

# MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

## *Verankerung und Wirksamkeit in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung*

### Zusammenfassung

Um Menschenrechte in Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu stärken, gibt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in seinem Menschenrechtsansatz unter anderem vor, dass menschenrechtliche Standards und Prinzipien in allen bilateralen EZ-Vorhaben verankert sein müssen (BMZ, 2011).

Wie setzen EZ-Vorhaben diese Anforderungen um? Wie verankern sie menschenrechtliche Standards und Prinzipien? Tragen sie zu menschenrechtsbezogenen Wirkungen bei? Das untersuchte das DEval im zweiten Teil der Evaluierung „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“. Darin analysierte es auch die Kohärenz von Vorhaben, die vom BMZ (ko-)finanziert werden, in Hinblick auf die Förderung und Einhaltung von Menschenrechten.

Dabei wurde ein Fokus auf Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ gelegt, da der 2021 veröffentlichte erste Teil der Evaluierung zeigte, dass menschenrechtliche Standards und Prinzipien im Bereich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung schwächer verankert sind als in den meisten anderen Themenbereichen (Polak et al., 2021).

### Die wichtigsten Ergebnisse des zweiten Teils der Evaluierung sind:

- **Die untersuchten Vorhaben verankern nur einen Teil der menschenrechtlichen Prinzipien.** Während sie die Anforderungen des Menschenrechtsansatzes hinsichtlich des Prinzips der Transparenz und des Umgangs mit Menschenrechtsrisiken in der Planung fast vollständig umsetzen, besteht in drei Bereichen besonderer

Verbesserungsbedarf: Die Vorhaben sollten menschenrechtliche Risiken während der Durchführung stärker berücksichtigen, menschenrechtliche Beschwerdemechanismen besser umsetzen und Partizipationsmöglichkeiten systematischer verankern.

- **Die Vorhaben erreichen nur teilweise menschenrechtsbezogene Wirkungen.** Sie tragen zur schrittweisen Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit bei, indem sie indirekt die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen unterstützen. Allerdings beabsichtigen die Vorhaben kaum, menschenwürdige Arbeitsbedingungen im Sinne des Rechts auf Arbeit zu fördern. Auch die menschenrechtliche Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden<sup>1</sup> ist kaum Teil ihrer Agenda.

### Das DEval empfiehlt daher Folgendes:

- Um die **Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in Vorhaben** zu stärken, sollten die Durchführungsorganisationen ihre Qualitätssicherung zur Umsetzung des Menschenrechtsansatzes verbessern und Anreize für dessen Verankerung schaffen. Ergänzend sollte das BMZ den Ansatz in alle Kernthemenstrategien aufnehmen. Das EZ-weite Beschwerdesystem sollte durch das BMZ in einem konsultativen Prozess weiterentwickelt werden.
- **Wirkungen auf Menschenrechte** können die Durchführungsorganisationen zusätzlich stärken, indem sie Musterbeispiele für die Umsetzung menschenrechtlicher Wirkungen in Vorhaben entwickeln. Um Synergien zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteursgruppen besser nutzen zu können, sollte das BMZ Austauschformate in den Partnerländern anbieten.

<sup>1</sup> Aus menschenrechtlicher Perspektive werden all jene Personen als Rechteinhabende bezeichnet, die über ein Schutzrecht verfügen. Dieses Schutzrecht haben Rechteinhabende gegenüber Pflichtentragenden. Pflichtentragende sind Akteure, die eine besondere Verpflichtung haben, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

## Vorgehensweise der Evaluierung

Das Evaluierungsteam ging menschenrechtsbasiert vor und berücksichtigte menschenrechtliche Standards und Prinzipien während des Evaluierungsprozesses. Es nutzte zudem einen theoriebasierten Ansatz und wendete folgende Methoden an:

- In kriterienbasiert ausgewählten **Fallstudien** wurden Vorhaben in Indien und Nigeria vertieft untersucht, indem Implementierungspartner, Mitarbeitende und Verantwortliche von Vorhaben sowie adressierte Rechteinhabende interviewt und Dokumente analysiert wurden. Ergänzend wurden Vorhaben in Ägypten, Ghana und Usbekistan untersucht, indem Verantwortliche von Vorhaben befragt und Projektdokumente ausgewertet wurden.
- Im Rahmen einer **Synthese von Ergebnissen aus Projektevaluierungen** wurde eine repräsentative Stichprobe zufällig ausgewählter Evaluierungsberichte der Durchführungsorganisationen inhaltsanalytisch untersucht.

