



Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur DEval-Studie: „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) begrüßt den vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vorgelegten Bericht „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung“.

Die Evaluierung untersucht das 2011 verabschiedete BMZ-Menschenrechtskonzept und den darin formulierten Menschenrechtsansatz (MRA). Sie dient sowohl der Rechenschaftslegung als auch dem Anspruch, Konzeptinhalte und MRA anzupassen, indem sie zum einen die Relevanz des MRA und die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts analysiert und zum anderen dazu beiträgt, den MRA strategisch weiterzuentwickeln.

Die Evaluierung gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil untersucht die Inhalte und Wirksamkeit des MRA sowie des Menschenrechtskonzepts insgesamt und wurde im Zeitraum Juni 2019 - März 2021 durchgeführt und erstellt. Vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Bericht zu diesem ersten Teil. Der zweite Teil wird im Zeitraum April 2021 - Juni 2022 durchgeführt und erstellt. Er untersucht die Umsetzung des MRA in dem ausgewählten Handlungsfeld der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung. Aufgrund der großen Bedeutung von Menschenrechten in der deutschen EZ veröffentlicht das BMZ bereits jetzt den Bericht zu Teil 1 der Evaluierung und nimmt Stellung zu den darin festgehaltenen Ergebnissen und ausgesprochenen Empfehlungen.

Das BMZ versteht Menschenrechte als Leitprinzip seiner Entwicklungspolitik. In seinem Menschenrechtskonzept hat es den MRA zur Verwirklichung seiner Menschenrechtspolitik formuliert. Der MRA umfasst grundsätzlich drei „Wirkungsstränge“: die Querschnittsverankerung des Ansatzes, die spezifischen Menschenrechtsmaßnahmen sowie den Politikdialog. Ergänzt werden diese drei Wirkungsstränge um Politikkohärenz. Das DEval spricht deshalb von vier Wirkungssträngen.

Relevanz des Evaluierungsgegenstandes

Der Evaluierungsbericht bestätigt die Relevanz von Menschenrechten als ein zentrales Leitprinzip der deutschen EZ. Das BMZ stellt dazu fest: Nur durch die Stärkung politisch-bürgerlicher wie auch wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte ist nachhaltige, inklusive Entwicklung weltweit möglich. Dies untermauert auch die VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. So bedrohen aktuell diverse Faktoren massiv den Schutz und die Förderung der Menschenrechte weltweit. Hierzu gehören sowohl globale Krisen wie COVID-19, der Klimawandel, wachsende Ungleichheit, gewaltsame Konflikte, Gewalt gegen Kinder, Frauen und LSBTI-Personen, als auch die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen und eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten für die aktive Zivilgesellschaft.

Im Rahmen des Reformprozesses „BMZ 2030“ wurde beschlossen, „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ als eines von sechs querschnittsmäßig zu verankernden „Qualitätsmerkma-

len“ (QM) als verbindlich für die Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu definieren. Hierfür erarbeitet das BMZ derzeit eine übergreifende Strategie, ein sogenanntes „Leistungsprofil“.

Die Ergebnisse des Berichts liefern damit relevante Erkenntnisse für die inhaltliche Weiterentwicklung des MRA sowie seine Verankerung in der deutschen EZ und im Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“. Entsprechende Empfehlungen der Evaluierung in Hinblick auf die Umsetzung des MRA werden in das neue Leistungsprofil einfließen, das sowohl den Aufbau und die Gestaltung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben in der Entwicklungszusammenarbeit als auch die systematische Querschnittsverankerung des MRA in allen Sektoren und Handlungsfeldern (Kern- und Initiativthemen) der deutschen EZ umfasst. Der Bericht gibt zudem konstruktive Hinweise für die anschließende (Weiter-)Entwicklung von Plänen und praktische Hilfestellungen zur Umsetzung des Qualitätsmerkmals sowie darauf aufbauenden Fortbildungsformaten.

Der Zeitpunkt der Evaluierung war passend zur Unterstützung dieses Reformprozesses.

Ergebnisse der Evaluierung

Der Evaluierungsbericht weist darauf hin, dass das Menschenrechtskonzept des BMZ grundsätzlich relevant bleibt, die daraus folgenden menschenrechtlichen Anforderungen aber in einigen Bereichen noch nicht ausreichend in die Praxis umgesetzt werden.

