitalisierung oder hinsichtlich der Gültigkeit und Reichweite des Ansatzes.

In der Praxis wird die deutsche Entwicklungspolitik den hohen Ansprüchen des eigenen MRA allerdings nur in Teilen gerecht. Die meisten Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts werden nur **teilweise umgesetzt**. Zwar sind menschenrechtliche Aspekte in den Verfahren und Prozessen des BMZ und der Durchführungsorganisationen sowie im Wissensmanagement beziehungsweise in Fortbildungen der Durchführungsorganisationen größtenteils verankert. Für die meisten anderen Handlungsfelder des MRA gilt dies aber nur teilweise:

- **Querschnittliche Integration in Vorhaben:** Der MRA ist trotz expliziter Vorgaben durch einen verpflichtenden Menschenrechtsleitfaden nur in wenigen Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) umfänglich als Querschnittsthema verankert. Es gibt zwar vereinzelte Vorhaben, deren Planungsdokumente alle untersuchten Dimensionen des MRA beinhalten, die Mehrheit der Vorhaben beinhaltet aber nur einzelne Aspekte.
- **Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben:** Obwohl die Mittel, die im Rahmen spezifischer Menschenrechtsvorhaben verausgabt wurden, von 2007 bis 2017 in absoluter Summe leicht stiegen, blieb ihr relativer Anteil am Gesamtportfolio des BMZ in diesem Zeitraum weitgehend stabil. Es lässt sich kein eindeutiger Anstieg dieser Mittel nach Veröffentlichung des Konzepts im Jahr 2011 konstatieren. Auch in den Länderstrategien des BMZ, die die Grundlage für die Gestaltung der bilateralen Länderportfolios bilden, sind menschenrechtliche Aspekte nur teilweise enthalten.
- **Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog und menschenrechtliche Konditionalität:** In Regierungsverhandlungen werden nur in einzelnen Fällen menschenrechtliche Themen explizit angesprochen. Öfter lassen sich indirekte Bezüge zu Menschenrechten herstellen, wie bei der Thematisierung von Umwelt- und Sozialstandards. Darüber hinaus ist kein eindeutiger und robuster Zusammenhang zwischen EZ-Mittelzusagen des BMZ und der Menschenrechtssituation in den Partnerländern erkennbar.
- **Menschenrechtliche Kohärenz von nationalen und internationalen Politiken:** In den Sektorstrategien des BMZ, die oftmals die Grundlage für Beiträge zur Politikkohärenz bilden, sind MRA teilweise enthalten. Darüber hinaus gibt es entwicklungspolitische Initiativen, die auf die Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien abzielen. Allerdings lagen aufgrund methodischer Einschränkungen für eine umfassende Bewertung nicht genügend Informationen vor.

Die Annahme, dass diese vier Wirkungsstränge gemeinsam und wechselseitig in den Partnerländern der deutschen EZ wirken, bildet die Grundlage des ganzheitlichen Ansatzes des deutschen MRA. In der Praxis zeigen sich jedoch kaum Hinweise auf eine explizite und intendierte Verschränkung dieser Stränge.

## Gegenstand der Evaluierung und Ziele des ersten Evaluierungsteils

Gegenstand der vorliegenden Evaluierung ist das BMZ-Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011a), in dem der MRA der deutschen EZ ausformuliert ist. Um trotz der Breite des Ansatzes zeitnah Ergebnisse für eine Aktualisierung des Menschenrechtskonzepts bereitstellen zu können, besteht die Evaluierung aus zwei Teilen, die nacheinander erarbeitet und veröffentlicht werden. Im Rahmen des vorliegenden ersten Teils werden die Inhalte des Konzepts hinsichtlich ihrer Relevanz sowie die Umsetzung des MRA durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen untersucht. Der zweite Teil der Evaluierung setzt sich mit der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik in den Partnerländern der EZ auseinander. Mit diesen beiden Teilen verfolgt die Evaluierung drei Ziele:

- Lernen ermöglichen: Die Evaluierung soll Erkenntnisse über die Inhalte des Menschenrechtskonzepts und seine Umsetzung und Wirksamkeit in der Praxis und über den MRA des BMZ liefern.
- Steuerung stärken: Die Befunde der Evaluierung sollen genutzt werden, um den MRA strategisch weiterzuentwickeln und wirksam umzusetzen.
- Rechenschaft ablegen: Die Evaluierung soll darüber hinaus dazu dienen, Rechenschaft über die Relevanz des MRA und die bisherige Umsetzung des Menschenrechtskonzepts abzulegen.