## Die Verankerung des Menschenrechtsansatzes in Vorhaben

In den untersuchten Vorhaben sind menschenrechtliche Standards und Prinzipien<sup>2</sup> unterschiedlich gut verankert (siehe Abbildung 1):

- **Fast vollständig umgesetzt werden das Prinzip der Transparenz in Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen sowie die Anforderungen hinsichtlich des Umgangs mit Menschenrechtsrisiken in der Planung.** Die untersuchten Vorhaben stellen vorhabensbezogene Informationen umfassend bereit und prüfen zu Beginn mögliche menschenrechtliche Risiken nahezu vollständig.
- **Kaum umgesetzt werden das Prinzip der Partizipation und die Anforderungen in Bezug auf Beschwerdemechanismen.** Partizipation ist in den untersuchten Vorhaben selten systematisch verankert und vor Ort liegen sehr wenige Informationen über Beschwerdemechanismen vor. Zwar existieren häufig informelle Beschwerdemöglichkeiten; formelle Beschwerdemechanismen kennen die von den Vorhaben adressierten Rechteinhabenden aber kaum. Selten sind Informationen darüber verfügbar, wie Beschwerdemechanismen die Kriterien Unabhängigkeit und Objektivität erfüllen.
- **Die Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien in der Durchführungsphase von Vorhaben sollte verbessert werden.** Das Prinzip der Nichtdiskriminierung setzen die Vorhaben zwar während der Planung gut um und gehen währenddessen auch gut mit Menschenrechtsrisiken um. Allerdings sollten sie die Einhaltung dieser Prinzipien auch in der Durchführung deutlich besser gewährleisten.

**Abbildung 1** Bewertung der Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien in Vorhaben

Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit			
Partizipation und Empowerment			
Transparenz und Rechenschaftspflicht: Informationen			
Transparenz und Rechenschaftspflicht: Beschwerdemechanismen			
Menschenrechtsrisiken: Planung			
Menschenrechtsrisiken: Durchführung			
<b>Verfehlt</b>		<b>Teilweise erfüllt</b>	<b>Erfüllt</b>

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der Fallstudien und Schreibtischfallstudien

<sup>2</sup> Das DEval folgt der Definition des BMZ und untersuchte die Prinzipien Partizipation und Empowerment, Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht. Ergänzend wurde der Umgang mit Menschenrechtsrisiken zur Gewährleistung menschenrechtlicher Standards untersucht.

- **Bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes werden komparative Stärken und Schwächen der Durchführungsorganisationen ersichtlich.** In Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) sind Beschwerdemechanismen besser als in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) implementiert und das menschenrechtliche Risikomanagement ist in der Durchführung umfassender verankert. In TZ-Vorhaben werden dagegen die Prinzipien Nichtdiskriminierung und Partizipation besser umgesetzt.

## Die Wirksamkeit auf Menschenrechte

Die untersuchten Vorhaben erreichen nur einen Teil der menschenrechtsbezogenen Wirkungen, die das BMZ für das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ vorsieht<sup>3</sup> (siehe Abbildung 2):

