

Das ABC der Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit

Einleitung

Wie kann Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Menschenrechte gemeinsam mit seinen Partnern wirksam fördern? Was verbindet den Menschenrechtsansatz und die feministische Entwicklungspolitik? Wie lässt sich sicherstellen, dass EZ-Maßnahmen den größtmöglichen Nutzen für die gesamte Bevölkerung haben und dabei keinen – nicht intendierten – Schaden verursachen? Und nicht zuletzt: Wie kann die Umsetzung der Menschenrechte zu Armutsreduzierung, dem Abbau von Ungleichheit und Diskriminierung sowie zu nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 und SDGs beitragen?

Informationen zu und Antworten auf häufige Fragen stehen im Mittelpunkt dieser Publikation. Sie ist Teil einer Reihe von Arbeitsinstrumenten, die EZ-Praktiker*innen unterstützen, den Menschenrechtsansatz in ihre Arbeit zu integrieren.

Für Leser*innen, die dieses Dokument per Sprachausgabe wiedergeben, schicken wir voraus: Leider ist kaum eines der verlinkten PDF-Dokumente vollständig barrierefrei, daher verzichten wir auf eine Auszeichnung.

Inhalt

1. Menschenrechtsansatz in der deutschen EZ	2
2. Die wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträge	3
3. Wichtige Menschenrechtsakteure	4
4. Weitere UN-Gremien und -Verfahren: UN-Menschenrechtsrat, Sondermandate und UPR	5
5. Menschenrechte und die SDGs	7

Herausgegeben von:

1. Menschenrechtsansatz in der deutschen EZ

Vorhaben der deutschen EZ sollen positive Wirkungen auf Menschenrechte haben und Risiken für die Menschenrechte prüfen und vermeiden. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat dies 2011 im **Strategiepapier „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“** verbindlich festgelegt und schreibt dies auch im Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Inklusion“ fort. Als Orientierung für die Umsetzung gibt es den **BMZ-Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programm-vorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit** (PDF, 346 KB).

Die Durchführungsorganisationen haben entsprechende Prüfsysteme entwickelt und die Nachhaltigkeitsrichtlinien der beiden großen Durchführungsorganisationen **KfW Entwicklungsbank** und der **GIZ** sehen vor, dass jedes Projekt einer systematischen Risikoprüfung unterzogen werden muss; Menschenrechte sind eines der geprüften Themen. Ähnlich verfahren andere Geber, **zum Beispiel UNDP mit seiner Prüfung der Umwelt- und Sozialrisiken.**

Der im BMZ-Strategiepapier definierte Menschenrechtsansatz beinhaltet:

1. **Stärkung** von Rechtsinhaber*innen (die Bevölkerung) und Pflichtenträger*innen (staatliche Stellen) in ihrer jeweiligen Rolle,
2. **Förderung von Partizipation und Empowerment, Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht** als zentralen **Menschenrechtsprinzipien** und damit Förderung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Vorhaben,
3. Zusammenarbeit mit Menschenrechtsinstitutionen und Verwendung von Menschenrechtsinstrumenten, um den Menschenrechtsschutz in Partnerländern zu verbessern.

Der Menschenrechtsansatz ist damit idealerweise im Querschnitt von Vorhaben aller Sektoren zu finden. Darüber hinaus unterstützt die deutsche EZ spezifische Menschenrechtsprojekte in Partnerländern.

Der Menschenrechtsansatz teilt viele Anliegen feministischer Entwicklungspolitik: Sein Fokus liegt auf der Transformation von sozialen Verhältnissen, die durch Ungleichheit und sich gegenseitig verstärkende Diskriminierungen gekennzeichnet sind, sei es auf der Basis von Geschlecht, Herkunft, Religion, Sozialstatus, Alter, sexueller Orientierung oder anderer Gründe. Er zielt auf Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe aller Rechteinhabenden an der Entwicklung einer Gesellschaft. Als Schutz des Individuums vor Verletzungen durch den Staat und private Akteure ist der Menschenrechtsansatz grundsätzlich machtkritisch. Da die menschenrechtlichen Verpflichtungen Auswirkungen auf alle Politikfelder haben, ist auch im Menschenrechtsansatz die Kohärenz der verschiedenen Felder der Innen- und Außenpolitik zentral.