Der MRA umfasst vier Wirkungsstränge, durch die sein Ziel – die Verwirklichung, Gewährleistung und verbesserte Umsetzung von Menschenrechten in Partnerländern – erreicht werden soll:

- die Thematisierung von Menschenrechten im Politikdialog,
- die Durchführung spezifischer Menschenrechtsvorhaben,
- die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten in allen Vorhaben der bilateralen EZ sowie
- Beiträge zur Kohärenz nationaler und internationaler Politiken mit Menschenrechten.

Darüber hinaus definiert das Menschenrechtskonzept zwölf Handlungsfelder, die diesen Wirkungssträngen zugeordnet werden können.

## Evaluierungsfragen

Im Rahmen des ersten Evaluierungsteils wurden die inhaltliche Relevanz des deutschen MRA sowie seine praktische Umsetzung untersucht. Dementsprechend befasst sich der erste Teil der Evaluierung mit dem Evaluierungskriterium Relevanz und schafft die Grundlagen für eine Bewertung der Effektivität des MRA.

Die Relevanz des MRA wurde entlang der folgenden Evaluierungsfragen untersucht:

1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer Entwicklungspartner und vor dem Hintergrund der Menschenrechtssituation weltweit?
  - 1.1. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept im Vergleich zu Ansätzen anderer bi- und multilateraler Entwicklungspartner?
  - 1.2. Wie relevant ist das Menschenrechtskonzept vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und normativen Menschenrechtssituation weltweit?

Die Grundlagen für die Bewertung der Effektivität des Menschenrechtskonzepts im Sinne einer handlungsleitenden Strategie wurden durch die Untersuchung der Umsetzung des MRA durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen geschaffen. Folgende Evaluierungsfragen waren maßgeblich hierfür:

2. Inwieweit existiert ein geteiltes Verständnis des Leitprinzips Menschenrechte im BMZ und wie handlungsleitend ist es?
3. Inwieweit werden das Menschenrechtskonzept und die darin genannten Handlungsfelder vom BMZ und von den staatlichen Durchführungsorganisationen umgesetzt?

4. Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung der Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts durch das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen?
  - 4.1. Welche Rolle spielen die übergreifende Koordinationsfunktion und die Steuerungsstruktur des BMZ-Fachreferats für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?
  - 4.2. Welche Rolle spielen andere Faktoren für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts?

### Methodisches Vorgehen

Das Design der Evaluierung ist an dem Vorgehen von Strategieevaluierungen ausgerichtet (Patton und Patrizi, 2010). Das Menschenrechtskonzept und der darin enthaltene MRA wurden anhand von vier Funktionen einer Strategie untersucht: der MRA als Plan, als Handlungsmuster, als Instrument zur Positionierung sowie als geteilte Perspektive (Mintzberg, 1987). Somit stehen sowohl die intendierte Strategie, das heißt die Formulierung des MRA im BMZ-Konzept, als auch die realisierte Strategie, also die Passung und Umsetzung des MRA, im Fokus der Evaluierung.

Die Evaluierung folgt dem methodischen Leitgedanken der Datentriangulation, bei der unterschiedliche Datenquellen miteinander verbunden werden, sowie des methodenintegrativen Vorgehens, bei dem qualitative und quantitative Methoden, wo möglich, miteinander kombiniert werden. Dadurch kann eine gute Qualität der empirischen Ergebnisse gewährleistet werden. Darüber hinaus setzt die Evaluierung Elemente eines Ansatzes menschenrechtbasierter Evaluierung (MRBE) um. Dadurch soll gewährleistet werden, dass im Evaluierungsprozess und in der Methodik menschenrechtliche Standards und Prinzipien, so weit wie möglich, eingehalten werden.