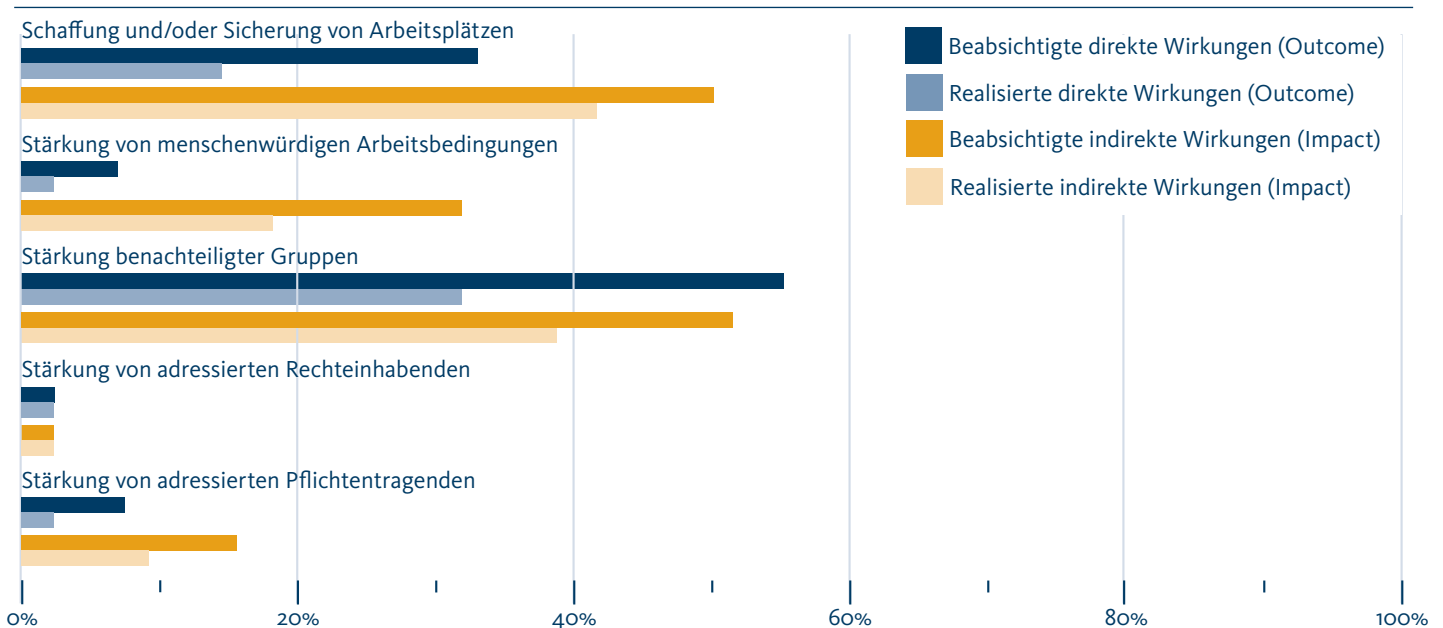
- **Die Vorhaben des Aktionsfelds tragen nur teilweise zu menschenwürdiger Arbeit bei.** Häufig unterstützen die untersuchten Vorhaben die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und bereiten somit die schrittweise Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit vor.<sup>4</sup> Sie leisten aber kaum Beiträge zur Stärkung guter Arbeitsbedingungen, vor allem da dies nicht explizit zu ihren Zielen gehört. Jene Vorhaben, die entsprechende Ziele verfolgen, legen ihren Fokus auf einzelne Aspekte von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, insbesondere auf Entlohnung.

- **In einem Teil der Vorhaben profitieren benachteiligte Gruppen von den Wirkungen der Vorhaben.** Allerdings werden hierbei nur einzelne benachteiligte Gruppen besonders gefördert – vor allem Frauen oder Menschen in ländlichen Regionen. Andere Gruppen wie Menschen mit Behinderungen oder Personen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, werden von den Vorhaben kaum adressiert.
- **Verbesserungsbedarf besteht auch bei der menschenrechtlichen Stärkung von adressierten Rechteinhabenden und Pflichtentragenden.** Die untersuchten Vorhaben verfolgen kaum Wirkungen, die dazu beitragen, dass adressierte Rechteinhabende ihre Rechte kennen und einfordern können. Auch Wirkungen, die adressierte Pflichtentragende so stärken, dass sie ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können, werden nur punktuell verfolgt.

## Fazit und Empfehlungen

Im Rahmen dieses zweiten Teils der Menschenrechtsevaluierung wurden Bereiche identifiziert, in denen die querschnittliche Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien gut gelingt. Bei anderen Aspekten des Menschenrechtsansatzes wurde hingegen deutlicher Verbesserungsbedarf identifiziert.