2. Die wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträge

Grundlage für die Menschenrechtsarbeit des BMZ sind die UN-Menschenrechtsverträge. Diese Abkommen werden durch regionale Menschenrechtsverträge ergänzt, so in Europa, in Afrika, den Staaten der Arabischen Liga und auf dem amerikanischen Kontinent. Wenn Staaten diese Abkommen ratifizieren, verpflichten sie sich selbst zur Umsetzung. Einen auf Zwang beruhenden Durchsetzungsmechanismus gibt es für diese Verträge nicht; daher ist der politische Dialog über und zu Menschenrechten so entscheidend.

Die neun grundlegenden UN-Menschenrechtsverträge (Stand: August 2022)

Vertrag	Vertragsstaaten
Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) 1965	182
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt; ICCPR) 1966	173
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt; ICESCR) 1966	171
Frauenrechtskonvention (CEDAW)	189
Anti-Folterkonvention (CAT) 1984	173
Kinderrechtskonvention (CRC) 1989	196
Wanderarbeiterkonvention (CMW) 1990	57
Behindertenrechtskonvention (CRPD) 2006	185
Konvention gegen das Verschwindenlassen (CED) 2006	68

Zur Ergänzung der Verträge gibt es sogenannte Zusatzprotokolle. Manche ermöglichen Personen, die von einer Menschenrechtsverletzung betroffen sind, bei dem zuständigen UN-Ausschuss Beschwerde zu führen. Andere garantieren über die jeweiligen Verträge hinausgehende Rechte; so regelt z.B. eines der drei Zusatzprotokolle zur Kinderrechtskonvention die Rechte von **Kindern in bewaffneten Konflikten** (Englisch).

Auslegung von Menschenrechtsverträgen

Die in den Menschenrechtsverträgen enthaltenen Rechte sind allgemein gehalten; sie müssen ausgelegt werden, um in den verschiedenen Politikfeldern anwendbar zu sein. Diese Auslegung der Menschenrechte erfolgt durch die **UN-Vertragsorgane** (Englisch), auch Fachausschüsse genannt, Gremien aus internationalen, unabhängigen Fachleuten. Sie konkretisieren die Inhalte der Staatenverpflichtungen in sogenannten Allgemeinen Bemerkungen (Englisch: **General Comments oder Recommendations**). Diese Allgemeinen Bemerkungen sind autoritative Auslegungen des jeweiligen Menschenrechts.

Ein für die EZ relevantes Beispiel ist die **Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zu staatlichen Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext unternehmerischen Handelns** (PDF, 72 KB) des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Ein englischsprachiger **Überblick zu Allgemeinen Bemerkungen** findet sich auf der Seite der UN-Vertragsausschüsse.

Berichtsverfahren

Aus der Ratifizierung von Menschenrechtsverträgen folgt eine regelmäßige Berichtspflicht der Staaten an die UN-Vertragsorgane. Die Staatenberichte werden dabei von Ministerien in den Vertragsstaaten erstellt. Für eine vielstimmigere Darstellung der Menschenrechtslage verfassen **Menschenrechtsakteure** wie Nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen sogenannte Parallelberichte mit ihren Einschätzungen zur Menschenrechtslage und reichen sie bei den UN-Vertragsorganen ein. Die UN-Vertragsorgane nutzen diese Parallelberichte und verfassen nach einem Dialog mit dem jeweiligen Staat die sogenannten Abschließenden Bemerkungen. Darin werden Fortschritte und Versäumnisse festgehalten, und das UN-Vertragsorgan gibt praxisrelevante Empfehlungen zur besseren Umsetzung der im Abkommen verankerten Rechte.

Relevanz für die deutsche EZ

Mit der Ratifizierung von Menschenrechtsverträgen sind Deutschland und seine Partnerländer verbindliche Verpflichtungen zur Umsetzung der Verträge eingegangen. Diese können im politischen Dialog thematisiert werden, durchaus auch auf Augenhöhe. Dafür kann deutsche EZ auf die Empfehlungen der UN-Vertragsorgane oder des Länderüberprüfungsverfahrens (**UPR**) zurückgreifen und Unterstützung für menschenrechtliche Reformprioritäten in verschiedenen Sektoren vereinbaren und – wenn möglich – Defizite bei der Umsetzung von Menschenrechten ebenso ansprechen wie **Korruptionsrisiken** (PDF, 755 KB). Auch auf Informationen aus den Parallelberichten der Zivilgesellschaft in den Partnerländern kann deutsche EZ zurückgreifen.

EZ kann Partnerländer auch bei der Erarbeitung nationaler Pläne unterstützen, wie **Nationale Pläne zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Nationale Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechte** oder **Pläne zur Umsetzung von Sicherheitsrats-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit**. Solche Pläne dienen der Umsetzung bestimmter Menschenrechte in allen oder ausgewählten Politikfeldern, können auch der Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen dienen oder der Empfehlungen aus dem allgemeinen **Länderüberprüfungsverfahren**.