Insgesamt wurden je nach Evaluierungsfrage unterschiedliche Datenerhebungs- und Datenanalysemethoden angewandt:

- Die Beantwortung der Evaluierungsfrage 1 beruht auf Analysen von Strategien anderer OECD-DAC-Entwicklungspartner, die dem Entwicklungshilfe-Ausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) angehören, Dokumenten zur Menschenrechtssituation weltweit sowie auf länderübergreifend vergleichbaren quantitativen Menschenrechtsindizes. Darüber hinaus fand eine Online-Befragung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) in Ländern des globalen Südens statt.
- Evaluierungsfragen 2 und 4 werden auf der Basis von Daten aus Einzel- und Kleingruppeninterviews und Gruppendiskussionen mit den für die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts verantwortlichen Akteuren beantwortet.
- Der Erörterung der Evaluierungsfrage 3 liegen ebenfalls qualitative Einzel- und Kleingruppeninterviews und Gruppendiskussionen zugrunde. Darüber hinaus wurden statistische Analysen von Sekundärdaten, qualitative und quantitative Inhaltsanalysen und Dokumentenanalysen für einzelne Handlungsfelder durchgeführt.

### Ergebnisse

#### Relevanz des Menschenrechtsansatzes

Insgesamt ist der deutsche MRA nach wie vor inhaltlich aktuell. **Er wird als größtenteils relevant bewertet.** Sowohl im Vergleich mit den MRA anderer Entwicklungspartner als auch vor dem Hintergrund aktueller globaler menschenrechtlicher Herausforderungen entsprechen die meisten Inhalte des Menschenrechtskonzepts den aktuellen Anforderungen.

Mit seinem MRA gehört Deutschland zu einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Entwicklungspartnern, die einen eigenständigen und vollumfänglichen MRA und damit hohe menschenrechtliche Ansprüche an die eigene Entwicklungspolitik ausformuliert haben. Dabei schränkt die lange Gültigkeitsdauer des deutschen MRA

seine Relevanz im internationalen Vergleich nur punktuell ein: Die meisten Ansätze anderer Entwicklungspartner sind ungefähr zur selben Zeit entstanden und umfassen ähnliche Inhalte. Allerdings zeigt der Vergleich auch Lücken auf: So gibt es vereinzelt deutlich jüngere Ansätze, die auf zwischenzeitliche Entwicklungen – wie die Verabschiedung der Agenda 2030 – Bezug nehmen können. Auch die ressortgetrennte Verantwortlichkeit für EZ und Humanitäre Hilfe spiegelt sich im Vergleich wider. Aufgrund dessen bleiben Aspekte des humanitären Völkerrechts im Vergleich zu anderen Entwicklungspartnern im BMZ-Konzept nachvollziehbar unterbelichtet – die Behandlung dieser Aspekte durch das Auswärtige Amt (AA) ist nicht Gegenstand dieser Evaluierung. Darüber hinaus gibt es Ansätze anderer Entwicklungspartner, die hinsichtlich der verbindlichen Gültigkeit des MRA für zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche EZ-Akteure ambitionierter sind – eine stärkere Verbindlichkeit wäre trotz der spezifischen Rollenverteilung der Akteure in der deutschen EZ denkbar.

Der MRA beinhaltet Bezüge auf die meisten aktuellen menschenrechtlichen Herausforderungen weltweit. So werden beispielweise Menschenrechtsverletzungen im Kontext humanitärer Krisen – trotz der eingeschränkten Ressortzuständigkeit des BMZ – ebenso thematisiert wie besonders von struktureller Benachteiligung betroffene Gruppen in Partnerländern. Auch jüngst zu beobachtende Einschränkungen bürgerlich-politischer Rechte werden durch das Konzept abgedeckt. Lücken existieren jedoch in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der voranschreitenden Digitalisierung sowie der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung. Auch werden Menschenrechtsverletzungen gegen einige strukturell benachteiligte Gruppen nur randständig thematisiert.