Die Kernempfehlungen beziehen sich auf die strategische Verankerung des Menschenrechtsansatzes und auf dessen praktische Umsetzung, das Monitoring und die Qualitätssicherung von entsprechenden Maßnahmen. Für die strategische Weiterentwicklung und evidenzbasierte Steuerung des MRA schlägt DEval vor, Faktoren, die die Umsetzung des MRA ermöglichen, zu stärken und den Ansatz selbst konzeptionell weiterzuentwickeln (vgl. 4. Wirkungsstrang

Politikkohärenz). Zugleich sollten Inhalte und Anspruchsniveaus einzelner „Wirkungsstränge“ für die Praxis klarer und einheitlicher definiert werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1) Verankerung des Menschenrechtsansatzes und Monitoring (Empfehlungen 1, 2 und 4)

Die Evaluierung empfiehlt eine Verankerung des MRA in all seinen Dimensionen im Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ sowie die Entwicklung eines Monitoringsystems für die Steuerung der Umsetzung des MRA (Empfehlung 4). Wie im Bericht vorgeschlagen, strebt das BMZ an, den holistischen Charakter des Menschenrechtsansatzes und seine wesentlichen Elemente zu erhalten, bei gleichzeitigem Ausbau von Synergien mit den Themen Gleichberechtigung der Geschlechter und Inklusion. Das neue, übergreifende Qualitätsmerkmal soll diese Stränge in einer Strategie (Leistungsprofil) zusammenführen und so den holistischen Charakter und gegenseitige Wechselwirkungen auch nach außen hin deutlich machen. Die Ausformulierung der übergreifenden Strategie, einschließlich der Definition der relevanten Ansätze und Umsetzungsvorgaben, wird im BMZ derzeit breit abgestimmt; die staatlichen Durchführungsorganisationen und die Zivilgesellschaft werden dabei konsultiert.

Die BMZ-Regionalreferate werden das BMZ-Sektorreferat „Menschenrechte, Gleichberechtigung, Inklusion“ auch in Zukunft bei der Erarbeitung von Länderstrategien und Länderprogrammen systematisch einbinden. Unabhängig von der besonderen fachlichen Rolle des Sektorreferates ist zu berücksichtigen, dass der MRA gemäß BMZ 2030-Prozess verbindlich vom gesamten BMZ umgesetzt werden soll, d.h. dieser Prozess entfaltet eine unmittelbare Bindungswirkung für alle Entscheidungsträger, die es nachzuhalten gilt.

Der Reformprozess „BMZ 2030“ befindet sich derzeit noch in der Umsetzung. Strategiepapiere für Kern- und Initiativthemen (bislang „thematische Schwer-

punkte“) sowie Leistungsprofile für Qualitätsmerkmale (Querschnittsthemen), sollen bis Ende 2021 fertiggestellt sein.

Durch klare Vorgaben des Qualitätsmerkmals soll die Erfassung, Berücksichtigung und Förderung strukturell besonders benachteiligter Gruppen (z.B. Menschen mit Behinderungen, LSBTI-Personen, indigene Völker) entsprechend dem Leitprinzip der Agenda 2030 *leave no one behind* verstärkt werden und systematischer erfolgen. Zu den Vorgaben gehören z.B. eine Schwerpunktsetzung von Themen und eine disaggregierte Datenerfassung in Bezug auf einzelne Fokusgruppen. Das zu erstellende Leistungsprofil soll auch weitere Lücken des BMZ-Menschenrechtskonzeptes von 2011, z.B. durch Bezugnahme auf die Agenda 2030 oder im Bereich Klimawandel, Flucht und Migration sowie Digitalisierung, schließen, wie von der Evaluierung empfohlen.

Die entsprechende Empfehlung (E1), die vier vom DEval definierten Wirkungsstränge in handlungsleitenden Entscheidungshilfen auszuformulieren, wird das BMZ prüfen.

Das BMZ stimmt grundsätzlich auch der Empfehlung zu, dass die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der deutschen EZ noch systematischer überprüft werden muss (Empfehlung 4). Die Erarbeitung von Lösungen für die Umsetzung und das Monitoring der Qualitätsmerkmale sowie der Kern- und Initiativthemen ist ein laufender Prozess und genießt im BMZ hohe Priorität. Entsprechende Vorschläge werden unter Einbindung der Grundsatzabteilung abgestimmt und sollen sowohl die politisch-strategische als auch die operative Ebene einschließen.

Das BMZ beabsichtigt, für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ Zielvorgaben und Schlüsselindikatoren festzulegen, um zu fundierten Aussagen zu kommen.