**Abbildung 2 Anteil der intendierten und realisierten Wirkungen auf Menschenrechte in Projektevaluierungen**



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, n=44

<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich um Beiträge zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit durch die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Förderung von guten Arbeitsbedingungen inklusive der Stärkung des sozialen Dialogs. Die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen ist definitorischer Teil des Rechts auf Arbeit. Neue oder gesicherte Arbeitsplätze bilden zudem die Grundlage für die schrittweise Verwirklichung von guten Arbeitsbedingungen. Zweitens wurde die Stärkung von Rechteinhabenden, insbesondere von strukturell benachteiligten Gruppen, sowie von Pflichtentragenden als menschenrechtsbezogene Wirkungen des Aktionsfelds untersucht.

<sup>4</sup> Der Umfang und die Qualität dieser Arbeitsplätze können nicht systematisch bewertet werden, da Informationen hierüber häufig auf nicht oder nur punktuell überprüften Schätzungen der Partnerinstitutionen beruhen. Herausforderungen, die Quantität und Qualität von Beschäftigungseffekten zu erfassen, werden auch in der DEval-Synthese zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bestätigt (Habel et al., 2021). Dazu gehören auch methodische Herausforderungen bei der Messung indirekter Beschäftigungseffekte (RWI, 2014).

Die daraus abgeleiteten Empfehlungen bauen auf den Empfehlungen des ersten Teils der Evaluierung auf und ergänzen diese (Polak et al., 2021).

Um die querschnittliche Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der deutschen EZ zu stärken, empfiehlt die Evaluierung den Durchführungsorganisationen, ihre Qualitätssicherung in Hinblick auf die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes zu verbessern (Empfehlung 1). Zugleich sollten sie individuelle Initiativen für die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes stärken, indem sie Anreizsysteme für Verantwortliche von Vorhaben entwickeln – etwa durch die Vergabe von Preisen (Empfehlung 2). Dem BMZ wird empfohlen, dem in der Praxis wahrgenommenen Spannungsverhältnis zwischen den Zielen des Menschenrechtsansatzes und sektoralen Zielen entgegenzuwirken. Dazu sollten die Kernthemenstrategien aufzeigen, wie der Menschenrechtsansatz die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele fördern kann (Empfehlung 4). Zusätzlich sollte das BMZ in einem konsultativen Prozess existierende Beschwerdemechanismen in einem unabhängigen, EZ-weiten Beschwerdesystem zusammenführen (Empfehlung 3).

Auch in Bezug auf die Verankerung von Wirkungen auf Menschenrechte konstatiert die Evaluierung Verbesserungsbedarf. Auf den Empfehlungen 1 bis 4 aufbauend empfiehlt das DEval, menschenrechtsbezogene Wirkungen zu stärken.

Die Durchführungsorganisationen sollten – ausgehend vom Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ – Musterbeispiele für menschenrechtliche Begleitmaßnahmen oder Modulbausteine entwickeln. Diese sollen Vorhabensverantwortlichen veranschaulichen, wie menschenrechtsbezogene Wirkungen in Vorhaben integriert werden können (Empfehlung 5).

Die Evaluierung verweist auch auf Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Kohärenz von BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben und enthält daher folgende Empfehlung:

Um die Kohärenz von bilateralen Vorhaben sowie Projekten zivilgesellschaftlicher Organisationen und privatwirtschaftlicher Unternehmen zu stärken, sollten im Falle von Synergiepotenzialen Formate angeboten werden, die einen strukturierten Austausch zwischen den Akteursgruppen ermöglichen (Empfehlung 6).

## Literaturhinweise

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

**Habbel, V. et al. (2021)**, *Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

**Polak, J. T. et al. (2021)**, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik: Konzept und Umsetzung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

**RWI (2014)**, *Integrierte Evaluierungsansätze zur Messung von Beschäftigungseffekten – Anschlussstudie Marokko*, Endbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.



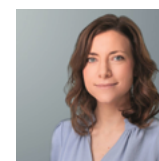
**Dr. Jan Tobias Polak**  
Senior-Evaluator



**Dr. Angela Heucher**  
Senior-Evaluatorin



**Lea Smidt**  
Evaluatorin



**Lena Taube**  
Evaluatorin

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.