Die Allgemeinen Bemerkungen der UN-Vertragsorgane können auch bei der seit Ende 2020 stattfindenden Ausarbeitung von Strategien für die BMZ-Kernthemen nützlich sein; bis dahin fanden sie sich in den so genannten Sektorkonzepten.

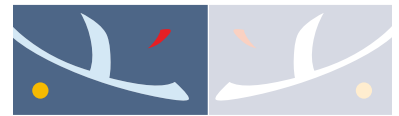
Ressourcen des OHCHR (Englisch)

- Die **wichtigsten UN-Menschenrechtsverträge**
- **Weltkarte zum Ratifikationsstatus**
- **Universal Human Rights Index: Suchmaschine mit Schnellzugriff auf Abschließende Bemerkungen und ihre Verbindung zu den SDGs uvm.**
- **UN Treaty Body Database:** Allgemeine Bemerkungen, Abschließende Bemerkungen und andere Dokumente, Suchmaschine nach Staaten und Verträgen

3. Wichtige Menschenrechtsakteure

Staaten haben sich mit der Ratifizierung der Menschenrechte zu ihrer Umsetzung verpflichtet und entsprechende Gesetzgebung, Politiken und Programme zu verabschieden. Legislativen und Ministerien sowie ihre nachgeordneten Behörden und Einrichtungen sind damit verantwortliche Akteure für den Menschenrechtsschutz.

Zivilgesellschaften – sowohl die der Erwachsenen und wie die von Kindern und Jugendlichen – erfüllen vielfältige Funktionen mit Blick auf den Menschenrechtsschutz. Sie dokumentieren Menschenrechtsverletzungen, wenden Menschenrechtsstandards auf neue Fragestellungen an (wie zum Beispiel auf Menschenrechte im digitalen Raum) und stellen menschenrechtspolitische Forderungen auf. In vielen Ländern der Welt ist die Freiheit zivilgesellschaftlicher Organisationen an Politik teilzuhaben oder ihre Regierung zur Rechenschaft zu ziehen, massiv eingeschränkt, wie der jährlich erscheinende **Atlas der Zivilgesellschaft** zeigt. Für autoritäre Kontexte müssen daher neue risikosensible Instrumente zur Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt werden.



Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI)

In 129 Ländern gibt es unabhängige **Nationale Menschenrechtsinstitutionen** (2018, PDF, 490 KB). Sie haben das Mandat, Menschenrechte zu fördern und zu schützen. In vielen Ländern haben sie die Funktion von Präventions-, Beschwerde- oder Monitoring-Mechanismen. So sind am Deutschen Institut für Menschenrechte die **unabhängigen Monitoringstellen zur Behindertenrechtskonvention** und zur **Kinderrechtskonvention** angesiedelt. Darüber hinaus beraten und beobachten NMRI staatliche Politik mit Blick auf ihre Menschenrechtskonformität. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Überprüfung staatlicher Politiken und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene. Zusätzlich dienen sie als Brücke zwischen der nationalen, regionalen und internationalen Ebene des Menschenrechtsschutzes; in dieser Funktion werden sie auch von ihren regionalen Netzwerken in **Afrika, Asien, Europa** und **Lateinamerika** unterstützt sowie von ihrem **internationalen Dachverband**. Die NMRI außerhalb von Europa bearbeiten in der Regel auch Menschenrechtsbeschwerden von Einzelpersonen.

4. Weitere UN-Gremien und -Verfahren: UN-Menschenrechtsrat, Sondermandate und UPR

Bei den Vereinten Nationen gibt es eine Vielzahl von spezialisierten Institutionen für einzelne Politikfelder, wie zum Beispiel die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder die Welternährungsorganisation (FAO). Im Folgenden stellen wir einige Institutionen bzw. UN-Gremien vor, die sich speziell mit dem Menschenrechtsschutz beschäftigen.

UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council)

Die UN-Mitgliedstaaten haben im Jahr 2006 den UN-Menschenrechtsrat eingerichtet. Er ist das zentrale weltweite menschenrechtspolitische Gremium der Staaten und soll menschenrechtliche Standards weiterentwickeln, umsetzen und überwachen. Der Menschenrechtsrat stimmt unter anderem über Resolutionen zur Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land ab oder zu einzelnen Themen. Die **47 Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrates** werden von der UN-Generalversammlung gewählt. Deutschland ist bis 2022 Mitglied.