### **Umsetzung des Menschenrechtsansatzes**

**Die Umsetzung der Menschenrechtsstrategie wird als teilweise erfüllt bewertet.** Die deutsche Entwicklungspolitik wird folglich den eigenen hohen Ansprüchen nur in Teilen gerecht: Die meisten Handlungsfelder des deutschen MRA werden in der Praxis nicht vollständig umgesetzt.

Allerdings gibt es einzelne Handlungsfelder des Menschenrechtskonzepts, die die Vorgaben des MRA vollständig oder weniger vollständig umsetzen. In zwei Feldern wird der MRA umfangreicher und vollständiger verankert: in Verfahren und Prozessen sowie im Wissensmanagement und in Fortbildungen der Durchführungsorganisationen. In fast allen relevanten Verfahren des BMZ sind Aspekte des MRA enthalten. Auch bei den Durchführungsorganisationen existieren Verfahren und Prozesse, die die Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben gewährleisten sollen. Im Bereich Wissen und Wissensmanagement zeigt sich bei den Durchführungsorganisationen eine überdurchschnittliche Umsetzung des MRA. Dazu tragen unter anderem umfangreiche Fortbildungen in fast allen Durchführungsorganisationen bei.

Drei andere Handlungsfelder werden dagegen unterdurchschnittlich umgesetzt: die menschenrechtliche Kohärenz im Partnerland, das Wissensmanagement und die Fortbildungen im BMZ sowie das Monitoring des MRA. In Bezug auf die Beiträge der deutschen EZ zur Kohärenz von Politiken des Partnerlandes mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien lassen sich nur vereinzelt Vorhaben identifizieren, die hier aktiv sind. Auch sind die Menschenrechte im Bereich Wissen und Wissensmanagement des BMZ kaum verankert, da Fortbildungen zum MRA zum Evaluierungszeitpunkt erst geplant wurden. Darüber hinaus existiert kein systematisches Monitoring des MRA.

Die meisten anderen Handlungsfelder des MRA werden teilweise umgesetzt:

- Die querschnittliche Integration von Menschenrechten in Vorhaben – der erste Wirkungsstrang des MRA – wird nur in wenigen Vorhaben vollständig umgesetzt. Allerdings finden sich bei der Hälfte aller untersuchten Vorhaben drei der neun untersuchten Dimensionen des MRA. Hierbei zeigt sich eine besonders umfassende Verankerung von Maßnahmen zur Risikovorbeugung und Aspekten der Partizipation.