2) Spezifische Menschenrechtsvorhaben und Mainstreaming des Menschenrechtsansatzes (Empfehlungen 5, 6 und 8)

Die Evaluierung empfiehlt eine Steigerung der Anzahl spezifischer MR-Maßnahmen und Verankerung in den Kernthemen von BMZ 2030 (Empfehlung 5), die Festlegung auf Pilotländer für spezifische MR-Vorhaben zur strategischen Umsetzung des MRA und zur Erprobung innovativer Ansätze (Empfehlung 6), sowie die Beauftragung der Durchführungsorganisationen zur gemeinsamen Festlegung von Qualitätsstandards für bestehende Verfahren und Prozesse zur querschnittsmäßigen Verankerung des MRA (Empfehlung 8).

Das BMZ wird in allen Kern- und Initiativthemen die Querschnittsverankerung des Menschenrechtsansatzes im Rahmen des Qualitätsmerkmals sicherstellen. In besonders relevanten Bereichen sollen auch weiterhin spezifische Vorhaben möglich sein, die gezielt zur Stärkung bestimmter Menschenrechte und Menschenrechtsinstitutionen beitragen. Dabei prüft das BMZ, ob klare Zielvorgaben für die Anzahl von spezifischen Vorhaben (Empfehlung 5) integriert werden können. Die spezifischen Vorhaben sollen allerdings noch stärker als bisher mit Maßnahmen in den Kernthemen verbunden werden, um Synergien zu schaffen und um die durch den Reformprozess „BMZ 2030“ anvisierte thematische Konzentration zu befördern. In diesem Zusammenhang wird das BMZ auch die von der Evaluierung empfohlene Einführung von Pilotländern, in denen innovative Vorhaben zur umfassenden Umsetzung des MRA erprobt werden, prüfen.

Eine grundsätzliche Vereinheitlichung von Qualitätsstandards zur Umsetzung des MRA durch die DO wurde bisher nicht angestrebt, da das BMZ schon jetzt ein Monitoring der MR-Vorhaben über die gemeinsam vereinbarten Mechanismen der DO sicherstellt. Das BMZ nimmt Empfehlung 8 bezüglich der Vereinheitlichung von Qualitätsstandards aber zur Kenntnis und wird mögliche Verbesserungen/ Umsetzungsschritte im Dialog mit den DO prüfen. Das Sektorreferat erstellt zudem menschenrechtliche Portfolio-Assessments mit Unterstützung der DO auf

Anfrage von Regionalreferaten. Darüber hinaus verfügen die DO über entsprechende menschenrechtsrelevante Analyseinstrumente.

Grundsätzlich wird aber in den BMZ-finanzierten Vorhaben, die die DO und die Zivilgesellschaft umsetzen, eine Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft angestrebt, um bestehende Verfahren zu verbessern.

3) Fortbildungen (Empfehlung 9)

Die Evaluierung unterstreicht, dass die Umsetzung des MRA oft von individuellen Faktoren abhängt und geeigneten Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen daher eine wichtige Rolle zukommt. Sie empfiehlt insofern die Einführung von verpflichtenden Fortbildungen zum QM.

BMZ und DO haben bereits jeweils eigene Fortbildungsformate zur besseren Verankerung des Menschenrechtsansatzes entwickelt. Eine Weiterentwicklung und Ausweitung auf Inhalte und Ziele des Qualitätsmerkmals ist vorgesehen, einschließlich der Thematisierung von besonders benachteiligten Personen und Gruppen wie LSBTI-Personen etc. Das BMZ wird seine hauseigenen Fortbildungsformate an die Anforderungen des „BMZ 2030“-Prozesses anpassen. Dabei sollen auch bestehende Formate wie z.B. das „EZ-Kolleg“ zur Einführung neuer Mitarbeitender nach Möglichkeit stärker genutzt werden.

4) Verankerung des MRA im Politikdialog (Empfehlung 2)

Die Evaluierung empfiehlt eine systematischere Verankerung des MRA im Politikdialog und eine Anpassung bzw. Ergänzung entsprechender interner Verfahrensbeschreibungen. Allerdings wird angemerkt, dass sich die Evaluierung hier lediglich auf die Auswertung von Regierungsverhandlungsprotokollen bezieht. Gerade der Dialog zu Menschenrechtsfragen erfolgt jedoch vor allem vor Ort durch die Auslandsvertretungen.

Als Leitprinzip der deutschen EZ sind die menschenrechtlichen Verpflichtungen handlungsleitend für

das gesamte entwicklungspolitische Handeln. Sie sind somit auch ein wichtiger und verbindlicher Teil des Politikdialogs. Der Politikdialog in Bezug auf die Einhaltung der (universellen) menschenrechtlichen Standards beinhaltet neben den Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen verschiedene Elemente auf unterschiedlichen Ebenen, wie der Kontakt mit den Partnern im jeweiligen Länderkontext, Sektordialoge und die Kommunikation bei der täglichen Umsetzung von Vorhaben. Die Berücksichtigung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ ist als Gütesiegel der deutschen EZ für die entwicklungspolitische Arbeit des gesamten BMZ verbindlich. Entsprechende Vorgaben für den Politikdialog sollen deshalb in möglichen Umsetzungshilfen, Mustertexten und Verfahrensbeschreibungen angepasst bzw. ausgeweitet werden. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass das gesonderte Format der Menschenrechtsdialoge der Bundesregierung mit ausgewählten Partnerländern besteht, wo diesbezüglich Herausforderungen explizit aufgegriffen werden

5) Überprüfung und ggf. Anpassung personeller Ressourcen (Empfehlung 7)

Das BMZ prüft jährlich Aufgaben und Personalbedarfe aller Referate im Rahmen des Alternativen Verfahrens zur Personalbedarfsermittlung (KOMPASS), das Elemente von Zielvereinbarung, Aufgabenkritik und Stellenallokation umfasst. Die Personalbedarfsermittlung orientiert sich dabei sowohl an den von der Hausleitung vorgegebenen Zielen als auch den Zielen der einzelnen Referate. Es wird ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung von BMZ 2030 gelegt. Eventuell veränderte Bedarfe für die Umsetzung des MRA werden im Rahmen des bestehenden KOMPASS-Verfahrens ermittelt. Eine gesonderte Personalbedarfsermittlung ist aus Sicht des BMZ nicht notwendig.

6) Prüfung der Beschwerdemechanismen der DO und Einführung eines unabhängigen Beschwerdesystems (Empfehlung 3)

Das BMZ ist bereits im Austausch mit den Durchführungsorganisationen zur verbesserten Funktionsweise und Ausrichtung ihrer Beschwerdemechanismen und führt diesen fort. Das BMZ wird dabei weiterhin sicherstellen, dass die einzelnen Mechanismen auf Ebene der DO und der Unabhängigkeit der Meldesysteme vor Ort den menschenrechtlichen Kriterien (insbesondere der Zugänglichkeit, Transparenz, Unabhängigkeit, Ausgewogenheit, Legitimität, Berechenbarkeit und Quelle des Lernens) des BMZ umfänglich entsprechen. Gegenstand des Austauschs mit den DO wird auch die konkrete Nutzung und Weiterentwicklung dieser Mechanismen sein. Einen besonderen Fokus legt das BMZ dabei darauf, dass die Zugänglichkeit zu den Mechanismen für alle benachteiligten Menschen und Gruppen weltweit (z.B. Kinder, Menschen mit Behinderungen, Indigene) in Bezug auf die noch bestehenden sprachlichen und technischen Barrieren und Prozesse verbessert wird.

7) Verstärkter Einsatz in politischen Koordinationsgremien für ressortübergreifende Kohärenz (Empfehlung 10)

Das BMZ wird sich weiterhin, unter Berücksichtigung der Vorgaben zur Federführung einzelner Ressorts in ihren Politikfeldern, für ressortübergreifende Kohärenz der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung einsetzen. Aktuelle Beispiele sind das neue Lieferkettengesetz sowie die LSBTI-Inklusionsstrategie der Bundesregierung zur Auswärtigen Politik und Entwicklungszusammenarbeit, die am 3.3.2021 im Kabinett verabschiedet wurde. Die BMZ-finanzierte strukturbildende Übergangshilfe wird bereits durch den MRA erfasst. Die Humanitäre Hilfe wird vom Auswärtigen Amt verantwortet. Für ihr Engagement in Krisenkontexten und fragilen Staaten haben AA und BMZ verbindliche Mechanismen wie das Konzept der Gemeinsamen Analyse und Abgestimmten Planung (GAAP) vereinbart, um in der Anwendung ihrer jeweiligen Instrumente die ressortübergreifende Kohärenz sicherzustellen. In den Partnerländern des BMZ findet die Abstimmung im Rahmen der durch die Auslandsvertretungen etablierten Formate sowie Gebertreffen statt.

Herausgeber	Bundeministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Referat Menschenrechte, Gleichberechtigung, Inklusion	Postanschrift der BMZ-Dienstsitze	BMZ Berlin Stresemannstraße 94 10963 Berlin
	Stand	05/2021	T +49 (0)30 18 535-0
Kontakt	poststelle@bmz.bund.de www.bmz.de		BMZ Bonn Dahlmannstraße 4 53113 Bonn
	www.bmz.de		T +49 (0)228 99 535-0