Sonderverfahren

Der Menschenrechtsrat verleiht in sogenannten Sonderverfahren (Englisch: **Special Procedures**) spezifische Mandate, um die Lage der Menschenrechte in bestimmten Ländern oder menschenrechtlich relevante Themen zu untersuchen. Die einzelnen Mandatsträger*innen heißen Sonderberichterstatte*in, Sonderbeauftragte oder Unabhängige Experte*in. Manche Mandate werden auch durch Arbeitsgruppen ausgeführt. Ende 2021 gab es **13 Mandate zu Ländern** (Englisch) und **45 Mandate zu Themen** (Englisch). Die jährlichen Berichte der Mandatsträger*innen enthalten aktuelle menschenrechtliche Informationen und Entwicklungen sowie Empfehlungen für den UN-Menschenrechtsrat und die UN-Generalversammlung.

Länderüberprüfungsverfahren

Seit 2008 unterziehen sich alle UN-Mitglieder einer regelmäßigen, gegenseitigen Begutachtung der Menschenrechtsslage in ihrem Land, dem periodischen **Länderüberprüfungsverfahren (UPR)**. Mittlerweile sind die meisten Staaten schon dreimal in diesem Verfahren geprüft worden. Das UPR-Verfahren basiert auf drei Berichten: einem Staatenbericht, einer Zusammenstellung von Informationen aus den Berichten der UN-Vertragsorgane und Sonderverfahren sowie einer Zusammenfassung der Berichte von NMRI, zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen Stakeholdern über die Situation der Menschenrechte in dem jeweiligen Land. In einem im Internet live verfolgbar Dialog reagiert der betroffene Staat auf Fragen und Empfehlungen anderer UN-Mitgliedstaaten und hat die Möglichkeit, die Empfehlungen zu akzeptieren oder abzulehnen. Die Empfehlungen und die jeweilige Reaktion des Staates werden in einem Abschlussdokument zusammengestellt. In der folgenden Überprüfungsrunde wird überprüft, welche Empfehlungen umgesetzt oder nicht umgesetzt wurden.

Relevanz für die deutsche EZ

Insbesondere die Ergebnisse der Arbeit von zwei UN-Sonderverfahren haben prominent Eingang in entwicklungspolitische Debatten und Instrumente gefunden: Die **UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte von 2011** und die **Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement von 2007** (Annex 1, Englisch, PDF, 131 KB).

Auch andere Sonderverfahren haben nützliche Werkzeuge für die EZ entwickelt: In einem **Handbuch** hat die damalige **Sonderberichterstatterin zum Recht auf Wasser und Sanitärversorgung** gute Beispiele und Checklisten zu Finanzierungsmodellen, Dienstleistungen und Monitoring herausgegeben, die für Wasservorhaben der EZ eine praktische Hilfe sein können. Der Bericht der Sonderberichterstatterin für **die Rechte indigener Völker** (2018) thematisiert die Angriffe auf und die Kriminalisierung von indigenen Menschenrechtsverteidiger*innen und schlägt Präventions- und Schutzmaßnahmen vor. Sie schließt damit an die zahlreichen Berichte des **Mandats zu Menschenrechtsverteidiger*innen** an, die kontinuierlich deren zunehmende Bedrohung dokumentieren. Der **Sonderberichterstatter zu extremer Armut** analysiert die Maßnahmen zur sozialen Sicherheit, die Staaten nach Ausbruch der COVID-19 Pandemie unternommen haben und zeigt auf, wie diese menschenrechtsbasiert ausgestaltet werden müssten. Das Mandat für den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität legte im Juni 2022 einen Bericht vor, der die **Auswirkungen von Kriminalisierung und Diskriminierung von LGBTIQ-Personen** (DOCX, 96,5 KB) mit Blick auf ihr Recht auf Gesundheit und SDG 3 darlegt.

Die Berichte aus dem UPR-Verfahren sind nützliche Werkzeuge für die EZ. Erstens enthalten die relativ knappen Berichte über die jeweiligen Länder einen Überblick über die Menschenrechtslage aus verschiedenen Perspektiven. Zweitens können die von den jeweiligen Ländern angenommenen (oder auch die abgelehnten) Empfehlungen im Politikdialog aufgegriffen werden – da sie sehr allgemein gehalten sind, eignen sie sich jedoch nicht für den Sektordialog. Drittens ist EZ in einer guten Position, um die aktive Beteiligung der Partnerländer im UPR-Verfahren zu fördern, zum Beispiel durch Beratung zu effektiven Multi-Stakeholder-Konsultationsformaten und der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen daran. Viertens kann EZ Partnerländer zu Follow-up-Mechanismen beraten, um die angenommenen UPR-Empfehlungen umzusetzen. Dies tat deutsche EZ zum Beispiel in Sambia. Dort unterstützte das von GIZ umgesetzte „Civil Society Participation Programme“ zivilgesellschaftliche Organisationen dabei, **sich mit einem eigenen Bericht in das UPR-Verfahren einzubringen** (2014, Englisch, PDF, 305 KB).