- Der finanzielle Umfang von spezifischen Menschenrechtsvorhaben und von Vorhaben, die strukturell benachteiligte Gruppen als Hauptziel stärken, hat im Untersuchungszeitraum in absoluten Zahlen leicht zugenommen, ist jedoch relativ zu den jährlichen Gesamtausgaben des BMZ weitgehend gleichgeblieben. Bei diesen Vorhaben handelt es sich um die Kernelemente des zweiten Wirkungsstranges. Sowohl die Durchführungsorganisationen als auch zivilgesellschaftliche Träger leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung dieser Vorhaben. Auch in den Länderstrategien des BMZ, die die Grundlage für die Gestaltung des bilateralen EZ-Portfolios bilden, sind menschenrechtliche Standards und Prinzipien nur teilweise enthalten.
- Der MRA wird im Politikdialog und bei der konditionalen Mittelvergabe – dem dritten Wirkungsstrang des MRA – nur teilweise umgesetzt. In Regierungsverhandlungen werden menschenrechtliche Aspekte nur in Einzelfällen explizit thematisiert. Etwas häufiger lassen sich bei den angesprochenen Themen implizite oder indirekte Bezüge zu Menschenrechten herstellen, beispielsweise zu nicht näher spezifizierten Umwelt- und Sozialstandards. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen zur konditionalen Mittelvergabe: Es existiert kein eindeutiger und robuster Zusammenhang zwischen der Menschenrechtssituation in Partnerländern und der Höhe der dort verausgabten EZ-Mittel. Nur in besonderen Fällen – wenn wirtschaftliche oder geopolitische Interessen geringer ausgeprägt sind – besteht ein schwacher statischer Zusammenhang zwischen der landesspezifischen Menschenrechtssituation und dem Rückgang finanzieller Mittel.
- Beiträge des BMZ zur Steigerung der Kohärenz von nationalen und internationalen Politiken mit Menschenrechten – dem vierten Wirkungsstrang des MRA – konnten im Rahmen der Evaluierung nicht umfassend bewertet werden, da zu wenig Akteure für Interviews zur Verfügung standen und somit eine kriterienbasierte Auswahl von Interviewpartner\*innen nicht gewährleistet werden konnte. In jenen Politikfeldern, die mittels qualitativer Interviews untersucht wurden, zeigten sich jedoch einige umfassende und positive Beiträge des BMZ im Sinne des MRA. Dies spiegelt sich auch in den Befunden zur Verankerung menschenrechtlicher Inhalte in Sektorstrategien wider. Diese bilden die Grundlage für die thematische Ausgestaltung der deutschen Entwicklungspolitik. In ihnen sind Aspekte des MRA teilweise enthalten. Insgesamt verweisen die Befunde der Evaluierung aber auch darauf, dass entwicklungspolitische Initiativen nicht immer zu einer tatsächlich erhöhten Kohärenz von Politiken mit Menschenrechten beitragen.

### ***Einflussfaktoren auf die Umsetzung***

Die Umsetzung der vier Wirkungsstränge des MRA wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst. Zunächst sind individuelle Faktoren bedeutsam: In sehr vielen Fällen basiert die Umsetzung des MRA auf individuellen Entscheidungen, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation und den daran beteiligten Personen getroffen werden. So kommt den individuellen Überzeugungen der jeweils beteiligten Personen eine besondere Bedeutung zu, wodurch eine systematische und einheitliche Umsetzung des Menschenrechtskonzepts erschwert wird. Darüber hinaus verhindern eingeschränkte Ressourcen und Kapazitäten – sowohl bei den für die Umsetzung verantwortlichen Akteuren als auch im BMZ-Menschenrechtsreferat – die umfassende Umsetzung des MRA.

Zudem sind konzeptuelle Faktoren für die Umsetzung der Wirkungsstränge des Menschenrechtskonzepts bedeutsam. Mit der Unschärfe der konzeptuellen Ausformulierung einzelner Aspekte des MRA geht zum Beispiel einher, dass weniger spezifische Menschenrechtsvorhaben umgesetzt werden. Dies steht in einem Zusammenhang mit dem konzeptuellen Verständnis des MRA im BMZ, welches eher einzelne Aspekte des MRA als dessen holistischen Ansatz mit allen vier Wirkungssträngen beinhaltet.



Diese auf der individuellen Ebene ansetzenden Faktoren werden durch institutionelle Faktoren ergänzt. Explizite Zielvorgaben und Zielwerte für bestimmte Themen oder Länder setzen beispielsweise einen engen Rahmen für die Gestaltung des Portfolios. Dadurch wird die Umsetzung des MRA und insbesondere von spezifischen Menschenrechtsvorhaben erschwert. Dazu trägt im Kontext der thematischen Konzentration des BMZ-Portfolios auch die Wahrnehmung bei, dass spezifische Menschenrechtsvorhaben zur Fragmentierung des Portfolios führen, da sie sich keinem entwicklungspolitischen Schwerpunkt oder Sektor zuordnen lassen. Auch die Vielzahl unterschiedlicher Querschnittsthemen und Sektorkonzepte schränkt die Umsetzung des MRA in der Praxis ein, da Menschenrechte somit in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen Querschnittsthemen stehen.

In einigen Bereichen kann die Verankerung des MRA auf die Initiative des BMZ und seiner Leitung zurückgeführt werden. Externer öffentlicher oder parlamentarischer Druck und damit einhergehende Aufmerksamkeit können dazu beitragen, dass der MRA umgesetzt wird. Darüber hinaus gibt es auf nationaler und internationaler Ebene Faktoren, die die Umsetzung des MRA behindern, zum Beispiel die von BMZ-Mitarbeitenden als herausfordernd wahrgenommene Koordination mit anderen Ressorts der Bundesregierung.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluierung zeigen, dass die deutsche Entwicklungspolitik den hohen Anforderungen ihres eigenen MRA in der Praxis nur teilweise gerecht wird: Während in einzelnen Handlungsfeldern der MRA größtenteils verankert ist, besteht in den meisten Handlungsfeldern Verbesserungspotenzial. Aus diesem Befund sollte jedoch nicht der Schluss abgeleitet werden, dass die Anforderungen des MRA reduziert werden sollten. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass der MRA trotz seines Alters sowohl inhaltlich als auch im Vergleich mit anderen Entwicklungspartnern noch größtenteils relevant ist. Maßgeblich hierfür ist einerseits die weitgehende inhaltliche Vollständigkeit des Menschenrechtskonzepts, die dazu beiträgt, dass viele aktuell relevante Themen abgedeckt sind. Andererseits liegt dies am holistische Ansatz des MRA, der den Anspruch beinhaltet, umfassend für die gesamte Entwicklungspolitik leitend zu wirken und nur von wenigen anderen Entwicklungspartnern so umfassend formuliert wird. Eine Abkehr von einem genuinen MRA würde mit dem Risiko einhergehen, die Bedeutung des BMZ als menschenrechtlichen Akteur zu reduzieren.

Die Evaluierung kommt daher zum Schluss, dass der holistische, umfängliche MRA weiterhin Gültigkeit behalten sollte. Um seine Verankerung in der EZ-Praxis auszubauen, sollten Faktoren, die seine Umsetzung ermöglichen, gestärkt werden. So sollte das BMZ den MRA konzeptuell weiterentwickeln. Zugleich sollten Inhalte und Anspruchsniveaus von einzelnen seiner Wirkungsstränge für die Praxis klar und einheitlich definiert werden. Im Zuge dessen sollte das BMZ bei Entscheidungstragenden und den für die Umsetzung des MRA verantwortlichen Akteuren einen systematischen Wissensaufbau über den MRA und seine Wirkungsstränge fördern. Diesen Akteuren sollten Hilfsmittel und Beratungsleistungen zugänglich gemacht werden, sodass sie menschenrechtlich fundierte Entscheidungen über die kontext- und situationspezifische Umsetzung des MRA treffen können. Dies kann mit einer Priorisierung einzelner menschenrechtlicher Themen im Sinne der progressiven Realisierung einhergehen. Darüber hinaus können systematische Fortbildungen dazu beitragen, konzeptuelle Unklarheiten über den MRA und seine konstitutiven Elemente zu beseitigen.

Auch auf institutioneller Ebene sollte das BMZ Rahmenbedingungen schaffen, die eine Umsetzung des MRA ermöglichen beziehungsweise erleichtern. So sollte die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben ermöglicht werden, indem sie einem Kernthema zugeordnet werden und Zielvorgaben für die Anzahl von Vorhaben definiert werden. Auch eingeschränkte personelle Ressourcen in BMZ-Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat sollten in diesem Zusammenhang thematisiert werden. Um die Umsetzung des MRA vollständig und fachlich begleitet umzusetzen, sollten menschenrechtliche Pilotländer identifiziert werden.

Für die Beseitigung dieser Faktoren bietet die aktuelle Reform „BMZ 2030“ Chancen. Sie enthält aber auch Risiken. So kann die Konzentration auf wenige Themen im Zuge der Reform dabei helfen, die Vielfalt und

Konkurrenz unterschiedlicher (Querschnitts-)Themen zu reduzieren. Allerdings sollte bei der Überführung von Menschenrechten in ein Qualitätskriterium gewährleistet werden, dass der MRA als umfassender und systematischer Ansatz erhalten bleibt. Dies schließt die Ermöglichung spezifischer Menschenrechtsvorhaben ein.

Dementsprechend werden im Rahmen der Evaluierung folgende Empfehlungen formuliert:

**Empfehlung 1: Dem BMZ wird empfohlen, den holistischen MRA mit seinen vier konstitutiven Wirkungssträngen als Kernelement des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ im entsprechenden Leistungsprofil zu verankern und die vier Wirkungsstränge in handlungsleitenden Entscheidungshilfen auszuformulieren.** In den Entscheidungshilfen sollten Hilfestellungen für die kontext- und portfolioabhängige Umsetzung des jeweiligen Wirkungsstranges sowie für die Priorisierung von Menschenrechtsthemen im Sinne der progressiven Realisierung bereitgestellt werden.

**Empfehlung 2: Dem BMZ wird empfohlen, durch interne Verfahrensbeschreibungen und Mustertexte Lücken in den Verfahren und Prozessen in Hinblick auf die Verankerung von Menschenrechten im Politikdialog zu schließen.** So kann es Länderverantwortliche bei der systematischen Umsetzung des MRA unterstützen.

**Empfehlung 3: Dem BMZ wird empfohlen, die existierenden Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen hinsichtlich ihrer Qualität zu überprüfen und in einem unabhängigen Beschwerdesystem zusammenzuführen, um Menschenrechtsrisiken durch EZ-Maßnahmen vorzubeugen.**

**Empfehlung 4: Dem BMZ wird empfohlen, ein Monitoringsystem für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ zu entwickeln und es für eine evidenzbasierte Steuerung und transparente Kommunikation über den MRA zu nutzen.** Das im Rahmen von „BMZ 2030“ entwickelte Monitoringsystem für das Qualitätsmerkmal sollte mindestens die Umsetzung der vier Wirkungsstränge des MRA (siehe Empfehlung 1) abdecken. Hierbei sollten auch zivilgesellschaftliche Vorhaben berücksichtigt werden.

**Empfehlung 5: Dem BMZ wird empfohlen, die Anzahl spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu steigern und vor dem Hintergrund von „BMZ 2030“ hierfür notwendige Rahmenbedingungen zu schaffen, insbesondere sie in Kernthemen zu verankern und Zielvorgaben für die Anzahl von spezifischen Menschenrechtsvorhaben zu formulieren.** Dazu sollten spezifische Menschenrechtsvorhaben zur Stärkung von Pflichtenträgenden und Menschenrechtsakteuren als explizites Element des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ in der entsprechenden Themenstrategie für das Kernthema verankert werden. Um die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben zu gewährleisten, sollte das BMZ-Menschenrechtsreferat von seinem Konsultationsrecht bei der Erstellung von Kernthemenstrategien Gebrauch machen. Sollte bei der Prüfung der Kernthemenstrategien keine konzeptionelle Verankerung spezifischer Menschenrechtsvorhaben feststellbar sein, sollte ein eigenes Aktionsfeld für spezifische Menschenrechtsvorhaben erstellt werden. Darüber hinaus sollten Vorgaben für die Anzahl von spezifischen Menschenrechtsvorhaben, die die bilaterale staatlichen EZ umsetzt, festgelegt werden. Diese Zielvorgaben sollten zunächst eine jährliche Steigerung der Vorhaben vorsehen.

**Empfehlung 6: Dem BMZ wird empfohlen, in Abstimmung mit den jeweiligen Partnern menschenrechtliche Pilotländer festzulegen, in denen der MRA – begleitet durch das Menschenrechtsreferat – vollständig umgesetzt wird und innovative Instrumente zur effizienten und effektiven Umsetzung (im Sinne der progressiven Realisierung) erprobt werden.** Dazu sollten menschenrechtliche Standards und Prinzipien in allen bestehenden Länderschwerpunkten (Kern- und Initiativthemen) verankert werden. Dies umfasst auch die explizite Ausrichtung auf menschenrechtliche Wirkungen, beispielsweise auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) oder Rechte benachteiligter Gruppen. Spezifische Menschenrechtsvorhaben sollten im Rahmen des Aktionsfeldes „Gute Regierungsführung“ umgesetzt werden. Menschenrechtliche Themen sollten im Politikdialog einen expliziten Platz einnehmen. Die Pilotländer sollten kriterienbasiert ausgewählt und dazu genutzt werden, neue Instrumente, wie menschenrechtliche Portfolio-Assessments und menschenrechtliche Zielgruppenanalysen auf Länder- und Vorhabensebene, systematisch einzusetzen. Auch sollten Beteiligungsprozesse mit der lokalen Zivilgesellschaft und mit Menschenrechtsakteuren verbessert werden. Die Verankerung des MRA in den Pilotländern sollte unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder gemonitort werden, um Erfahrungen auf andere Partnerländer zu übertragen und die Instrumente dort zu nutzen.

**Empfehlung 7: Das BMZ sollte seine personellen Ressourcen in den Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für die Umsetzung des MRA im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung überprüfen und gegebenenfalls anpassen.** Die Überprüfung im Zuge der Umsetzung von „BMZ 2030“ sollte auch möglicherweise zusätzlich notwendige Ressourcen für die Umsetzung menschenrechtlicher Pilotländer in den Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat berücksichtigen. Voraussetzung hierfür ist die klare Definition des Aufgabenzuschnitts des Menschenrechtsreferats, der an die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Anforderungen an die Umsetzung von Qualitätsmerkmalen sowie an die spezifischen Anforderungen des MRA angepasst werden sollte. Für den Fall, dass eine Personalbedarfsermittlung kurzfristig nicht umgesetzt wird, sollten personelle Ressourcen in den entsprechenden Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für zusätzliche menschenrechtliche Aufgaben wie die Pilotländer bis zu einer Personalbedarfserhebung temporär aufgestockt werden.

**Empfehlung 8: Das BMZ sollte die Durchführungsorganisationen beauftragen, gemeinsame Qualitätsstandards für bestehende Verfahren und Prozesse zur querschnittlichen Verankerung des MRA festzulegen und in Hinblick auf positive menschenrechtliche Wirkungen zu verbessern.** Das Sektorvorhaben sollte diesen Prozess unter der Steuerung des BMZ-Menschenrechtsreferats koordinieren und Austauschformate zwischen den Organisationen ermöglichen. Außerdem sollten menschenrechtliche Prinzipien und Standards in der Implementierungs- und Evaluierungsphase von Vorhaben systematisch berücksichtigt werden. Die Umsetzung der querschnittlichen Verankerung von Menschenrechten sollte in der Berichterstattung der Vorhaben nachgehalten werden. Geeignete Koordinierungsgremien, beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft Evaluierung, sollten ein kohärentes Vorgehen der Durchführungsorganisationen bei der Verankerung von menschenrechtlichen Prinzipien und Standards in der Implementierungs- und Evaluierungsphase befördern.

**Empfehlung 9: Dem BMZ wird empfohlen, strukturierte und verpflichtende Fortbildungen für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ und den darin ausformulierten MRA für Länder- und Themenverantwortliche anzubieten.** Diese Fortbildungen sollten durch das Menschenrechtsreferat initiiert und das Fortbildungsreferat ermöglicht werden. Sie sollten inhaltlich so gestaltet sein, dass alle Entscheidungstragenden die konstitutiven Kernelemente des MRA kennen und sie auf konkreten Beispielen basierende, anwendungsorientierte Hinweise für die Umsetzung des MRA und die Anwendung der neuen, in den Pilotländern bewährten Instrumente erhalten.

**Empfehlung 10: Dem BMZ wird empfohlen, sich in politischen Koordinationsgremien verstärkt und einheitlich über alle Themenbereiche hinweg für die ressortübergreifende Kohärenz deutscher Politiken mit Menschenrechten einzusetzen.** So sollten ressortübergreifende Vorgaben zur Gewährleistung von Menschenrechten in Partnerländern der EZ angestrebt werden, die zumindest die EZ und Humanitäre Hilfe umfassen.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: <https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>