Ressourcen (Englisch)

- **Themenspezifische UN-Sondermandate**
- **Länderspezifische UN-Sondermandate**
- **Universal Periodic Review nach Ländern: UPR.info**



5. Menschenrechte und die SDGs

2015 haben sich die UN-Mitgliedstaaten mit der Agenda 2030 auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) geeinigt. Die SDGs beruhen auf den Menschenrechtsprinzipien und -standards: 90 % der Ziele der Agenda 2030 sind in den menschenrechtlichen Verträgen verbrieft. Die Ziele gelten für alle Länder und hängen jeweils eng miteinander zusammen. Das übergeordnete Prinzip der Agenda 2030 „Niemanden zurücklassen (Leave No One Behind)“ will Diskriminierung und Ungleichheit abbauen und erfordert, „die am weitesten Zurückgelassenen zuerst zu erreichen“. Die Agenda 2030 gibt vor, dass alle SDGs „im Einklang mit den menschenrechtlichen [...] Verpflichtungen der Mitgliedstaaten“ umgesetzt werden sollen. Entsprechend nehmen fast alle SDGs und ihre Indikatoren Bezug auf menschenrechtliche Standards, wie Verfügbarkeit, Zugang sowie Erschwinglichkeit und Qualität öffentlicher Dienstleistungen.

Relevanz für die deutsche EZ

Die deutsche EZ unterstützt Partnerländer auf verschiedene Weise bei der menschenrechtsbasierten Umsetzung, Fortschrittsüberprüfung und Finanzierung der SDGs, so z.B. bei der

- Entwicklung von menschenrechtsbasierten Entwicklungsstrategien und -indikatoren für die SDGs und ihre Unterziele. Dazu berät die deutsche EZ unter anderem die **Nationale Entwicklungsbehörde in Uganda**.
- Ausrichtung von Projektzielen und -Indikatoren an Menschenrechten, SDG-Indikatoren und Agenda 2030 Prinzipien. Qualitative Verbesserungen und Zugänglichkeit von sozialen Dienstleistungen für **benachteiligte Bevölkerungsgruppen unterstützt die deutsche EZ im Westbalkan**; effektive Beteiligung benachteiligter Gruppen unterstützt **deutsche EZ in Palästina**.
- Fokus auf benachteiligte Personen und Gruppen bei der Finanzierung der SDGs. In **Guatemala** unterstützt die deutsche EZ den nationalen Review- und Monitoringprozess mit einer Analyse, wie sich öffentliche Haushaltsplanung auf benachteiligte Personen und Gruppen auswirkt.

Ressourcen (Englisch)

- **UN, SDG-Indikatoren Portal**
- **OHCHR, SDGs**
- Dänisches Institut für Menschenrechte, **Human Rights Guide to the SDGs** und **SDG-Human Rights Data Explorer**

Weitere Arbeitsinstrumente dieser Reihe

- **ABC of Human Rights for Development Cooperation: The African Human Rights System** (2022, Englisch)
- **ABC of Human Rights for Development Cooperation: The Arab Human Rights System** (2017, Englisch)
- **ABC of Human Rights for Development Cooperation: Human Rights in Asia** (2017, Englisch)
- **ABC of Human Rights for Development Cooperation: The Inter-American Human Rights System** (2014, Englisch)

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der Internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
53113 Bonn
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

E sv-menschenrechte@giz.de
I www.giz.de

Programm
Menschenrechte umsetzen in
der Entwicklungszusammenarbeit

Verantwortlich
Juliane Osterhaus, Bonn
juliane.osterhaus@giz.de

Layout
Agnes Weegen, Köln

URL-Verweise

Für Inhalte externer Seiten, auf die hier verwiesen wird, ist stets der jeweilige Anbieter verantwortlich. Die GIZ distanziert sich ausdrücklich von diesen Inhalten.

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Referat
Menschenrechte, Inklusion, Medien

September 2022

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung