



MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

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

2022



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Menschenrechte sind ein „Leitprinzip“ und „Qualitätsmerkmal“ der Arbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die Grundlage hierfür bildet ein Menschenrechtsansatz (MRA), der im Rahmen der Evaluierung erstmals umfassend untersucht wird. Der vorliegende zweite Teil der Evaluierung befasst sich mit der Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in bilateralen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowie mit ihrer menschenrechtsbezogenen Wirksamkeit in Partnerländern. Die Ergebnisse des Evaluierungsteils zeigen, dass nur einzelne menschenrechtliche Prinzipien in den Vorhaben gut verankert sind. Auch strategische Vorgaben des BMZ für menschenrechtsbezogene Wirkungen erreichen die Vorhaben nur teilweise. Um menschenrechtliche Standards und Prinzipien besser im gesamten Projektzyklus zu verankern, empfiehlt die Evaluierung unter anderem, die Qualitätssicherung der Durchführungsorganisationen zu verbessern und auszuweiten sowie klare Vorgaben für die sektorspezifische Umsetzung des MRA zu formulieren. Dadurch sollen auch Wirkungen auf Menschenrechte gestärkt werden.

MENSCHENRECHTE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

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

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)

DANKSAGUNG

Der zweite Teil der Evaluierung des Menschenrechtskonzepts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde durch zahlreiche Personen und Organisationen unterstützt, denen wir unseren Dank aussprechen möchten.

Zunächst danken wir allen Mitgliedern der Referenzgruppe, die durch fachliche Rückmeldungen während des gesamten Evaluierungsprozesses wichtige Impulse für die Evaluierung lieferten und zahlreiche Informationen und Dokumente bereitstellten. In der Referenzgruppe waren vertreten:

- das BMZ,
- die Durchführungsorganisationen
 - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ),
 - Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW),
 - Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und
 - Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR),
- die vom Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) nominierten zivilgesellschaftlichen Organisationen
 - Christoffel-Blindenmission (CBM),
 - Brot für die Welt,
 - Kindernothilfe,
 - Welthungerhilfe,
 - Food First Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN),
- die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) als Vertreterin der politischen Stiftungen sowie
- das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR).

Weiterhin möchten wir uns bei allen Mitarbeitenden des BMZ, der Durchführungsorganisationen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und privatwirtschaftlicher Unternehmen sowie ihren Partnerorganisationen bedanken, die im Rahmen von Interviews oder Gruppendiskussionen an diesem Teil der Evaluierung beteiligt waren. Ein besonderer Dank gilt allen Menschen aus den Partnerländern (Rechteinhabende), die zur Datenerhebung und -analyse beigetragen haben.

Wir möchten auch Lola Gani-Yusuf, Dr. Oluyemi Adeleye, Michael Adeniji, Abhirup Bhunia und Suhas Chakma für ihre Mitarbeit bei der Konzeption und Umsetzung der Fallstudien danken. Ebenso möchten wir Dr. Annika Engelbert, Elba Estrada Gutiérrez, Simon Freund, Evelyn Funk, Dr. Felix Gaisbauer, Dr. Arntraud Hartmann, Prof. Markus Kaltenborn, Felix Paffhausen, Dr. Leon Schettler und Ilse Worm für ihre Unterstützung der Evaluierung als externe Gutachtende danken. Unser Dank gilt zudem Prof. Petra Dannecker und Dr. Nicole Janz sowie Dr. Marcus Kaplan für ihre wichtigen Anmerkungen und Rückmeldungen als Peer-Reviewer der Evaluierung.

Abschließend möchten wir Maria Villa-Guillen und Lennart Bachmeier für ihre Mitarbeit an Teilen der Evaluierung danken. Ein ausdrücklicher Dank gilt auch Caroline Orth, die die Evaluierung kontinuierlich unterstützte und voranbrachte.

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 Sikkink, 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 Fallstudiendesign, 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	• 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	• 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	• 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	• In vielen der untersuchten Vorhaben existieren für Rechteinhabende formelle und/oder informelle Möglichkeiten, Beschwerden zu kommunizieren. • In wenigen Vorhaben sind den adressierten Rechteinhabenden Beschwerde-mechanismen 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	• 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	• 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	• 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	• 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	• 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	• 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	• 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 vorhaben-spezifisch) 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 Pflichtenträgenden 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.

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung.....	vi
Inhalt.....	xiii
Abkürzungen und Akronyme.....	xvii
Glossar	xix
1. Hintergrund der Evaluierung	1
1.1 Anlass der Evaluierung	2
1.2 Ziel und Zweck der Evaluierung.....	3
2. Gegenstand der Evaluierung: Menschenrechte und Privatsektor- und Finanzsystementwicklung.....	4
2.1 Der entwicklungspolitische MRA.....	5
2.2 Privatsektor- und Finanzsystementwicklung in der deutschen EZ.....	6
2.2.1 Menschenrechte in Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“	6
2.2.2 Die Rolle des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ in der deutschen EZ	9
2.2.3 Risiken im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“	11
2.3 Theoretische Grundlagen	13
3. Evaluierungsfragen und Methoden	21
3.1 Detaillierte Evaluierungsfragen	22
3.2 Methodisches Vorgehen.....	23
3.2.1 Der Evaluierungsansatz	23
3.2.2 Das Evaluierungsdesign	25
3.2.3 Die Methoden.....	27
3.3 Reflexion des methodischen Vorgehens	27
4. Ergebnisse 1: Der Menschenrechtsansatz in der Praxis	30
4.1 Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit	32
4.2 Partizipation und Empowerment	39
4.3 Transparenz und Rechenschaftspflicht	42
4.4 Menschenrechtsrisiken	48
5. Ergebnisse 2: Wirksamkeit auf Menschenrechte	51
5.1 Wirkungen auf das Recht auf Arbeit	53
5.2 Wirkungen auf von Vorhaben adressierte Rechteinhabende und Pflichtentragende.....	58

5.3	Einflussfaktoren	62
5.3.1	Einflussfaktoren auf die Berücksichtigung menschenrechtlicher Wirkungen in Vorhaben	62
5.3.2	Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit von Vorhaben	65
5.4	Nicht-intendierte Wirkungen	67
6.	Ergebnisse 3: Kohärenz für Menschenrechte	69
6.1	Koordination von Vorhaben unterschiedlicher Träger	71
6.2	Komplementarität und Kohärenz von Vorhaben unterschiedlicher Träger	74
7.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	77
7.1	Schlussfolgerungen: Umsetzung des MRA	78
7.2	Schlussfolgerungen: Wirksamkeit auf Menschenrechte	84
7.3	Schlussfolgerungen: interne Kohärenz	88
7.4	Empfehlungen	90
7.4.1	Empfehlungen zur Umsetzung des MRA und zu den Grundlagen für Wirkungen auf Menschenrechte	92
7.4.2	Empfehlungen zur Verankerung von Wirkungen auf Menschenrechte	95
7.4.3	Empfehlungen zur Stärkung der internen Kohärenz	95
8.	Literatur	97
9.	Anhang	107
9.1	Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval	108
9.2	Evaluierungsmatrix	109
9.2.1	Kriterium: Relevanz	109
9.2.2	Kriterien: Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, Nachhaltigkeit ..	110
9.2.3	Kriterium: Kohärenz	112
9.3	Zusammenführung von Empfehlungen des ersten und zweiten Teils der Evaluierung	113
9.4	Zeitplan des zweiten Evaluierungsteils	117
9.5	Evaluierungsteam und Mitwirkende	118

Abbildungen

Abbildung 1	Absolute und relative Auszahlungssummen für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung 2012 – 2019.....	10
Abbildung 2	Absolute Auszahlungssummen für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung nach Ländern 2012–2019	10
Abbildung 3	Theoretische Grundlage der Evaluierung	16
Abbildung 4	Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen: intendierte Wirkungen.....	54
Abbildung 5	Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen: realisierte Wirkungen	54
Abbildung 6	Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen: intendierte Wirkungen	56
Abbildung 7	Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen: intendierte Wirkungen	59
Abbildung 8	Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen: realisierte Wirkungen	59
Abbildung 9	Beiträge zur Stärkung von Pflichtentragenden: intendierte Wirkungen.....	61
Abbildung 10	Übersicht über die Umsetzung des MRA.....	78
Abbildung 11	Übersicht über die Wirksamkeit auf Menschenrechte.....	85

Tabellen

Tabelle 1	Bewertungen und Befunde: Umsetzung des MRA	vii
Tabelle 2	Bewertungen und Befunde: Wirksamkeit des MRA.....	ix
Tabelle 3	Übersicht der Evaluierungsfragen	22
Tabelle 4	Einflussfaktoren auf die Verankerung von intendierten Wirkungen auf Menschenrechte ...	62
Tabelle 5	DEval-Bewertungsskala und ihre Anwendung im Rahmen der Evaluierung	108
Tabelle 6	Zusammenführung der Empfehlungen beider Teile der Evaluierung	113

Kästen

Kasten 1	Abgrenzung zu anderen DEval-Evaluierungen.....	3
Kasten 2	Internationale menschenrechtliche Grundlagen in Bezug zu Arbeit.....	8
Kasten 3	Definition von Wirkungsbegriffen	14
Kasten 4	Umsetzung des menschenrechtsbasierten Ansatzes in den Fallstudien.....	24
Kasten 5	Gute Praxis: Wie können strukturelle Benachteiligungen in der Planung und Durchführung von Vorhaben berücksichtigt werden?	33
Kasten 6	Gute Praxis: Förderung von Unternehmerinnen in benachteiligten Bundesstaaten Indiens	38
Kasten 7	Beschwerdemechanismen – Begriffsklärung	44
Kasten 8	Institutionelle Beschwerdemechanismen	45
Kasten 9	Weiterentwicklung von Beschwerdemechanismen – das Beispiel WWF	46
Kasten 10	Gute Praxis: Überprüfung und Monitoring von Beschwerdemechanismen	47
Kasten 11	Gute Praxis: Integration von Wirkungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen	56
Kasten 12	Gute Praxis: menschenrechtsbezogene Stärkung von Rechteinhabenden.....	60
Kasten 13	Gute Praxis: Wie können Vorhaben koordiniert werden?	75
Kasten 14	Zusammenfassung der Beiträge zur Agenda 2030	86
Kasten 15	Relevanz der Evaluierung für eine feministische Entwicklungspolitik	90

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AO	Armutsorientierung
BK	Bewertungskriterium
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CRS	Creditor Reporting System
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe)
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GG	Geschlechtergleichstellung
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IAMN	Independent Accountability Mechanisms Network
IATI	International Aid Transparency Initiative
ICESCR	International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
IFC	International Finance Corporation (Internationale Finanz-Corporation)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
iPCA	Integrated Peace and Conflict Assessment (Integrierte Friedens- und Konfliktanalyse)
KKMU	Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LSBTI	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle
MDG	Millennium Development Goal (Millenniumentwicklungsziel)
MRA	Menschenrechtsansatz
MRBE	Menschenrechtsbasierte Evaluierung
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NAP	Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte
NaWi	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PD/GG	Participatory Development/Good Governance (Partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung)
SDG	Sustainable Development Goal (Ziel für nachhaltige Entwicklung)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNEG	United Nations Evaluation Group
USVS	Umwelt- und Sozialverträglichkeitsstudie
VN	Vereinte Nationen

WWF	World Wide Fund for Nature
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation
ZGBA	Zielgruppen- und Betroffenanalyse
ZmW	Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

GLOSSAR

Mehrfachdiskriminierung

Mehrfachdiskriminierung beschreibt eine Form der Diskriminierung, nach der Menschen aufgrund von mehreren überlappenden soziodemografischen Merkmalen von struktureller Benachteiligung betroffen sind (siehe auch den Glossareintrag „Strukturell benachteiligte Gruppen“). Hierzu gehören etwa Frauen mit Behinderungen oder Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle (LSBTI), die zugleich Angehörige einer ethnischen Minderheit sind.

Menschenwürdige Arbeit

Der Begriff „menschenwürdige Arbeit“, wie er im vorliegenden Evaluierungsbericht verwendet wird, leitet sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), dem Sozialpakt (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, ICESCR) der Vereinten Nationen (VN) sowie der *Decent-Work*-Agenda der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) ab. Er formuliert ein breites Verständnis von Arbeit aus menschenrechtlicher Perspektive. Menschenwürdige Arbeit umfasst dabei drei wesentliche Aspekte:

- den Zugang zu produktiver und angemessener Arbeit im Sinne der Arbeitsplatzbeschaffung (siehe „Recht auf Arbeit/Schaffung von Arbeitsplätzen“),
- die Verwirklichung arbeitsrechtlicher Standards im Sinne von guten und angemessenen Arbeitsbedingungen (siehe „Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen“) und
- den sozialen Dialog im Sinne von Austausch(-möglichkeiten) zwischen Pflichtentragenden und Rechteinhabenden und ihren Vertretungsstrukturen.

Rechteinhabende und Pflichtentragende

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. Rechteinhabende können gegenüber Pflichtentragenden auf Grundlage ihres Schutzrechts rechtliche Ansprüche geltend machen. Somit gestaltet sich das Verhältnis von beiden Parteien zueinander wie folgt: Rechteinhabende gelten als solche immer im Verhältnis zu Pflichtentragenden und umgekehrt. Dabei sind Rechteinhabende im Kontext der Evaluierung jene Menschen, die in den Partnerländern leben.

Der Begriff Pflichtentragende wird in der Regel für staatliche Akteure verwendet, aber auch nichtstaatliche Akteure können pflichtentragend sein und für Handlungen oder Unterlassungen, die Menschenrechte betreffen, zur Rechenschaft gezogen werden. Im Rahmen der Evaluierung wird in Anlehnung an die United Nations Evaluation Group (UNEG, 2014) der Begriff „primäre Pflichtentragende“ für Staaten und staatliche Institutionen (in Deutschland beziehungsweise in den Partnerländern) und der Begriff „sekundäre Pflichtentragende“ für die Privatwirtschaft und private Unternehmen (in Deutschland beziehungsweise in den Partnerländern), die etwa Sorgfaltspflichten unterliegen, verwendet.

Recht auf Arbeit/ Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen

Die Gewährleistung des Rechts auf Arbeit ist ein wesentlicher Aspekt menschenwürdiger Arbeit und wird in diversen Menschenrechtskonventionen thematisiert. So benennt die AEMR der Vereinten Nationen (VN) das Recht auf Arbeit als wesentlichen Teil der Menschenwürde. Die ausführlichste Auseinandersetzung mit dem Recht auf Arbeit (und verwandten Arbeitsrechten) findet sich im Sozialpakt. Diese Rechte sind explizit als Staatenpflicht definiert, das heißt, Staaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Verwirklichung des Rechts zumindest schrittweise zu ermöglichen (*progressive Realisation* (ICESCR, Artikel 2)). Laut Artikel 6 des Sozialpakts muss Rechteinhabenden die Möglichkeit gegeben werden, den eigenen Lebensunterhalt durch freigewählte Arbeit zu verdienen (Absatz 1). Maßnahmen, die Vertragsstaaten treffen können, um das Recht auf Arbeit zu gewährleisten, umfassen etwa berufliche Beratung oder Ausbildungsprogramme. Vollbeschäftigung unter der Achtung anderer Menschenrechte ist das erklärte Ziel (Absatz 2).

Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen

Die Gewährleistung des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen ist ein wesentlicher Aspekt menschenwürdiger Arbeit. Dieses Recht ist ausführlich im Sozialpakt sowie in anderen Menschenrechtskonventionen (insbesondere in den Kernarbeitsnormen und der *Decent-Work*-Agenda der ILO formuliert. Zu diesem Recht gehören laut Artikel 7 Grundsätze für den Arbeitslohn, Maßnahmen des Arbeitsschutzes, Aufstiegsmöglichkeiten sowie Regelungen zu Arbeitszeiten und Pausen. Artikel 8 des Sozialpakts umfasst das Recht auf Gewerkschaftsbildung, das Recht zur Bildung von Gewerkschaftsverbänden und das Streikrecht. Artikel 9 erkennt das Recht auf soziale Sicherung an. Artikel 10 umfasst Rechte wie den Mutterschutz und die Festlegung eines Mindestalters für Beschäftigte. Artikel 12 enthält weitere Gesundheitsaspekte in Bezug auf Arbeit und Artikel 2 das Diskriminierungsverbot mit Blick auf Beschäftigung.

Strukturell benachteiligte Gruppen

Im BMZ-Menschenrechtskonzept werden die folgenden strukturell benachteiligten Gruppen und Individuen genannt: „Menschen in Armut, Frauen, Angehörige indigener Völker, religiöse oder ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen oder sexuelle Minderheiten“ (BMZ, 2011, S. 18). Darüber hinaus werden auch junge Menschen als von struktureller Benachteiligung betroffene Gruppe definiert. Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung wird dieses Verständnis übernommen. Dabei wird der Begriff „Gruppe“ nicht als Bezeichnung für eine kontextspezifische gesellschaftliche Minderheit herangezogen. Vielmehr wird der Begriff verwendet, um Menschen zu beschreiben, die ein soziodemografisches Merkmal oder mehrere soziodemografische Merkmale aufweisen, aufgrund derer sie von struktureller Benachteiligung betroffen sind. Gründe für strukturelle Benachteiligung variieren kontextabhängig.

Zielgruppe

Als Zielgruppe werden üblicherweise diejenigen Personen und Gruppen definiert, die durch Vorhaben der EZ adressiert und begünstigt werden sollen. Dem BMZ-Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011) folgend nimmt die vorliegende Evaluierung als menschenrechtsbasierte Evaluierung einen Perspektivwechsel vor und verwendet vornehmlich die Begrifflichkeiten der Rechteinhabenden und Pflichtentragenden (siehe auch den Glossareintrag „Rechteinhabende und Pflichtentragende“). Der Begriff Rechteinhabende umfasst dabei alle Personen in einem Partnerland, die über ein Schutzrecht verfügen. Da Vorhaben nicht alle Rechteinhabenden eines Partnerlandes adressieren, werden im vorliegenden Bericht die Bezeichnungen „von Vorhaben adressierte Rechteinhabende“ beziehungsweise im Falle von Gruppen „direkt adressierte Gruppe“ verwendet.

1. HINTERGRUND DER EVALUIERUNG

1.1 Anlass der Evaluierung

Menschenrechte sind „Leitprinzip“ und „Qualitätsmerkmal“⁷ der deutschen Entwicklungspolitik (BMZ, 2020a). Die Grundlage der Menschenrechtsarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bildet der 2011 verabschiedete Menschenrechtsansatz (MRA). Er definiert, wie Menschenrechte in Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und -politik verankert werden sollen, um einen Beitrag zur Stärkung von Menschenrechten in den Partnerländern zu leisten (BMZ, 2011, 2013a). Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) untersucht den MRA des BMZ nun erstmalig in einer Evaluierung.

Die Evaluierung besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil, der 2021 veröffentlicht wurde, untersuchte die strategischen Vorgaben des Menschenrechtskonzepts und ihre Umsetzung in der Breite (Polak et al., 2021). Im vorliegenden zweiten Teil nimmt das DEval die Umsetzung und Wirksamkeit des MRA in Partnerländern in den Blick.⁸ Dazu wird ein Fokus auf Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ gelegt.

Der zweite Evaluierungsteil soll durch seinen Fokus auf Partnerländer zur Anpassung der Menschenrechtsarbeit an neue Herausforderungen beitragen. Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) (VN, 1948) im Jahr 1948 hat die Zahl der Länder, die Menschenrechtspakte und -konventionen ratifizierten, kontinuierlich zugenommen (VN, 2012). Seit Mitte der 1970er-Jahre lassen sich signifikante Verbesserungen der weltweiten Menschenrechtssituation beobachten (Clark und Sikkink, 2013; Fariss, 2014, 2019). Doch nimmt in jüngerer Zeit vielerorts der Druck auf die Menschenrechte zu. So werden beispielsweise in den letzten Jahren zivilgesellschaftliche Handlungsräume vermehrt reduziert und die Entwicklung freiheitlich-demokratischer Strukturen ist im weltweiten Durchschnitt seit Jahren rückläufig (Aghekyan et al., 2018; Amnesty International, 2018; Auswärtiges Amt, 2016a; Donner, 2020; Würth, 2017). Die aktuelle Covid-19-Pandemie schafft weitere Herausforderungen für die Wahrung der Menschenrechte: Ihre Auswirkungen setzen nicht nur bürgerlich-politische Rechte zusätzlich unter Druck, sondern bedrohen vielfach auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, etwa durch zunehmende Kinderarmut (Amnesty International, 2020; Maerz et al., 2020; World Bank Group, 2020; UNICEF, 2020).

Zudem soll der vorliegende Evaluierungsteil durch seinen inhaltlichen Schwerpunkt zur Weiterentwicklung der Menschenrechtsarbeit in einem Bereich mit hoher strategischer und praktischer Bedeutung für die Entwicklungspolitik beitragen. Der MRA im Aktionsfeld „Privatwirtschafts- und Finanzsystementwicklung“ ist Teil des Themenkomplexes „Wirtschaft und Menschenrechte“, dessen politische Bedeutung in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen hat, wie die Beiträge des BMZ zur Einführung eines Sorgfaltspflichtengesetzes in Deutschland illustrieren (BMZ, 2020a; Bonschab und Kappel, 2020; Scheper, 2020; Siakala und Müller, 2020; VN, 1966).⁹ Darüber hinaus ist das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ auch für die Praxis deutscher und internationaler EZ von zunehmender Bedeutung:

⁷ Im Zuge des BMZ-Reformprozesses „BMZ 2030“ wurde der Themenkomplex Menschenrechte dem Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ zugeordnet (BMZ, 2020b). Qualitätsmerkmale sollen in Leistungsprofilen ausformuliert werden. Das Leistungsprofil für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ war zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht veröffentlicht (Stand: Juli 2022).

⁸ Im ersten 2021 veröffentlichten Teil der Evaluierung stand die Umsetzung des MRA im BMZ sowie in den Durchführungsorganisationen in Deutschland im Fokus (Polak et al., 2021).

⁹ Auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung spiegelt sich diese Bedeutung wider. Darin wird der Einsatz für „faire und formelle Arbeitsbedingungen sowie existenzsichernde Löhne weltweit“ hervorgehoben (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, 2021, S. 120). Ausgangspunkt für die Bedeutung des Themenkomplexes Wirtschaft und Menschenrechte ist der sogenannte Sozialpakt (VN, 1966), in dem staatliche Schutzverpflichtungen festgeschrieben sind. Darüber hinaus sind Verpflichtungen für Unternehmen auch in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und deren Implementierung in Deutschland im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) beschrieben. Im NAP werden die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auf nationaler Ebene konkretisiert (Auswärtiges Amt, 2017). Zudem werden im NAP die staatlichen Schutzpflichten und die Verantwortung von Unternehmen für den Schutz und die Achtung von Menschenrechten sowie die Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen formuliert (DGfN, 2014). Dementsprechend stehen im NAP und den Leitprinzipien menschenrechtliche Risiken durch unternehmerisches Handeln und ihre Mitigation im Mittelpunkt. Weder der NAP noch die Leitlinien sind aber völkerrechtlich nicht bindend. Mit unternehmerischem Handeln in der EZ werden große Potenziale für die Realisierung von Menschenrechten verbunden (siehe Kapitel 2.2.1).

Wenige andere Sektoren haben in den vergangenen Jahren so häufig Schwerpunkte der deutschen EZ in Partnerländern gebildet wie Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi).¹⁰ Zugleich zeigt der erste Teil dieser Evaluierung aber, dass menschenrechtliche Standards und Prinzipien in Planungsdokumenten von Vorhaben des Schwerpunkts NaWi deutlich schwächer verankert sind als in anderen thematischen Schwerpunkten wie Gesundheit oder gute Regierungsförderung (Polak et al., 2021).

Vor diesem Hintergrund soll der zweite Evaluierungsteil neue Erkenntnisse über die Menschenrechtsarbeit des BMZ bereitstellen und zur Verbesserung der entwicklungspolitischen Menschenrechtsarbeit mit Blick auf die Partnerländer des BMZ und damit auch zur Weiterentwicklung der EZ insgesamt beitragen.

1.2 Ziel und Zweck der Evaluierung

Das inhaltliche Erkenntnisinteresse dieses Evaluierungsteils ist entlang von drei Feldern strukturiert: die Verankerung des MRA in bilateralen EZ-Vorhaben in den Partnerländern der deutschen EZ, die Wirksamkeit der Vorhaben auf Menschenrechte sowie die Koordination zwischen BMZ-finanzierten Vorhaben bilateraler, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Darauf aufbauend verfolgt dieser Evaluierungsteil zwei Ziele:

- **Lernen ermöglichen:** Der Evaluierungsteil soll Erkenntnisse über die Umsetzung und Effektivität des MRA in bilateralen EZ-Vorhaben sowie über die Koordination und Kohärenz der vom BMZ (ko-)finanzierten Vorhaben diverser Akteure in den Partnerländern der deutschen EZ liefern. Diese Erkenntnisse können genutzt werden, um die Verankerung und Wirksamkeit des MRA im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zu verbessern. Aufbauend auf den Erkenntnissen soll auch über das Aktionsfeld hinaus ein Beitrag zur Stärkung des MRA geleistet werden, etwa indem Mechanismen zur Verankerung des Ansatzes in Vorhaben der deutschen EZ identifiziert werden. Diese Erkenntnisse können auch für die Ausarbeitung des BMZ-Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ genutzt werden.
- **Rechenschaft ablegen:** Indem sie die querschnittliche Verankerung von Menschenrechten sowie die Erreichung menschenrechtlicher Wirkungen in den Partnerländern des BMZ untersucht, trägt dieser Evaluierungsteil zur Rechenschaftslegung über die bisherige Umsetzung, Wirksamkeit und Kohärenz der implementierenden Organisationen des MRA im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ bei. Durch die Veröffentlichung dieses Evaluierungsberichts schafft sie hierüber Transparenz.

Beiden Evaluierungsteilen liegt die normative Position zugrunde, wie sie im BMZ-Menschenrechtskonzept beschrieben ist (BMZ, 2011). Die universale Gültigkeit und die Unteilbarkeit der Menschenrechte, denen sich das BMZ im Menschenrechtskonzept verschreibt und die als Grundsatz beispielsweise auch im deutschen Grundgesetz verankert sind, bilden den Ausgangspunkt der Evaluierung und ihrer Bewertungen.

Kasten 1 Abgrenzung zu anderen DEval-Evaluierungen

Der vorliegende Teil der Menschenrechtsevaluierung lässt sich in den Kontext weiterer DEval-Evaluierungen einordnen, die ebenfalls Aspekte des Themenkomplexes „Wirtschaft und Menschenrechte“ untersuchen. Zum Evaluierungszeitpunkt bereits abgeschlossen waren die folgenden Evaluierungen:

- Evaluierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (Kaplan et al., 2018),
- Evaluierung des develoPPP.de-Programms (Hartmann et al., 2017),
- Evaluierung der Förderung von landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016) sowie
- Evaluierungssynthese zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (Habbel et al., 2021).

Zudem führt das DEval aktuell eine Evaluierung zur Förderung nachhaltiger Lieferketten in der deutschen EZ durch. Gemeinsam tragen diese Evaluierungen zum DEval-Themenschwerpunkt „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in der EZ“ bei (DEval, 2020). Darüber hinaus führt das DEval derzeit eine Evaluierung der BMZ-Schutzgebietsförderung durch, die thematische Anknüpfungspunkte zum MRA beinhaltet.

¹⁰ Im Zuge der Reform „BMZ 2030“ ersetzen sogenannte Kernthemen die bisherigen Schwerpunktthemen (BMZ, 2020a). Der Schwerpunkt NaWi wird im „BMZ 2030“-Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ fortgesetzt.

2. GEGENSTAND DER EVALUIERUNG: MENSCHENRECHTE UND PRIVATSEKTOR- UND FINANZSYSTEMENTWICKLUNG

Der übergeordnete Gegenstand der Evaluierung ist der im BMZ-Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011) und dem dazugehörigen Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013a) ausformulierte entwicklungspolitische MRA. Der vorliegende zweite Evaluierungsteil untersucht die Umsetzung und Wirksamkeit des MRA in bilateralen EZ-Vorhaben sowie die Kohärenz bilateraler EZ mit deutschen zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen EZ-Akteuren in Hinblick auf den MRA. Dazu wird der Evaluierungsgegenstand sektoral auf Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ begrenzt. Der Untersuchungszeitraum beginnt mit der Verabschiedung des Menschenrechtskonzepts im Jahr 2011 und endet im Oktober 2021.

Im Folgenden werden die Ziele und Wirkungsstränge des MRA sowie Befunde zu deren Umsetzung aus dem ersten Evaluierungsteil skizziert (Kapitel 2.1). Anschließend werden der spezifische Evaluierungsgegenstand – Menschenrechte in Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ – beschrieben und die Auswahl des Aktionsfelds begründet (Kapitel 2.2). Darauf aufbauend wird in Kapitel 2.3 die Wirkungslogik der Vorhaben im Aktionsfeld beschrieben.

2.1 Der entwicklungspolitische MRA

Der entwicklungspolitische MRA besteht aus vier Wirkungssträngen, durch die das BMZ direkt oder indirekt zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in seinen Partnerländern beitragen will (Polak et al., 2021):

1. Wirkungsstrang „Querschnittliche Verankerung“: Laut BMZ-Menschenrechtsleitfaden – der verbindlich bei der Umsetzung von bilateralen Vorhaben der EZ berücksichtigt werden muss – sollen bilaterale Vorhaben menschenrechtliche Standards und Prinzipien während des gesamten Projektzyklus beachten. Dies soll zur Verwirklichung von Menschenrechten beitragen und Menschenrechtsverletzungen verhindern. Die querschnittliche Verankerung beinhaltet die Förderung strukturell benachteiligter Gruppen, sowohl mit Blick auf die gleichberechtigte Teilnahme an Vorhaben als auch mit Blick auf die diskriminierungsfreie Teilhabe an den möglichen positiven Wirkungen der Vorhaben (BMZ, 2013a).¹¹ Die Ausgestaltung der querschnittlichen Verankerung des MRA in Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ wird in Kapitel 2.3 beschrieben.
2. Wirkungsstrang „Spezifische Menschenrechtsvorhaben“: Das Menschenrechtskonzept sieht vor, dass vermehrt Vorhaben umgesetzt werden, die die Stärkung von Menschenrechten und Menschenrechtsakteuren zum Hauptziel haben. Im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ können dies beispielsweise Vorhaben sein, die hauptsächlich die Umsetzung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder die Arbeit von Gewerkschaften zur Verbesserung von Arbeitsrechten fördern.
3. Wirkungsstrang „Politikdialog und Konditionalität“: Laut Menschenrechtskonzept soll die Menschenrechtssituation in den Partnerländern des BMZ unter anderem Gegenstand des bilateralen Politikdialogs sein. Zudem sollen Mittel der öffentlichen EZ (*Official Development Assistance*, ODA) an rechtsstaatliche und politische Reformen geknüpft sein, die Menschenrechte in den Partnerländern stärken. Wenn Partnerregierungen an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind, sollen bilaterale EZ-Mittel gekürzt werden.
4. Wirkungsstrang „Nationale und internationale Politikkohärenz“: Das BMZ soll seine entwicklungspolitischen Beiträge auf nationaler und internationaler Ebene entsprechend des Menschenrechtskonzepts so ausrichten, dass nationale und internationale Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien kohärent sind.

Die Ergebnisse des ersten Evaluierungsteils führen zu dem Schluss, dass der deutsche entwicklungspolitische MRA trotz seines zehnjährigen Bestehens im Vergleich zu den Ansätzen anderer Entwicklungspartner und angesichts des globalen menschenrechtlichen Kontextes inhaltlich nach wie vor relevant ist. Zudem bestätigen die Ergebnisse, dass der Fokus des vorliegenden zweiten Evaluierungsteils auf das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ in dreierlei Hinsicht relevant ist (Polak et al., 2021):

¹¹ Eine Definition des Begriffs „Strukturell benachteiligte Gruppen“ findet sich im Glossar.

1. Das BMZ-Menschenrechtskonzept legt einen impliziten Fokus auf die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Dieser Fokus ist für die Partnerländer des BMZ relevant: Aus Sicht von nationalen Menschenrechtsinstituten (NMRI) haben wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für die Bevölkerung in ihren Ländern höchste Priorität. Sie sind jedoch im Vergleich zu anderen Rechten schlechter verwirklicht.
2. Zudem hat das BMZ durch seine Gesetzesinitiativen für ein deutsches Sorgfaltspflichtengesetz und die Einführung des Labels „Grüner-Knopf“ dem Themenkomplex „Wirtschaft und Menschenrechte“ in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit geschenkt.
3. Allerdings zeigt sich im ersten Evaluierungsteil auch, dass der MRA in der deutschen EZ nur teilweise querschnittlich verankert wird. Im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ scheint es Herausforderungen bei der Umsetzung zu geben, da der MRA dort im Vergleich zu anderen Sektoren weniger stark verankert ist. Auch deshalb werden in diesem zweiten Evaluierungsteil die konkrete Umsetzung des MRA in Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ sowie seine Wirksamkeit untersucht.

2.2 Privatsektor- und Finanzsystementwicklung in der deutschen EZ

Dieser Evaluierungsteil befasst sich mit der Umsetzung des entwicklungspolitischen MRA im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ und untersucht drei Aspekte: (1) die Umsetzung des MRA, (2) dessen Wirksamkeit sowie (3) die menschenrechtliche Kohärenz, Koordination und Komplementarität von Vorhaben in diesem Aktionsfeld, die durch das BMZ gefördert werden. Mit Blick auf die Kohärenz, Koordination und Komplementarität werden neben Vorhaben der bilateralen EZ auch vom BMZ (ko-)finanzierte Vorhaben von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren berücksichtigt.

Während im ersten Evaluierungsteil der Fokus auf der inhaltlichen Relevanz und Umsetzung des MRA in seiner Breite lag, wird hier der MRA im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ detailliert untersucht. Das Aktionsfeld wurde als Evaluierungsgegenstand ausgewählt, weil

- die Vorhaben zur Verwirklichung von Menschenrechten, insbesondere von wirtschaftlichen und sozialen Rechten, beitragen können (siehe Kapitel 2.2.1) und
- das Aktionsfeld große Priorität für die deutsche EZ hat, was sich unter anderem in der Höhe der Mittel des BMZ für Vorhaben im Aktionsfeld widerspiegelt (siehe Kapitel 2.2.2).

Zugleich bestehen Risiken für die Umsetzung und Effektivität des MRA im Aktionsfeld (siehe Kapitel 2.2.3), unter anderem weil staatliche Vorhaben hier meist zielgruppenfern arbeiten und mit Partnern im Privatsektor kooperieren, die nicht primär pflichtentragend für die Gewährleistung von Menschenrechten sind.¹²

2.2.1 Menschenrechte in Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“

Die BMZ-Strategiepapiere¹³ zur Privatwirtschaftsförderung (BMZ, 2013b) und Finanzsystementwicklung (BMZ, 2016) bilden die im Evaluierungszeitraum gültigen strategischen Grundlagen für den Evaluierungsgegenstand. Obwohl der MRA nur teilweise in diesen Strategiepapieren verankert ist (siehe Kapitel 2.2.3 sowie Polak et al., 2021), finden sich in den für das Aktionsfeld vorgegebenen Zielen Bezüge zu Menschenrechten. Vorhaben der Privatsektorentwicklung sollen über ihre Ausrichtung auf Beschäftigungsförderung und die Schaffung existenzsichernden Einkommen allen Menschen „ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben“ (BMZ, 2013b, S. 7) im Sinne des ökonomischen Empowerments ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Förderung der Kernarbeitsnormen als wichtiges Ziel dieser Vorhaben verwiesen.

¹² Bei unzureichender staatlicher Regulierung privatwirtschaftlicher Akteure im Partnerland beziehungsweise ohne EZ-Maßnahmen zur Stärkung der primären Pflichtentragenden in diesem Bereich können Konflikte zwischen menschenrechtlichen Zielen und Zielen des Aktionsfelds entstehen. Entsprechend dieser These liefert der erste Evaluierungsteil Hinweise auf eine schwache Verankerung des MRA im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“.

¹³ Aufgrund wechselnder Terminologien im Evaluierungszeitraum wird im Folgenden „Strategiepapier“ als Sammelbegriff für länderübergreifende Strategien des BMZ wie Sektorkonzepte, Sektorstrategien und Positionspapiere verwendet.

Das Strategiepapier zur Finanzsystementwicklung (BMZ, 2016) sieht vor, die Umsetzung der menschenrechtlichen Prinzipien Empowerment, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit durch den Aufbau von „inklusiven und stabilen Finanzsystemen zu unterstützen“ (BMZ, 2016, S. 12). Strukturell benachteiligten Gruppen, insbesondere Frauen, Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) des formellen und informellen Sektors sowie kleine Landwirtschaftsbetriebe, sollen einen chancengleichen Zugang zu angepassten Finanzdienstleistungen erhalten. Über die Stärkung von Finanz- und Aufsichtsinstitutionen bei der Einhaltung der *Responsible-Finance*-Prinzipien nimmt das Strategiepapier auch Bezug auf die menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation, Transparenz und Rechenschaft (BMZ, 2016).¹⁴

Das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ gehört neben den Aktionsfeldern „Berufliche Bildung“ und „Sozial-ökologische Lieferketten, Handel und nachhaltige Infrastruktur“ zu dem BMZ-Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ (BMZ, 2020b; BMZ, 2022). Das Kernthema setzt den vor der Reform „BMZ 2030“ existierenden Schwerpunkt NaWi weitgehend deckungsgleich fort. Der Schwerpunkt bestand aus vier Kernkompetenzbereichen (Privatwirtschaftsförderung, Finanzsystementwicklung, berufliche Bildung und Wirtschaftspolitik), die analog zu den Aktionsfeldern durch einen „integrierten Ansatz“ (BMZ, 2013b, S. 13) zusammenwirken sollten, um einen Beitrag zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den Partnerländern des BMZ zu ermöglichen.

Aus einem menschenrechtlichen Blickwinkel werden im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ Impulse für die Verwirklichung wirtschaftlicher Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Arbeit und weiterer arbeitsbezogener Rechte, gegeben (BMZ, 2011, 2013b). Das Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011) und der korrespondierende Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013a) formulieren Annahmen zu den Wirkungen von Vorhaben im Schwerpunkt NaWi auf Menschenrechte folgendermaßen: Maßnahmen aus den Kernkompetenzbereichen Privatwirtschaftsförderung, Finanzsystementwicklung sowie berufliche Bildung sollen im Zusammenspiel mit dem Instrument der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (ZmW) zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Partnerländern beitragen. Da existenzsichernde Beschäftigungsmöglichkeiten wesentlich für die Verwirklichung vieler Menschenrechte sind, trägt nachhaltige Wirtschaftsentwicklung indirekt auch zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in den Partnerländern der deutschen EZ bei.¹⁵ Darüber hinaus werden im Menschenrechtskonzept konkrete Rechte, die im Zusammenhang mit Arbeit stehen, aufgegriffen.¹⁶ Insbesondere das Recht auf Arbeit¹⁷ und das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen¹⁸ werden unter anderem mit Verweisen auf den Sozialpakt der Vereinten Nationen (VN) (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, ICESCR), die ILO-Kernarbeitsnormen und die *Decent-Work*-Agenda thematisiert (BMZ, 2011).

¹⁴ Dabei formulieren Strategien keinen spezifischen Fokus auf einzelne Wirtschaftssektoren, die in den Partnerländern gefördert werden sollen. Sie verweisen lediglich darauf, dass in Niedrigeinkommensländern „Wachstumsprozesse in potenziell wettbewerbsfähigen Sektoren angestoßen“ werden sollen, während in Ländern mit mittleren Einkommen eher „die Entwicklung wissens- und technologiebasierter Wettbewerbsvorteile“ im Vordergrund steht (BMZ, 2013b, S. 18). Damit werden implizit einzelne Wirtschaftssektoren je nach Partnerland angesprochen. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass Vorhaben zur Privatsektor- und Finanzsystementwicklung meist mehrere Wirtschaftssektoren einbeziehen.

¹⁵ Die Evaluierung geht davon aus, dass die strategische Verknüpfung menschenrechtlicher Ziele und Wirkungsannahmen des BMZ mit Vorhaben im Schwerpunkt NaWi trotz der Reform „BMZ 2030“ weiterhin für den Evaluierungsgegenstand gültig ist. Zwar lagen zum Evaluierungszeitpunkt weder strategische Grundlagen für das neue Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ noch für das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ vor, allerdings werden Vorhaben, die zuvor im Schwerpunkt NaWi angesiedelt waren, weitestgehend dem Kernthema zugeordnet. Auch die Vorgaben des Menschenrechtskonzepts und des entsprechenden Leitfadens bleiben nach der Verabschiedung der Reform „BMZ 2030“ bestehen. Darüber hinaus betrachtet der Evaluierungsteil Vorhaben retrospektiv für den Untersuchungszeitraum 2011 bis 2021. Während des Großteils dieses Zeitraums waren die vorliegenden Strategiedokumente für Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung handlungsleitend.

¹⁶ Im Folgenden werden internationale Menschenrechtskonventionen zum Recht auf Arbeit dargestellt. Weitere globale Abkommen, die für die EZ relevante Garantien in Bezug auf die Arbeitswelt enthalten, insbesondere Artikel 11 der VN-Frauenrechtskonvention, Artikel 32 der VN-Kinderrechtskonvention, Artikel 27 der VN-Behindertenrechtskonvention und Artikel 70 der VN-Wanderarbeiter*innenkonvention. Darüber hinaus existiert eine Reihe von regionalen Menschenrechtskonventionen, die Bezüge zu Arbeit enthalten. Diese werden in diesem Kapitel aufgrund ihrer eingeschränkten regionalen Reichweite jedoch nicht behandelt.

¹⁷ Eine Definition des Begriffs „Recht auf Arbeit/ Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen“ findet sich im Glossar.

¹⁸ Eine Definition des Begriffs „Gerechte und günstige Arbeitsbedingungen“ findet sich im Glossar.

Kasten 2 stellt die einschlägigen Menschenrechtsinstrumente mit ihren Bezügen zum Recht auf Arbeit beziehungsweise zu den für den Arbeitskontext relevanten Rechten dar. Die Evaluierung folgt auf dieser Basis einem breiten Verständnis des Rechts auf Arbeit, welches im Rahmen der Evaluierung unter dem Begriff „menschenwürdige Arbeit“ zusammengefasst wird.¹⁹ Menschenwürdige Arbeit umfasst in Anlehnung an die AEMR (VN, 1948), den VN-Sozialpakt (1966) und die *Decent-Work*-Agenda der ILO (1998) drei wesentliche Aspekte:

- den Zugang zu produktiver und angemessener Arbeit²⁰ im Sinne der Schaffung von Arbeitsplätzen,
- die Verwirklichung arbeitsrechtlicher Standards²¹ im Sinne von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen und
- den sozialen Dialog²² im Sinne von Austausch(-möglichkeiten) zwischen Pflichtentragenden und Rechteinhabenden²³ beziehungsweise ihren Vertretungsstrukturen.

Kasten 2 Internationale menschenrechtliche Grundlagen in Bezug zu Arbeit

Wirtschaftliche Rechte, einschließlich des Rechts auf Arbeit, stellen einen wesentlichen Teil der Menschenwürde dar. Die AEMR (VN, 1948) definiert in Artikel 23²⁴ und 24²⁵ Rechte, die in einem konkreten Zusammenhang mit Arbeit und Beschäftigung stehen. Als eine Resolution der Vollversammlung der VN ist die AEMR völkerrechtlich nicht bindend. Arbeitsbezogene Rechte der AEMR wurden durch ihre Überführung in den VN-Sozialpakt (1966) auf eine rechtlich bindende Ebene gehoben.

Im Sozialpakt (VN, 1966) findet die ausführlichste Auseinandersetzung mit dem Recht auf Arbeit und verwandten Arbeitsrechten statt. Diese Rechte sind explizit als Staatenpflichten definiert (Artikel 6), das heißt, Staaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Verwirklichung der Rechte schrittweise zu ermöglichen (*progressive Realisation*) (Artikel 2).

Auch die ILO formuliert wirtschaftliche Rechte detailliert aus und stellt damit eine wichtige und frühe Referenz für das Recht auf Arbeit sowie arbeitsbezogene Rechte dar. Mit der ILO verfügen die VN über eine eigenständige Sonderorganisation, deren wesentliches Ziel die Schaffung menschenwürdiger Arbeit ist.

Leitend für die ILO ist heute vor allem die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944, die die besondere Verknüpfung zwischen Wohlstand, Armut und Beschäftigung herausgestellt. Armut ist demnach eine Bedrohung für den Wohlstand aller. Der Kampf gegen Armut müsse daher in jedem Land und durch ständige und konzertierte internationale Anstrengungen geführt werden (ILO, 1944).

Seither sind viele weitere Übereinkommen der ILO verabschiedet worden. Besonders wegweisend waren die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und entsprechende Folgemaßnahmen (ILO, 1998). Hierin finden sich die sogenannten Grundprinzipien, die im Rahmen der acht Kernarbeitsnormen der ILO konkret ausgestaltet wurden. Zu den vier Grundprinzipien gehören

1. die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen,
2. die Beseitigung von Zwangsarbeit,
3. die Abschaffung von Kinderarbeit und
4. das Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

¹⁹ Eine Definition des Begriffs „Menschenwürdige Arbeit“ findet sich im Glossar.

²⁰ In Ableitung von Artikel 23 der AEMR (1948).

²¹ In Ableitung von Artikel 6, 7 und 8 des ICSECR (1966).

²² In Ableitung der *Decent-Work*-Agenda (1998) und des strategischen Ziels der ILO.

²³ Eine Definition der Begriffe „Rechteinhabende und Pflichtentragende“ findet sich im Glossar

²⁴ Artikel 23 der AEMR umfasst das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene Arbeitsbedingungen und Schutz vor Arbeitslosigkeit (Absatz 1), das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Absatz 2), das Recht auf einen menschenwürdigen Lohn und soziale Sicherung (Absatz 3) und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation (Absatz 4).

²⁵ Artikel 24 der AEMR umfasst das Recht auf Erholung und Freizeit, Begrenzung der Arbeit und regelmäßigen, bezahlten Urlaub.

Mit der Erklärung legte die ILO fest, dass die Kernarbeitsnormen so zentral für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit sind, dass alle ILO-Mitgliedstaaten sie wahren müssen, selbst wenn sie einzelne zugrundeliegende Übereinkommen nicht unterzeichnet haben.

Ebenfalls relevant ist die **Decent-Work-Agenda der ILO, die 1999 als Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) verabschiedet wurde**. Basis der *Decent-Work-Agenda* sind die Kernarbeitsnormen. Deren Kernziele sind

- die Umsetzung weltweit geltender Arbeits- und Sozialstandards,
- die Förderung produktiver Erwerbsarbeit und die Erreichung von Vollbeschäftigung,
- die Ausweitung von Mindeststandards des sozialen Schutzes (wie Arbeitsschutz, Schutz bei Arbeitslosigkeit oder Mutterschutz) sowie
- die Förderung des Sozialdialogs.

Das Konzept „*Decent Work*“ wird seither weiterentwickelt und ist zum Leitbild der ILO geworden (International Labour Conference, 1999). Die Aufnahme von *Decent Work* als *Sustainable Development Goal* (SDG) 8 der Agenda 2030 („Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“) unterstreicht ihre große Bedeutung für die internationale und deutsche EZ.

2.2.2 Die Rolle des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ in der deutschen EZ

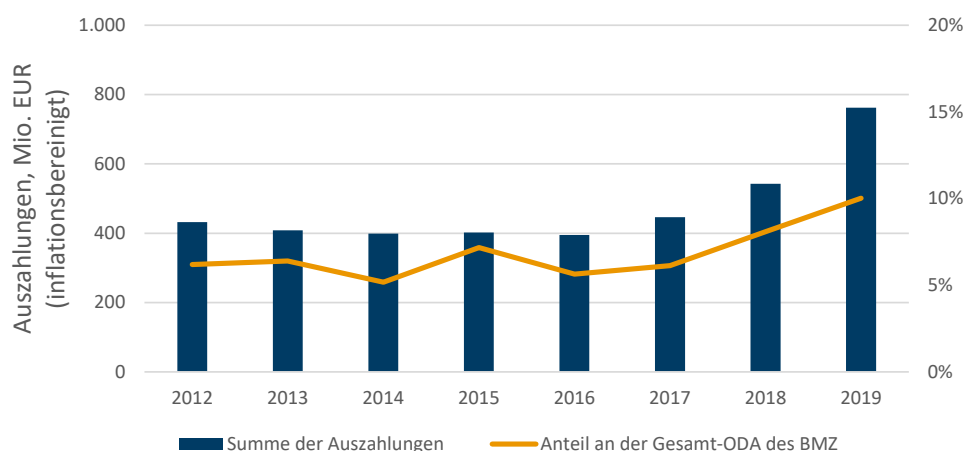
Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ sind durch ihren hohen Anteil am Gesamtportfolio des BMZ ein zentrales Element der deutschen EZ.²⁶ Zum einen stellt der Schwerpunkt NaWi, dem entsprechende Vorhaben bisher zugeordnet waren, den am häufigsten mit den Partnerländern abgestimmten Schwerpunkt dar: Im Jahr 2019 bildete NaWi in 34 von 81 Partnerländern einen Schwerpunkt der bilateralen EZ.²⁷ Zum anderen wurden von 2012 bis 2019²⁸ für Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ 3,8 Milliarden Euro ausgezahlt. Das entspricht einem Anteil von sieben Prozent aller ODA-Auszahlungen des BMZ in diesem Zeitraum. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, sind die Auszahlungen für Vorhaben des Aktionsfelds zudem gestiegen: Während die jährlichen Auszahlungssummen von 2012 bis 2016 weitgehend konstant waren, ist ab 2016 ein deutlicher und kontinuierlicher Anstieg der Mittel zu verzeichnen. Innerhalb von drei Jahren verdoppelten sich die Auszahlungen fast von 395 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 762,2 Millionen Euro im Jahr 2019. Damit machten die Finanzierungsbeträge im Aktionsfeld 2019 einen Anteil von zehn Prozent an allen BMZ-finanzierten ODA-Mitteln aus. Aufgrund ihrer zuvor beschriebenen menschenrechtlichen Potenziale können entsprechende Vorhaben somit wichtige Beiträge zur Stärkung von Menschenrechten in Partnerländern leisten (siehe Kapitel 2.2.1).

²⁶ Die Portfoliobeschreibung basiert auf den vom BMZ an das *Creditor Reporting System (CRS)* des Entwicklungsausschusses (*Development Assistance Committee, DAC*) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*) gemeldeten Daten über EZ-Auszahlungen (*disbursements*) auf Vorhabensebene für die Jahre 2012 bis 2019. Auszahlungen für Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung wurden durch die *Purpose Codes* 24010 (*financial policy and administrative management*), 24020 (*monetary institutions*), 24030 (*formal sector financial intermediaries*), 24040 (*informal/semi-formal financial intermediaries*), 24050 (*remittance facilitation, promotion and optimisation*), 24081 (*education/training in banking and financial services*), 25010 (*business policy and administration*), 25020 (*privatisation*), 25030 (*business development services*), 25040 (*responsible business conduct*) und 32130 (*small and medium-sized enterprises (SME) development*) erfasst.

²⁷ Dies beinhaltet sowohl Länder mit bilateralem Länderprogramm als auch Länder mit fokussierter regionaler oder thematischer Zusammenarbeit (exkl. Gestaltungsspielraum). Siehe hierzu https://www.bmz.de/de/themen/nachhaltige_wirtschaftsentwicklung/beschaefigungsfoerderung/index.html, abgerufen am 26.02.2021.

²⁸ Der Untersuchungszeitraum der Portfolioanalyse unterscheidet sich vom Untersuchungszeitraum der Evaluierung, da zum Zeitpunkt der Portfolioanalyse nur Daten bis einschließlich 2019 im CRS des OECD DAC verfügbar waren.

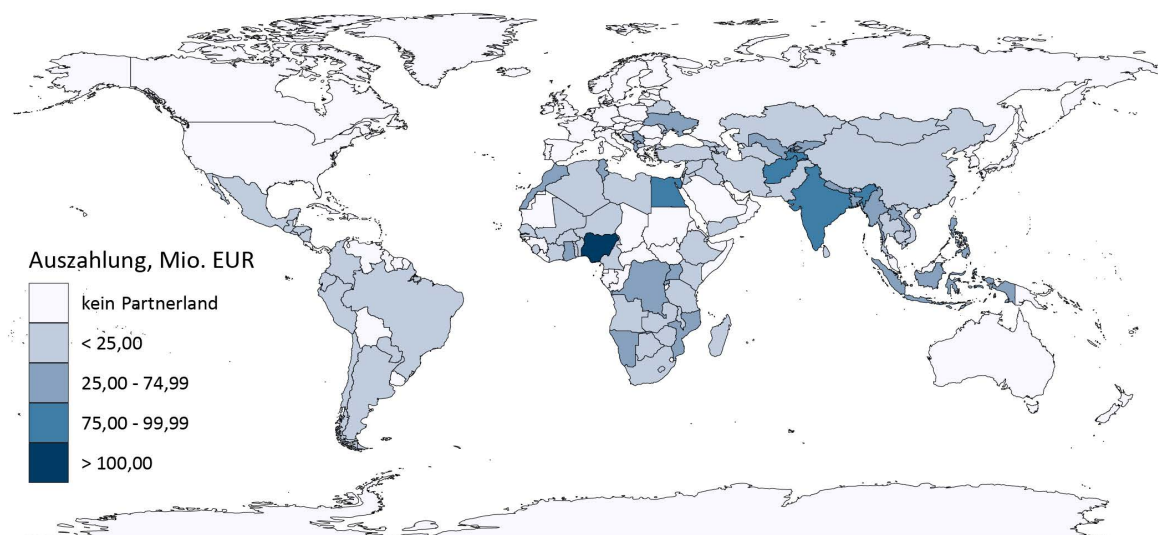
Abbildung 1 Absolute und relative Auszahlungssummen für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung 2012–2019



Quelle: Creditor Reporting System (CRS) 2012–2019, eigene Berechnung.

Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass in einigen Partnerländern ein vergleichsweise höherer Anteil der Mittel für Vorhaben im Aktionsfeld verausgabt wird: Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ist Nigeria das Land mit den höchsten Auszahlungssummen (149,9 Millionen Euro beziehungsweise vier Prozent), gefolgt von Afghanistan (95,6 Millionen Euro beziehungsweise drei Prozent) und Indien (87,9 Millionen Euro beziehungsweise zwei Prozent). Relativ hohe Summen flossen zudem in nach Tadschikistan, Kirgistan, Ägypten, Ghana, Mosambik, Myanmar und in die Ukraine. Insgesamt wurden in diesen zehn (von derzeit 60) Partnerländern 22 Prozent sämtlicher Mittel für Vorhaben des Aktionsfelds verausgabt.²⁹

Abbildung 2 Absolute Auszahlungssummen für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung nach Ländern 2012–2019



Quelle: CRS 2012 – 2019, eigene Berechnung.

²⁹ Es wird augenscheinlich, dass gut zwei Drittel jener Mittel für die Privatsektor- und Finanzsystementwicklung, die einem Partnerland zugeordnet werden können, in Länder mit mittleren Einkommen (*middle income countries*) flossen (1,3 Milliarden Euro oder 65 Prozent jener Mittel, die einzelnen Partnerländern zugeordnet werden können). Nur gut ein Drittel der Mittel wurde in Niedrigeinkommensländern (*lower income countries*) umgesetzt (276,3 Millionen Euro oder 32 Prozent). Innerhalb der Gruppe der Niedrigeinkommensländer empfielen vor allem Post-Konflikt-Länder oder fragile Staaten einen hohen Anteil der Mittel. Hohe Summen erhielten Afghanistan, Myanmar und die Demokratische Republik Kongo. Lediglich Mosambik und Uganda erhielten ebenfalls mehr als zwei Prozent der länderzuordenbaren Mittel.

Neben staatlichen Durchführungsorganisationen setzen auch private Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ um (siehe hierzu auch Kapitel 2.3):³⁰

- Die für die Privatsektor- und Finanzsystementwicklung relevanten Strategiepapiere (siehe Kapitel 2.2.1) richten sich in erster Linie an die bilaterale EZ (BMZ, 2013b, 2016). Dementsprechend setzen staatliche Durchführungsorganisationen auch den Großteil der BMZ-Mittel für das Aktionsfeld um. Im Untersuchungszeitraum 2012 bis 2019 flossen 81 Prozent aller Mittel für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung (insgesamt 3,1 Milliarden Euro) über staatliche Kanäle.
- Die für das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ geltenden Strategiepapiere verweisen auch auf die große Bedeutung privatwirtschaftlicher Unternehmen für die Zielerreichung der EZ in diesem Bereich (BMZ, 2013b, 2016). Daten für Vorhaben im Rahmen der ZmW, die dies veranschaulichen würden, liegen im CRS des OECD DAC nicht disaggregiert vor. Um trotz dieser Einschränkungen einen ersten Einblick in Vorhaben der ZmW zu erlangen, wurde die Online-Datenbank für develoPPP.de-Vorhaben, eines Programms der ZmW in der deutschen EZ, ausgewertet.³¹ Die Auswertung zeigt, dass viele der ab 2012 begonnen 1.236 develoPPP.de-Vorhaben dem Schwerpunkt NaWi (28 Prozent oder 347 Vorhaben) zuzuordnen sind.
- Vorhaben zivilgesellschaftlicher Organisationen sind ebenfalls in den BMZ-Strategiepapieren für das Aktionsfeld prominent erwähnt (BMZ 2013b, 2016) und setzen einen wichtigen Anteil der BMZ-Mittel um. Zwischen 2012 und 2019 flossen 13 Prozent aller ODA-Mittel des BMZ für das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ (477,7 Millionen Euro) über zivilgesellschaftliche Akteure. Darüber hinaus sind zivilgesellschaftliche Organisationen für den Themenkomplex „Wirtschaft und Menschenrechte“ von besonderer Bedeutung, da sie laut Menschenrechtskonzept entscheidend zur entwicklungspolitischen Menschenrechtsarbeit beitragen (BMZ, 2011). In der Praxis zeigt sich diese Bedeutung im großen (und zunehmenden) Anteil zivilgesellschaftlich durchgeführter Vorhaben zur Förderung von Menschenrechten (Polak et al., 2021). Diese Vorhaben können zwar teilweise nicht direkt dem Aktionsfeld zugeordnet werden, sind aber für die Umsetzung der Menschenrechtsarbeit im Aktionsfeld von großer Bedeutung, beispielsweise für die Stärkung von Gewerkschaften (Int. 82, 84). Für die Umsetzung entsprechender Vorhaben sind neben kirchlichen und privaten Trägern auch politische Stiftungen und Sozialstrukturträger von besonderer Bedeutung (Ehm, 2015).³²

2.2.3 Risiken im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“

Ungeachtet der zuvor genannten menschenrechtlichen Ziele und Potenziale von Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ (Kapitel 2.2.1 und 2.2.2) bestehen hier auch spezifische Risiken für die Verwirklichung von Menschenrechten. Diese Risiken gehen unter anderem darauf zurück, dass häufig privatwirtschaftliche Unternehmen – vor allem KKMU³³ – gefördert werden, deren primäres Ziel nicht die

³⁰ Es gibt weitere Akteure, die BMZ-Mittel für die Privatsektor- und Finanzsystementwicklung umsetzen, beispielsweise multilaterale Organisationen. Sie erhalten allerdings nur zwei Prozent der sektoral gebundenen Mittel (siehe Online-Anhang).

³¹ <https://www.developpp-cloud.de/>, abgerufen am 10.3.2021. In der deutschen EZ existieren zahlreiche Programme zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, die eine direkte Kooperation mit lokalen wie internationalen Unternehmen vorsehen (für eine Auflistung siehe Hartmann et al., 2017, S. 116f.). Das größte Programm ist develoPPP.

³² Es liegen nur eingeschränkt sektorspezifisch disaggregierte Informationen über zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Aktivitäten im CRS des OECD DAC vor. Zum Beispiel enthalten CRS-Daten oft keine auf Landesebene und inhaltlich disaggregierten Informationen über Vorhaben von politischen Stiftungen. Auch berichten nur einzelne zivilgesellschaftliche Träger an die International Aid Transparency Initiative (IATI). Beispielsweise haben politische Stiftungen keine Daten über ihre Aktivitäten in die IATI-Plattform eingespeist. Um bei der Fallauswahl für diesen Evaluierungsteil Aktivitäten der wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteure zu berücksichtigen, wurden für die Fallstudienländer spezifische Projektlisten über Aktivitäten politischer Stiftungen sowie kirchlicher und weiterer privater Träger herangezogen.

³³ Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, existiert in Vorhaben des Aktionsfelds keine einheitliche Definition der Größe von KKMU. Vorhaben können sich an eine große Bandbreite unterschiedlicher Unternehmen richten – von kleinsten Unternehmen bis hin zu solchen mit Umsätzen von mehreren Millionen Euro. Je nach Unternehmensgröße unterscheiden sich die menschenrechtlichen Risiken. Die hier aufgeführten Risiken leiten sich aus den für den Schwerpunkt spezifischen menschenrechtlichen Risiken des Menschenrechtsleitfadens des BMZ (2013a) ab und sind folglich für das Aktionsfeld übergreifend gültig.

Verwirklichung von Menschenrechten, sondern das Erreichen ihrer Geschäftsziele ist. Insbesondere in Ländern mit schwachen staatlichen Kapazitäten zur Regulierung privatwirtschaftlicher Akteure und zur Abfederung wirtschaftlicher Krisen, beispielsweise durch öffentlich finanzierte soziale Sicherungssysteme, besteht das Risiko, dass Unternehmen nicht für die ökologischen und sozialen Kosten (Externalitäten) ihres Handelns aufkommen. Diese werden dann meist von der Bevölkerung getragen und stellen häufig für benachteiligte Gruppen eine Belastung dar.

Der Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013a) benennt viele dieser Risiken für Vorhaben im Bereich NaWi. Die querschnittliche Verankerung des MRA in EZ-Vorhaben hat allerdings das Potenzial, Risiken durch die konsequente Einhaltung und gezielte Förderung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien vorzubeugen. Beispielsweise kann die Einführung von Folgeabschätzungen in Unternehmen dazu beitragen, menschenrechtliche Risiken besser zu berücksichtigen. Im Folgenden werden einige Risiken, die der Leitfaden für die Privatsektor- und Finanzsystementwicklung benennt, genauer beschrieben.

Zunächst kann die Förderung von Innovation und strukturellem Wandel durch EZ-Maßnahmen einen negativen Einfluss auf Beschäftigung und somit das Recht auf Arbeit haben, wenn sie nicht durch staatliche Maßnahmen begleitet und gesteuert werden. Zwar gibt es Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen Produktinnovationen und der Nachfrage nach Arbeitskräften, beispielsweise in Uganda (Ayoki et al., 2018). Jedoch kann technologischer Wandel zu einer Automatisierung von Arbeitsprozessen und zum Abbau oder zumindest zur Verlagerung von Arbeitsplätzen führen (Frey und Osborne, 2017). Ebenso sind EZ-Maßnahmen, die den Übergang von treibhausgasintensiven zu klimafreundlichen Technologien in der Privatwirtschaft unterstützen, mit menschenrechtlichen Risiken verbunden, wenn eine gerechte Transformation (*just transition*) scheitert. Dies bedeutet, dass zum Beispiel Industriezweige Arbeitsplätze großflächig abbauen und Beschäftigte nicht durch staatliche soziale Sicherungssysteme oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgefangen werden (IHRB, 2020; UNRISD, 2018). Die Förderung wirtschaftlicher Modernisierungsprozesse im Rahmen von EZ-Vorhaben kann somit zu menschenrechtlichen Risiken führen, wenn die staatlichen Kapazitäten in den Partnerländern zur Regulierung und Begleitung dieser Prozesse durch wirtschafts-, arbeitsmarkt- oder sozialpolitische Maßnahmen gering sind.

Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Investitionen durch EZ-geförderte Finanzintermediäre im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ Projekte finanzieren, die zu Zwangsumsiedlungen führen und eine Beteiligung, Zustimmung und Entschädigung der betroffenen Bevölkerung nicht gewährleisten (BMZ, 2013a). Beispielsweise zeigt eine wissenschaftliche Studie, dass in Guatemala der Grundsatz der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (*free, prior and informed consent*) im Rahmen des durch Entwicklungspartner finanzierten Ausbaus von Wasserkraftwerken und Stromnetzen missachtet wurde. Dies führte zu lokalen Protesten und Klagen, die einen Großteil der Infrastrukturprojekte scheitern ließen (Alford-Jones, 2022). Hinweise, dass diese Risiken auch in der deutschen EZ eintreten, sind im Beschwerdebericht 2020 der Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu finden: Knapp ein Viertel der Beschwerden, die bei der KfW Entwicklungsbank eingingen, bezogen sich auf einen fehlenden Zugang zu Informationen und die unterlassene Einbeziehung der Betroffenen in die Planung von Vorhaben (KfW, 2021).

Des Weiteren kann die Förderung von privatwirtschaftlichen Standards zum Ausschluss von ressourcenärmeren Akteuren im Markt führen, etwa wenn KKMU Standards nicht einführen oder dokumentieren können und dadurch im Markt verdrängt werden. Der Menschenrechtsleitfaden thematisiert dieses Risiko der Verdrängung lokaler KKMU in NaWi-Vorhaben zugunsten größerer Unternehmen mit dokumentierten Standards (BMZ, 2013a). Allerdings berücksichtigen Projektevaluierungen der Durchführungsorganisationen mögliche Verdrängungseffekte bei der Bewertung von EZ-Vorhaben bisher nicht, wie eine Meta-Analyse des DEval zeigt (Habbel et al., 2021). Eine weitere DEval-Evaluierung findet keine Hinweise, dass es bei der Förderung exportorientierter Unternehmen im Agrarsektor zu einer Verdrängung von Kleinstunternehmen (in der Subsistenzlandwirtschaft) kommt (Kaplan et al., 2018). Wissenschaftliche Studien zeigen jedoch, dass eine Verdrängung lokaler KKMU zugunsten großer Konzerne trotz kurzfristiger Potenziale für die Beschäftigungsförderung zumindest in einigen Sektoren problematisch für eine nachhaltige, menschenrechtsfördernde Wirtschaftsentwicklung sein kann: Auslandsinvestitionen in extraktiven Sektoren hängen mit Menschenrechtsmissbräuchen zusammen, insbesondere, wenn im

jeweiligen Land demokratische Institutionen fehlen (Vadlamannati et al., 2020). Investitionen in Hochtechnologie-Sektoren haben allerdings einen gegenteiligen Effekt (Janz, 2018). Der Wettbewerb unter Entwicklungsländern, ausländische Konzerne durch geringe Lohnkosten und schwache Regularien anzuwerben, kann ebenfalls zu geringen Anreizen für eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen im verarbeitenden Sektor dieser Länder führen (Chan, 2010).

Zusätzliche Risiken im Aktionsfeld bestehen bei Kreditvergaben, die zu einer Überschuldung der Kreditnehmenden führen können (Orth et al., 2020). Beispielsweise stellt der Bericht einer kambodschanischen Menschenrechtsorganisation fest, dass die Überschuldung privater Haushalte das Abgleiten in prekäre, nicht menschenrechtskonforme Arbeitsverhältnisse begünstigt und zu einer Verschlechterung der Nahrungssituation führt (LICADHO, 2019). Insbesondere in Kontexten, in denen die Entwicklung des makroökonomischen, politischen oder klimatischen Kontextes schwer vorhersagbar ist, kann es im Falle von Krisen zu einer finanziellen Überlastung von Kreditnehmenden kommen. Beispiele sind weltweite Finanzkrisen oder – wie aktuell – Pandemien.

Dass bei der Umsetzung des MRA in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung Risiken bestehen, deutete sich bereits in den Ergebnissen des ersten Evaluierungsteils an: Zwar ist der MRA, einschließlich der Berücksichtigung menschenrechtlicher Wirkungen und Risiken von Vorhaben, in den Vorgaben des BMZ sowie in den Verfahren und Prozessen der Durchführungsorganisationen größtenteils integriert. Doch in der Praxis werden menschenrechtsbezogene Verfahren und Prozesse im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ seltener umgesetzt als in anderen Sektoren. Weder das BMZ-Strategiepapier zur Privatwirtschaftsförderung (BMZ, 2013b) noch Vorhaben im Schwerpunkt NaWi verankern den MRA in ausreichendem Maße im Vergleich zu anderen thematischen Schwerpunkten wie Frieden und Sicherheit, gute Regierungsführung oder Gesundheit (Polak et al., 2021).

Die Privatwirtschaft- und Finanzsystementwicklung steht jedoch nicht generell im Konflikt mit der Einhaltung von Menschenrechten. Den Risiken kann laut BMZ-Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013a) über eine querschnittliche Verankerung des MRA in allen Vorhaben begegnet werden. Insbesondere menschenrechtliche Risikoprüfungen können hilfreich sein, um Maßnahmen zur Risikominderung festzulegen. Die konsequente Umsetzung des MRA ermöglicht somit die systematische Integration von Menschenrechten in Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ und beugt zuvor genannten Risiken vor. Dieser Evaluierungsteil untersucht, inwieweit Vorhaben die Vorgaben des Menschenrechtsleitfadens zur Querschnittsverankerung des MRA umsetzen und wie wirksam sie nicht-intendierten Wirkungen vorbeugen.

2.3 Theoretische Grundlagen

Die in diesem Kapitel vorgestellte Programmtheorie bildet die Grundlage der empirischen Untersuchung des Evaluierungsgegenstands.³⁴ In Abbildung 3 sind intendierte Wirkungen der deutschen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ auf Outcome- und Impactebene abgebildet, die aus BMZ-Strategiepapieren sowie Vorhabensdokumenten der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) abgeleitet wurden. Diese intendierten Wirkungen sollen zu übergeordneten menschenrechtsbezogenen Wirkungen – der Verwirklichung des Menschenrechtsansatzes, der Einhaltung von arbeitsbezogenen Menschenrechten und der ILO-Kernarbeitsnormen sowie der Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Partnerländern des BMZ – beitragen.³⁵

³⁴ Programmtheorien bilden direkte Wirkungen (Outcomes) und indirekte, übergeordnete Wirkungen (Impacts) ab, die eine Intervention oder mehrere Interventionen zu erreichen beabsichtigen. Sie formulieren Annahmen darüber, wie die Wirkungen durch Aktivitäten und Leistungen der Interventionen erreicht werden sollen (Chen, 2005; Funnell und Rogers, 2011). Der Begriff „Programmtheorie“ geht zurück auf Programmevaluierungen in Unterscheidung zu Projektevaluierungen. Er wurde entwickelt, um Evaluierungsgegenstände zu beschreiben, die komplexer als „einfache“ Projekte sind. Obwohl ursprünglich für die Evaluierung von Programmen entwickelt, lässt sich eine Programmtheorie auf alle komplexeren Evaluierungsgegenstände anwenden, auch wenn diese – wie im vorliegenden Fall – nicht als Programme konzipiert sind (Haubrich, 2009).

³⁵ Die Abbildung zeigt, dass die verschiedenen Outputs zu mehreren Outcomes beitragen können. Bei dem spezifischen Evaluierungsgegenstand ist das möglich, weil die verschiedenen Wirkungssäulen miteinander verwoben sind und Outputs neben den hauptsächlich intendierten Outcomes weitere Outcomes beinhalten können. Beispielsweise kann der Output „Für Arbeitnehmende: Information über Rechte“ zu dem Outcome „Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen“ sowie zu dem Outcome „Gleichberechtigte wirtschaftliche Teilhabe“ beitragen.

Neben direkten und indirekten intendierten Wirkungen auf Menschenrechte, so wie sie in der Programmtheorie formuliert sind, sind auch positive wie negative nicht-intendierte Wirkungen möglich (siehe Kasten 3). (Mittelbare) Beiträge zu Menschenrechten können auch erfolgen, ohne dass diese als Outcome festgehalten sind.

Kasten 3 Definition von Wirkungsbegriffen

Da die Programmtheorie des vorliegenden Evaluierungsteils sowohl strategische als auch vorhabenspezifische Ziele umfasst, ist es notwendig, gängige Wirkungsbegriffe an die Programmtheorie anzupassen:

- **Intendierte Wirkungen auf Menschenrechte:** Intendierte Wirkungen werden in diesem Evaluierungsteil als Wirkungen definiert, die in der Programmtheorie enthalten sind und von der EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ erzielt werden sollen. Sie können aus Strategien oder Vorhaben stammen.
- **Direkte/indirekte intendierte Wirkungen auf Menschenrechte:** Intendierte Wirkungen auf Menschenrechte, wie sie in der Programmtheorie enthalten sind, können von Vorhaben direkt auf der Outcome-Ebene, indirekt via intermediärer Wirkungen auf einer höheren Outcome-Ebene oder auf der Impact-Ebene beabsichtigt werden.
- **Explizite/implizite intendierte Wirkungen auf Menschenrechte:** Da die Programmtheorie generische Wirkungen für ein gesamtes Aktionsfeld beinhaltet, kann es vorkommen, dass einzelne Vorhaben diese ausdrücklich als Wirkungen der eigenen Aktivitäten in ihren Wirkungsmatrizen verankert haben. Diese Wirkungen werden im Folgenden als explizit intendierte Wirkungen auf Menschenrechte bezeichnet. Ansonsten handelt es sich um implizit intendierte Wirkungen, die auf die im Rahmen dieses Evaluierungsteils entwickelte Programmtheorie zurückgehen, sich aber nicht in den Wirkungsmatrizen der Vorhaben wiederfinden.
- **Nicht-intendierte Wirkungen:** Im vorliegenden Evaluierungsteil bezeichnen nicht-intendierte Wirkungen Effekte von EZ-Interventionen, die nicht in der Programmtheorie des vorliegenden Evaluierungsteils enthalten sind. Das heißt, sie finden sich weder in Strategie- noch in Vorhabensdokumenten. Sie können positiv oder negativ sein und sich auf Menschenrechte beziehen oder den allgemeinen sozialen, politischen oder ökonomischen Kontext betreffen.

Die Programmtheorie ist entlang von Wirkungssäulen strukturiert, die aus den relevanten Strategiepapieren des BMZ abgeleitete Wirkungen auf Menschenrechte beinhalten (siehe Kapitel 2.1 und 2.2.1):

- **Impact „Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit“:** Die BMZ-Strategiepapiere zur Privatwirtschafts- und Finanzsystementwicklung fordern von Vorhaben, zur Beschäftigungsförderung sowie zu Aspekten gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen beizutragen (BMZ, 2013b, 2016). Diese Anforderung findet sich auch im Anspruch des MRA für Vorhaben in diesem Bereich wieder (BMZ, 2011, 2013a). 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.
- **Impact „Verwirklichung der Rechte strukturell benachteiligter Gruppen“:** Laut BMZ-Strategiepapieren zur Privatwirtschafts- und Finanzsystementwicklung sollen Vorhaben direkt und indirekt zur Armutsreduzierung (BMZ, 2013b, 2016) sowie zur Integration von strukturell benachteiligten Gruppen beitragen (BMZ, 2016). Strukturell benachteiligte Gruppen können daher Teil der Zielgruppe³⁶ von Vorhaben sein. Insbesondere wird die Förderung von Frauen sowie von in KKMU und kleinen landwirtschaftlichen Betrieben tätigen Menschen genannt. Darüber hinaus sollen auch die Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit berücksichtigt werden, etwa durch die Förderung inklusiver Finanzsysteme (BMZ, 2016). Diese Anforderungen an das Aktionsfeld formuliert auch der MRA (BMZ, 2011, 2013a).

³⁶ Eine Definition des Begriffs „Zielgruppe“ findet sich im Glossar.

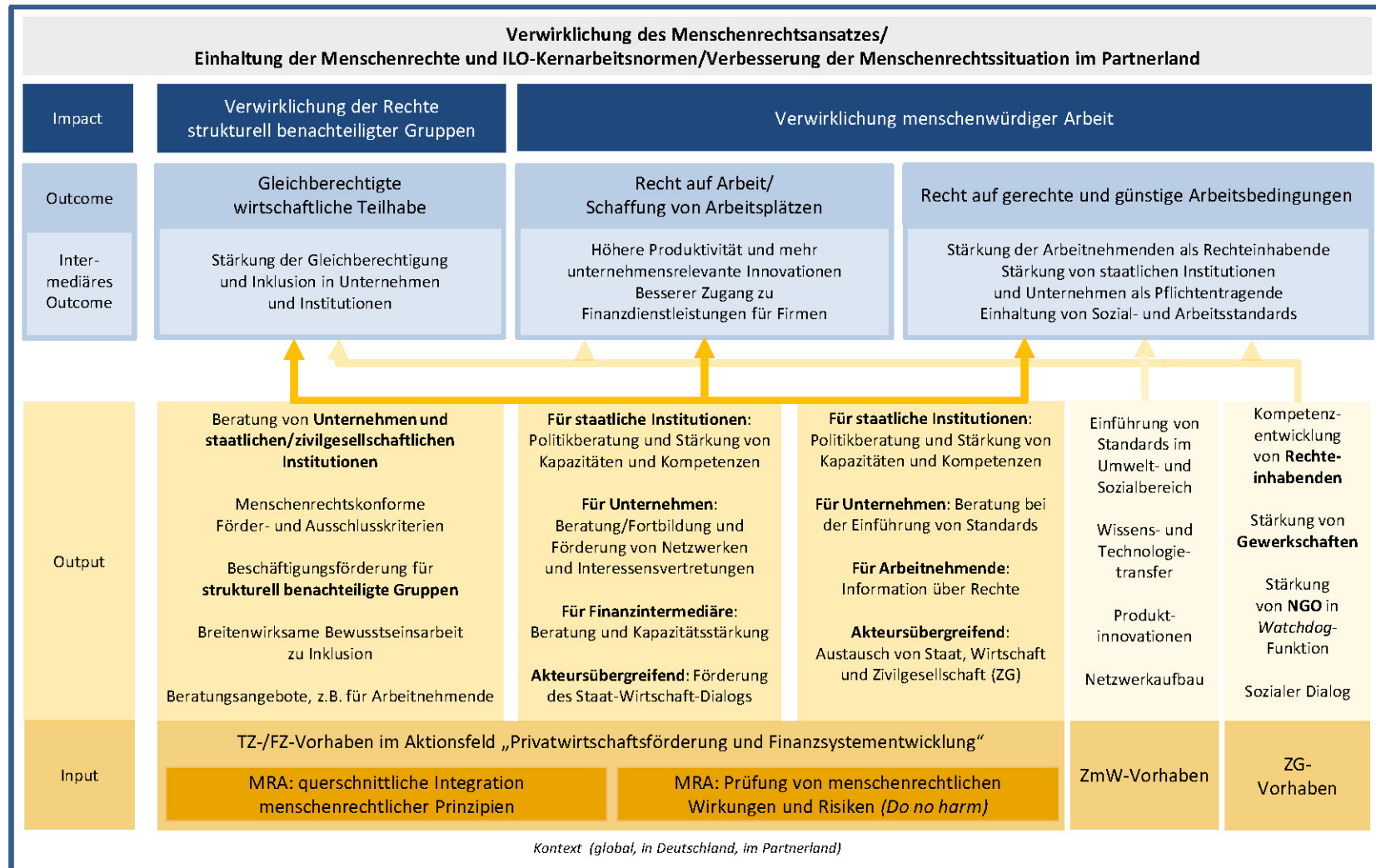
Die Strategiepapiere legen zudem fest, dass unterschiedliche Kanäle zu diesen Wirkungen beitragen sollen: Neben bilateralen Entwicklungsvorhaben, die in diesem Bereich überwiegend von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der KfW Entwicklungsbank umgesetzt werden, sollen auch private Unternehmen im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sowie zivilgesellschaftliche Organisationen einen Beitrag leisten (BMZ, 2011, 2013a, 2013b, 2016).

Diese strategischen Vorgaben bilden die Grundlage für die Programmtheorie (siehe Abbildung 3). Um zu verstehen, wie bilaterale Vorhaben der deutschen EZ zu den jeweiligen Wirkungen beitragen sollen – welche Aktivitäten durchgeführt werden und welche Annahmen über Wirkungszusammenhänge existieren – wurden Vorhabensdokumente ausgewertet und entsprechende Wirkungspfade formuliert.³⁷ Ergänzend wurden für Beiträge zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure eigene Wirkungsstränge aufgenommen, die hauptsächlich auf Strategiepapieren des BMZ basieren. Zusätzlich wurden wissenschaftliche Ergebnisse aus Studien und Evaluierungen herangezogen, um die Plausibilität aller Wirkungsstränge zu überprüfen.³⁸

³⁷ Die Grundlage hierfür bildeten alle zum Zeitpunkt der Vorbereitung des zweiten Evaluierungsteils laufenden Vorhaben der Durchführungsorganisationen, die dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zugeordnet werden konnten. Hierbei wurden die Projektplanungsdokumente aller 44 GIZ-Vorhaben, eines PTB-Vorhabens sowie eine zufällige Stichprobe von 35 KfW-Vorhaben berücksichtigt.

³⁸ Eine ausführlichere Darstellung der theoretischen Grundlagen sowie der wissenschaftlichen Literatur findet sich im Online-Anhang.

Abbildung 3 Theoretische Grundlage der Evaluierung



Quelle: eigene Darstellung.

Wirkungssäule zum Impact „Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit“: Die Wirkungssäule zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit umfasst zwei übergeordnete Outcomes: Beiträge zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Beiträge zur Gewährleistung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen. Viele TZ- und FZ-Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ streben Wirkungen in diesem Bereich an. In der Praxis tragen nicht alle Vorhaben gleichzeitig zu beiden übergeordneten Outcomes bei, auch wenn Verbindungen zwischen ihnen bestehen, wie etwa zwischen der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und existenzsichernden Einkommen:

- **Outcome „Recht auf Arbeit/Schaffung von Arbeitsplätzen“:** In der Praxis ist die Schaffung von Arbeitsplätzen eng verwoben mit anderen Outcomes – wie einem (inklusive) Wirtschaftswachstum, einer verbesserten Geschäfts- und Investitionstätigkeit, einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit oder einer verbesserten Infrastruktur.³⁹ Vorhaben sollen diese Outcomes meist durch intermediäre Outcomes erreichen, beispielsweise über eine höhere Produktivität, unternehmensrelevante Innovationen oder einen verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen für Firmen.⁴⁰

Vorhaben, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen, adressieren unterschiedliche Akteure. So sollen erstens staatliche Institutionen als primäre Pflichtentragende gestärkt werden, etwa durch Politikberatung zu regulativen Rahmenbedingungen oder die Stärkung von Kapazitäten und Kompetenzen in der Verwaltung.⁴¹ Zweitens sollen Vorhaben private Unternehmen – sehr häufig KKMU⁴² – direkt stärken, beispielsweise durch Beratung, Fortbildung, Förderung von Unternehmens- und Technologiernetzwerken oder von Wirtschaftsverbänden.⁴³ Drittens zielen Vorhaben darauf ab, Finanzintermediäre zu stärken, die dann mittelbar KKMU fördern. Zusätzlich veranstalten Vorhaben teilweise Dialogformate für unterschiedliche Akteure (meist zwischen Staat und Privatwirtschaft beziehungsweise nur zwischen verschiedenen privatwirtschaftlichen Akteuren).⁴⁴

³⁹ In allen Vorhabensdokumenten, die für die Erstellung der Programmtheorie genutzt wurden, finden sich Bezüge zu entsprechenden Wirkungen. So tragen alle 35 berücksichtigten FZ-Vorhaben zu einem verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen bei. Vorhaben der TZ avisieren Wirkungen unter anderem in den Bereichen Beschäftigungsförderung (15 von 44 Vorhaben), Innovationsförderung (18 von 44 Vorhaben), Verbesserung von Rahmenbedingungen für Wirtschaftsentwicklung (34 von 44 Vorhaben) oder Beratung und Fortbildung von Unternehmer*innen (21 von 44 Vorhaben).

⁴⁰ Die (intermediären) Outcomes können auch mit nicht-intendierten negativen Wirkungen einhergehen. Beispielsweise können technologische Innovationen auch dazu führen, dass Unternehmen Arbeitsplätze abbauen (siehe Kapitel 2.2.3). In der internationalen Debatte dazu wird nicht generell davon ausgegangen, dass es einen Nettoverlust an Arbeitsplätzen gibt, vielmehr geht beispielsweise die Weltbank (2019) davon aus, dass mehr neue Jobs entstehen. Dennoch werden zumindest Veränderungen hinsichtlich gefragter Kompetenzen und der globalen Verteilung von Arbeit erwartet (Healy et al., 2017; Roos und Shroff, 2017).

⁴¹ Dies entspricht auch den Annahmen des MRA, der darauf hinweist, dass dadurch die Voraussetzungen für eine „effektive, auf die Einhaltung von Menschenrechte[n] ausgerichtete staatliche Regulierung und Aufsicht unternehmerischen Handelns“ (BMZ, 2011, S. 16) geschaffen werden können. Entsprechende Aktivitäten lassen sich den folgenden Bereichen zuordnen: Politikberatung zur Verbesserung der regulativen Rahmenbedingungen in der Beschäftigungspolitik (fünf Vorhaben), Kapazitätsstärkung für öffentliche Dienstleister im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung (9 Vorhaben), Politikberatung zur Verbesserung administrativer Prozesse (18 Vorhaben) und Kapazitätsstärkung der mit Wirtschaftsentwicklung betrauten öffentlichen Verwaltung (8 Vorhaben).

⁴² Nur punktuell geht aus den Projektdokumenten eine Definition der Größe von KKMU hervor. Dort, wo eine Definition enthalten ist, zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede, unter anderem aufgrund der Orientierung an der jeweiligen nationalen Definition von KKMU. Obwohl die Zielgruppe der KKMU folglich heterogen ist, adressieren einzelne Vorhaben oft eine große Bandbreite unterschiedlich großer KKMU. So stehen häufig neben kleinsten, aus ein bis zwei Personen bestehenden Unternehmen oder ökonomisch aktiven Haushalten zugleich größere Unternehmen im Fokus, teilweise mit einem jährlichen Umsatz im niedrigen bis mittleren einstelligen Millionen-Euro-Bereich.

⁴³ Entsprechende Wirkungen lassen sich den folgenden Bereichen zuordnen: Kapazitätsstärkung für private Dienstleistende der beruflichen Aus- und Weiterbildung (9 Maßnahmen), Unterstützung bei der Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte (sieben Maßnahmen), Unterstützung von Unternehmensgründungen (12 Vorhaben), Unterstützung der technologischen Neu- und Weiterentwicklung von Produkten und Prozessen (11 Vorhaben), Unterstützung von Unternehmensnetzwerke (10 Vorhaben) und Stärkung der Kapazitäten von Vertreter*innen der verfassten Wirtschaft wie Kammern und Verbänden (6 Vorhaben).

⁴⁴ Entsprechende Bezüge finden sich in 11 der 93 berücksichtigten Vorhaben.

- **Outcome „Gewährleistung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen“:**⁴⁵ Gerechte und günstige Arbeitsbedingungen umfassen unter anderem ein angemessenes Arbeitsentgelt, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sowie angemessene Arbeits- und Urlaubszeiten. Die meisten Vorhaben sehen vor, intermediäre Outcomes zu erreichen, die wiederum zu diesem Outcome beitragen. So sollen Vorhaben etwa Arbeitnehmende als Rechteinhabende und staatliche Institutionen sowie Unternehmen als Pflichtentragende stärken, die Einhaltung von Sozial- und Arbeitsstandards in Unternehmen fördern oder zur Einkommenssteigerung als Grundlage für ein angemessenes Arbeitsentgelt beitragen.⁴⁶

Auch in Bezug auf Arbeitsbedingungen adressieren Vorhaben unterschiedliche Akteure. Vorhaben können staatliche Institutionen als Pflichtentragende stärken, beispielsweise indem regulative Rahmenbedingungen im Einklang mit den ILO-Kernarbeitsnormen für die Wirtschaft und den Finanzsektor festgelegt werden oder die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards überprüft wird.⁴⁷ Unternehmen als sekundäre Pflichtentragende sollen beispielsweise bei der Einführung von Standards und der Entwicklung von Weiterbildungsangeboten zu Arbeits- und Sozialstandards gestärkt werden.⁴⁸ Punktuell existieren Aktivitäten, die sich an Arbeitnehmende als Rechteinhabende richten und sie vor allem hinsichtlich ihrer Rechte informieren und beraten.⁴⁹ Akteursübergreifend gibt es gelegentlich Aktivitäten, die den Austausch von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft etwa zu Sozialstandards zum Ziel haben.

Wirkungssäule zum Impact „Verwirklichung der Rechte strukturell benachteiligter Gruppen“: Das übergeordnete Outcome ist die gleichberechtigte wirtschaftliche Teilhabe. Hierzu gehört der Abbau von Ungleichheiten für strukturell benachteiligte Gruppen und damit auch die Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Auf der intermediären Outcome-Ebene steht insbesondere die Stärkung der Gleichberechtigung und der Inklusion in Unternehmen und Institutionen im Vordergrund. Je nach inhaltlicher Ausrichtung und Kontext unterscheiden sich dabei die konkreten Ziele der Vorhaben. Sehr häufig legen sie einen expliziten Schwerpunkt auf die Stärkung von Frauen, etwa in Hinblick auf deren gleichberechtigte wirtschaftliche Teilhabe und den gleichberechtigten Zugang zum Finanzmarkt.⁵⁰ Darüber hinaus existieren in Vorhaben punktuell weitere explizite Bezüge zur Stärkung der Rechte weiterer strukturell benachteiligter Gruppen⁵¹, etwa durch die Steigerung (finanz-)wirtschaftlicher Kompetenzen, einen verbesserten Zugang zum Finanzmarkt oder eine erhöhte Beschäftigungsfähigkeit.

Analog zur Diversität der Wirkungen sind auch die Aktivitäten und Leistungen, die in den Vorhaben erbracht werden sollen, vielfältig: Neben breitenwirksamer Bewusstseinsarbeit umfassen sie direkte Qualifizierungs- und Beratungsangebote oder finanzielle Grundbildung für benachteiligte Gruppen (häufig Frauen) ebenso wie Aktivitäten für staatliche Institutionen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Diese beinhalten beispielsweise Aktivitäten zur Frauenförderung in Organisationen und die Förderung von

⁴⁵ Entsprechend des VN-Sozialpakts (1966) gehören zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen die Gewährleistung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen, angemessene Arbeits- und Urlaubszeiten und ein angemessenes Arbeitsentgelt.

⁴⁶ In neun Vorhaben finden sich Bezüge zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Arbeitsbedingungen, wobei häufig nicht zwischen den verschiedenen Aspekten von Arbeitsbedingungen unterschieden wird. Einzelne Vorhaben zielen über die Einkommenssteigerung darauf ab, dass mittelbar positive Effekte auf andere soziale Rechte entstehen, zum Beispiel auf das Recht auf Gesundheit (etwa über den Abschluss einer freiwilligen Krankenversicherung).

⁴⁷ Entsprechende Bezüge finden sich in 3 der 93 berücksichtigten Vorhaben.

⁴⁸ Entsprechende Wirkungen lassen sich den folgenden Bereichen zuordnen: Unterstützung von Unternehmen bei der Einführung und Umsetzung von Arbeitsstandards (3 Vorhaben), die Einhaltung von Arbeitsstandards in den Unternehmen als Förderkriterium (1 Vorhaben) und die Unterstützung der Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen (3 Vorhaben).

⁴⁹ Entsprechende Bezüge finden sich in zwei der 93 berücksichtigten Vorhaben. Darüber hinaus wird in sechs Vorhaben darauf hingewiesen, dass in Maßnahmen Arbeits- und Sozialstandards eingehalten werden.

⁵⁰ In 57 der 93 berücksichtigten Vorhaben finden sich Bezüge zur Stärkung der Gleichberechtigung der Geschlechter. In den meisten Vorhaben werden entsprechende Wirkungen als Nebenziel verfolgt.

⁵¹ Entsprechende Bezüge finden sich in 26 der 93 berücksichtigten Vorhaben. Im Kontext nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung ist auch das Thema Kinderarbeit relevant. Kinder und Jugendliche sind in vielen Ländern strukturell benachteiligt. In den der Programmtheorie zugrundeliegenden Projektvorschlägen aus dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ ist Kinderarbeit jedoch kein prominentes Thema. Hingegen wird die Beschäftigungsförderung für Jugendliche erwähnt. Beides spiegelt die Programmtheorie des vorliegenden Evaluierungsteils wider, sodass hier lediglich Jugendliche explizit als strukturell benachteiligte Gruppe benannt werden.

Frauenverbänden oder Beratungsmaßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Unternehmen. Darüber hinaus soll durch die Anwendung von Förder- und Ausschlusskriterien bei der Auswahl von Partnern (beispielsweise die Existenz von Frauenquoten in Unternehmen) zur Stärkung von benachteiligten Gruppen beigetragen werden.

Input „Umsetzung des MRA“: Der MRA formuliert den Anspruch, dass alle bilateralen Vorhaben menschenrechtliche Standards und Prinzipien im gesamten Zyklus berücksichtigen, gezielt Wirkungen auf Menschenrechte vorsehen und potenzielle Menschenrechtsverletzungen identifizieren und verhindern.⁵²

- **Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien:** Die Umsetzung des MRA soll durch den „durchgängigen Bezug“ (BMZ 2013a, S. 2) der Vorhaben auf die menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit⁵³, Partizipation und Empowerment⁵⁴ sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht⁵⁵ gewährleistet werden. Die Umsetzung dieser Prinzipien kann je nach Vorhaben und Kontext variieren. Beispielsweise kann dies für die Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit bedeuten, dass Rechteinhabende Informationen über das Vorhaben in einer lokalen Sprache (oder auch mündlich oder visuell) erhalten. Partizipation und Empowerment können etwa bedeuten, von Vorhaben adressierte Rechteinhabende und besonders strukturell benachteiligte Gruppen auf Beteiligungsverfahren vorzubereiten und sie in diese gezielt einzubeziehen. Die Prinzipien Transparenz und Rechenschaftspflicht beinhalten etwa die offene und öffentliche Kommunikation über Vorhaben und die Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen, die es den Vorhaben ermöglichen, von potenziellen Menschenrechtsverletzungen zu erfahren und diesen nachzugehen.
- **Prüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen:** Menschenrechtliche Risiken beinhalten laut dem BMZ-Menschenrechtsleitfaden mögliche nicht-intendierte, negative Wirkungen (BMZ, 2013a).⁵⁶ Im Sinne des *Do-no-harm*-Prinzips gilt es, Menschenrechtsverletzungen durch Vorhaben bestmöglich zu vermeiden. Für die im Fokus dieses Evaluierungsteils stehenden Vorhaben bedeutet dies unter anderem, bei der Wahl privatwirtschaftlicher Partner Mindeststandards anzulegen und die Einhaltung von Sorgfaltspflichten entlang der Wirkungskette zu überprüfen. Darüber hinaus sollen mögliche Wirkungen auf Menschenrechte identifiziert werden. Diese können je nach Sektor unterschiedliche Ausprägungen annehmen und sind im Folgenden in den einzelnen Wirkungssäulen integriert.

⁵² Die Grundlage hierfür bildet der BMZ-Menschenrechtsleitfaden, der Anforderungen für die querschnittliche Integration menschenrechtlicher Standards und Prinzipien formuliert, die in allen bilateralen Entwicklungsvorhaben umgesetzt werden müssen (BMZ, 2013a). Der erste Teil der Menschenrechtsevaluierung konstatiert, dass die Durchführungsorganisationen für Teile des Menschenrechtsleitfadens ausführliche Verfahren und Prozesse entwickelt haben, die diese querschnittliche Integration gewährleisten sollen. Diese beziehen sich vor allem auf die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen sowie mögliche Wirkungen auf Menschenrechte. Darüber hinaus existieren meist auf institutioneller Ebene Beschwerdemechanismen, die in Zusammenhang mit der Umsetzung des menschenrechtlichen Prinzips der Rechenschaftspflicht stehen (Polak et al., 2021).

⁵³ So wird etwa vorgegeben, dass „EZ-Maßnahmen [...] bestehende Benachteiligungen nicht verstärken [dürfen], sondern [...] möglichst zum Abbau von Benachteiligungen beitragen [sollten].“ (BMZ, 2013a, S. 3).

⁵⁴ So wird etwa vorgegeben, dass „EZ-Vorhaben [...] Planungs- und Mitbestimmungsprozesse möglichst inklusiv und repräsentativ ausgestalten und alle von der Maßnahme betroffenen Gruppen angemessen beteiligen [müssen]“ (BMZ, 2013a, S.3). Zudem wird festgehalten, dass durch die EZ „alle Menschen [...] in die Lage versetzt werden [sollen], ihre Anliegen frei und wirkungsvoll in politischen und wirtschaftlichen Prozessen beteiligen zu können, insbesondere solche Gruppen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihre Menschenrechte einzufordern“ (BMZ, 2011, S. 6).

⁵⁵ So wird etwa die „Stärkung von Mechanismen der Beschwerde und Kontrolle für die Bevölkerung, die auch für besonders benachteiligte soziale Gruppen zugänglich sind,“ als Ansatzpunkt für eine stärkere Menschenrechtsorientierung von Entwicklungsvorhaben genannt (BMZ, 2013a, S. 5).

⁵⁶ Der Menschenrechtsleitfaden gibt vor: „Für die Erstellung von Programmorschlägen ist die Prüfung der jeweils relevanten menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen im Vorfeld aller Vorhaben [...] verpflichtende Aufgabe der Durchführungsorganisationen. Hierbei soll [...] analysiert werden, welche wesentlichen menschenrechtlichen Risiken die jeweilige Entwicklungsmaßnahme bergen kann und wie diese vermieden werden können [...]“ (BMZ, 2013a, S. 1).

Beiträge privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu den Wirkungssäulen zu den Impacts „Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit“ und „Verwirklichung der Rechte strukturell benachteiligter Gruppen“:⁵⁷ Im Rahmen der ZmW soll die EZ zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommenssteigerungen beitragen, indem sie die Verbesserung oder Einführung von innovativen Produkten und Dienstleistungen, Umwelt- und Sozialstandards und die Beschäftigungsfähigkeit in den Partnerländern fördert (Hartmann et al., 2017). Zivilgesellschaftliche Akteure sollen direkt zur Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern beitragen. So sollen sie beispielsweise „durch Beratung, Weiterbildungskurse und Ausbildungsunterstützung einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Produktivität leisten“ und „genossenschaftliche und kooperative Strukturen zur Interessenvertretung sowie kollektive Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen“ fördern (BMZ, 2013b, S. 27).

Kontextfaktoren: Aus der wissenschaftlichen Literatur lässt sich eine Reihe von Kontextfaktoren identifizieren, die die Wirksamkeit von Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ beeinflussen. Diese Faktoren können globaler oder landesspezifischer Art sein, wie etwa globale Handelsungleichgewichte und -abhängigkeiten oder nationale volkswirtschaftliche oder wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen (Kamar et al., 2019). Darüber hinaus können sie gesellschaftliche, ökonomische und politische Dimensionen umfassen, wie demokratische Strukturen und Institutionen oder Aspekte gesellschaftspolitischer Fragilität (Fukuda-Parr et al., 2015). Auch die aktuelle Covid-19-Pandemie beeinflusst den Erfolg von Maßnahmen der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung maßgeblich (Loayza und Pennings, 2020).⁵⁸

⁵⁷ Sowohl zivilgesellschaftlichen als auch privatwirtschaftlichen Akteuren wird eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der BMZ-Strategien zur Privatsektor- und Finanzsystementwicklung zugesprochen (BMZ, 2013b, 2016). Auch das Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011) und der Leitfaden (BMZ, 2013a) sprechen beide Akteursgruppen an. Eine besondere Rolle wird dabei der Zivilgesellschaft zugeschrieben, etwa in Bezug auf die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben. In allen Strategien finden sich Hinweise auf eine inhaltliche Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen.

⁵⁸ Die entsprechende Literatur wird im Online-Anhang ausführlich dargestellt.

3. EVALUIERUNGSFRAGEN UND METHODEN

3.1 Detaillierte Evaluierungsfragen

Die Evaluierungsfragen richten sich an den Evaluierungskriterien des OECD DAC (2019) aus, die das BMZ (2021a) für die deutsche bilaterale EZ als verbindlich festgelegt und das DEval (2020) für seine Arbeit operationalisiert hat. Im Mittelpunkt des zweiten Teils der Evaluierung steht die Untersuchung der deutschen EZ in Hinblick auf die Verwirklichung von Menschenrechten und die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Partnerländern im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ entlang der Kriterien Effektivität und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen. Darüber hinaus werden die Kriterien Relevanz, Nachhaltigkeit sowie Kohärenz berücksichtigt.⁵⁹ Tabelle 3 stellt die Evaluierungsfragen und die adressierten Evaluierungskriterien im Detail dar.

Tabelle 3 Übersicht der Evaluierungsfragen⁶⁰

Kriterium	Evaluierungsfrage
Relevanz	1. Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?
Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit	2. Inwieweit tragen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zur Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern bei?
	2.1 Inwieweit tragen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ direkt oder indirekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen bei?
	2.2 Inwieweit trägt der MRA dazu bei, dass Rechteinhabende ihre Rechte kennen und nutzen?
	2.3 Inwieweit trägt der MRA dazu bei, dass Pflichtentragende die Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten?
	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?
Kohärenz	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?

Im Kontext der ersten Evaluierungsfrage wird im Folgenden untersucht, inwieweit bilaterale Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ über unterschiedliche Länderkontexte hinweg den MRA umsetzen.⁶¹ Dies umfasst beispielsweise die Berücksichtigung strukturell benachteiligter Gruppen, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von vorhabenspezifischen oder institutionellen Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen oder die Umsetzung von Maßnahmen zur Identifikation von Menschenrechtsrisiken und zum Umgang mit diesen.

⁵⁹ Das Evaluierungskriterium der Effizienz wird in dieser Evaluierung aufgrund des normativen Charakters des MRA nicht umfassend untersucht. Zwar beinhaltet die erste Evaluierungsfrage auch Aspekte der Durchführungseffizienz – indem sie indirekt den Aufwand für die Umsetzung des MRA thematisiert. Allerdings untersucht die Evaluierung diese Aspekte nicht systematisch. Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass Effizienzaspekte induktiv aus empirischen Ergebnissen hervorgehen. Eine Untersuchung der Maßnahmeneffizienz ist dagegen in der Evaluierung nicht vorgesehen, da die methodischen Voraussetzungen hierfür – beispielsweise ein Vergleich unterschiedlicher Implementierungsmodi – nicht gegeben sind.

⁶⁰ Eine detaillierte Übersicht über die Evaluierungsfragen, die ihnen zugrundeliegenden Bewertungskriterien und Indikatoren findet sich in der Evaluierungsmatrix im Anhang.

⁶¹ Die Grundlage hierfür bilden die Vorgaben des BMZ-Menschenrechtskonzepts (BMZ, 2011) und des dazugehörigen Leitfadens (BMZ, 2013a), die verbindlich in allen bilateralen Entwicklungsvorhaben umgesetzt werden müssen (siehe Kapitel 2.3).

Evaluierungsfrage 2 analysiert die Wirksamkeit von bilateralen Vorhaben in Hinblick auf die Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern der deutschen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“. ⁶² Die Grundlage hierfür bilden die in der Programmtheorie zusammengefassten Annahmen über Wirkungen (siehe Kapitel 2.3). Dazu wird ein Fokus auf Beiträge zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit, insbesondere zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie zur Gewährleistung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen gelegt (Frage 2.1). Zudem wird untersucht, wie die Vorhaben die von ihnen adressierten Rechteinhabenden stärken, damit diese ihre Rechte kennen und nutzen können. In Hinblick auf die Pflichtentragenden richtet sich das Interesse dieses Evaluierungsteils darauf, welche Unterstützung sie erhalten, damit sie ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können (Fragen 2.2 und 2.3).

Darauf aufbauend werden im Rahmen der Evaluierungsfrage 3 die Einflussfaktoren für die Effektivität und entwicklungspolitischen Wirkungen von Vorhaben untersucht. Hierbei werden vorhabensinterne und -externe Faktoren unterschieden, etwa relevante externe, globale und nationale Kontextfaktoren unterschiedlicher Dimensionen. In diesem Zusammenhang werden auch Auswirkungen der Covid-19-Pandemie berücksichtigt.

Mit der Beantwortung von Evaluierungsfrage 4 sollen mögliche positive und negative nicht-intendierte Auswirkungen von bilateralen Vorhaben auf Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen erfasst werden.

Im Rahmen von Evaluierungsfrage 5 wird die interne Kohärenz deutscher EZ-Akteure zur Verwirklichung von Menschenrechten in den BMZ-Partnerländern untersucht. Hierbei werden die Koordination zwischen staatlichen Durchführungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen sowie die Komplementarität ihrer durch das BMZ (ko-)finanzierten Vorhaben untersucht. ⁶³

3.2 Methodisches Vorgehen

3.2.1 Der Evaluierungsansatz ⁶⁴

Dem Evaluierungsteil liegen zwei zentrale Evaluierungsansätze zugrunde. Erstens folgt er der Herangehensweise einer menschenrechtsbasierten Evaluierung (MRBE), durch die 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:

- Eine MRBE sieht vor, im gesamten Evaluierungsprozess die menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und Empowerment sowie Transparenz und Rechenschaft zu gewährleisten (siehe Kasten 4 für die spezifische Ausgestaltung im Rahmen der Fallstudien). In enger Verbindung mit einer MRBE steht die Umsetzung des *Do-no-harm*-Prinzips. Eine menschenrechtsbasierte Vorgehensweise ermöglicht es, ethischen Anforderungen an eine Evaluierung gerecht zu werden. Die Einhaltung forschungsethischer Prinzipien wie die transparente Vermittlung der Forschungsabsichten gegenüber den Befragten, die informierte und freie Teilnahme der Befragten an den Datenerhebungen und die Vermeidung von ausbeutender Forschung wurden während des gesamten Evaluierungsprozesses sichergestellt (Kaplan et al., 2020; TRUST, 2022). Darüber hinaus gewährleistet eine MRBE den

⁶² Dabei werden Wirkungen von Vorhaben auf Menschenrechte untersucht. Die Grundlage hierfür bilden die in der Programmtheorie ausformulierten Annahmen über menschenrechtsbezogene Wirkungen in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung. Im Zuge dessen werden Wirkungen unabhängig davon berücksichtigt, ob sie in den Wirkungsmatrizen der Vorhaben enthalten sind.

⁶³ Die Grundlage hierfür bildet die im Menschenrechtskonzept formulierte Anforderung, dass unterschiedliche Akteure zur Umsetzung des MRA in den Partnerländern beitragen müssen (BMZ, 2011). So wird etwa auf die besondere Bedeutung zivilgesellschaftlicher EZ für die Erreichung übergeordneter menschenrechtsbezogener Wirkungen in den Partnerländern hingewiesen. Im ersten Teil dieser Evaluierung wurde diese Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für die Umsetzung spezifischer Menschenrechtsvorhaben bestätigt (Polak et al., 2021).

⁶⁴ Ausführliche Zusatzinformationen zum methodischen Vorgehen siehe Kapitel 2 des Online-Anhangs.

Einbezug vieler Perspektiven – auch von jenen Rechteinhabenden, die oft nicht gehört werden – und ermöglicht dadurch ein vielschichtiges Bild des Evaluierungsgegenstands.⁶⁵

- Die empirische Untersuchung folgt der Vorgehensweise eines theoriebasierten Ansatzes. Dabei bilden in der Programmtheorie formulierte Wirkungsannahmen die Ausgangsbasis für die empirische Untersuchung von Wirkungszusammenhängen. Im Mittelpunkt stehen hierbei sowohl die Wirkungen als auch die Faktoren, die das Eintreten der Wirkungen erleichtern oder erschweren.⁶⁶

Kasten 4 Umsetzung des menschenrechtsbasierten Ansatzes in den Fallstudien

Rechenschaftslegung und Transparenz: Qua Mandat tragen DEval-Evaluierungen zur Rechenschaftslegung bei (DEval, 2021). Diese Evaluierung stellt somit als Ganzes einen Beitrag zur Rechenschaftslegung gegenüber allen Stakeholdern der Evaluierung im Hinblick auf die Verwirklichung von Menschenrechten durch die deutsche EZ dar. Eine wichtige Voraussetzung, um die Akzeptanz der Evaluierungsergebnisse zu gewährleisten, ist ein transparentes Vorgehen. Dies wird im Rahmen dieser Evaluierung sichergestellt durch

- Nachvollziehbarkeit durch eine kriterienbasierte Auswahl von Fallstudienländern und Vorhaben,
- eine transparente Kommunikation hierüber,
- Vorgespräche mit den relevanten Akteuren (unter anderem mit Verantwortlichen der Durchführungsorganisationen),
- eine transparente Darstellung des Prozesses während der Datenerhebung bei gleichzeitiger Gewährleistung des Informanten*innen- und Datenschutzes,
- Rückspiegelung und Besprechung der fallstudien-spezifischen Evaluierungsergebnisse und der daraus resultierenden Empfehlungen im Rahmen von gemeinsamen Diskussionen mit den Befragten und
- die Erstellung von Evaluierungsprodukten (Zusammenfassungen, *One-Pager*), mit denen die Ergebnisse und Empfehlungen auf unterschiedliche Weise und für unterschiedliche Zielgruppen aufbereitet und nutzbar gemacht werden.

Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung: In den Fallstudien wurden landesspezifisch relevante Stakeholder (Pflichtentragende, Rechteinhabende, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft) identifiziert, um eine gleichberechtigte Teilhabe an der Evaluierung zu gewährleisten. Außerdem wurden menschenrechtlich besonders relevante Bereiche, Problemlagen und Herausforderungen anhand vorgelagerter Analysen untersucht (insbesondere im Rahmen von Kontext- und Vulnerabilitätsanalysen). Bei der Datenerhebung und der Interpretation der Ergebnisse wurden relevante Stakeholder (vor allem Rechteinhabende) in den Prozess einbezogen. Gruppendiskussionen wurden inhaltlich so gestaltet, dass strukturell benachteiligte Gruppen partizipieren konnten, während bei der Zusammensetzung der Gruppen darauf geachtet wurde, keine Machtasymmetrien zwischen den Teilnehmenden zu reproduzieren. Bei der Durchführung der Interviews wurde besonders auf die Vermeidung möglicher Sprach- und Zugangsbarrieren geachtet. Darüber hinaus sollen Disseminierungsprodukte für verschiedene Adressat*innen, darunter barrierefreie Produkte und Produkte in leichter oder lokaler Sprache, es verschiedenen Stakeholder-Gruppen ermöglichen, die Ergebnisse zu nutzen.

Partizipation und Empowerment: Das Prinzip der Partizipation wurde durch den Einbezug unterschiedlicher Stakeholder (insbesondere von Rechteinhabenden) sichergestellt. Pflichtentragende und direkt adressierte Rechteinhabende wurden im Rahmen der Datenerhebung befragt. Außerdem wurden Rechteinhabenden in Interpretationsworkshops konsultiert. Ziel dieser Workshops war es, erste Ergebnisse mit den Befragten zu teilen und ihr Feedback dazu einzuholen. Das Feedback ist in die Interpretation der

⁶⁵ Einige Aspekte des gewählten Ansatzes sind Teil der Evaluierungsstandards, die für DEval-Evaluierungen bindend sind (DeGEval, 2016; DEval, 2018). Teilweise können diese Standards in einem Spannungsverhältnis zu einzelnen Aspekten einer MRBE stehen, beispielsweise in Hinblick auf Partizipation und Durchführbarkeit. Dementsprechend verlangt die Umsetzung einer MRBE einige herausfordernde Abwägungen.

⁶⁶ Mithilfe von Programmtheorien lassen sich kausale Zusammenhänge durch in der Programmtheorie skizzierte Teilschritte zur Erreichung von Wirkungen untersuchen und Hypothesen ableiten. Bei theoriebasierten Ansätzen werden häufig Wirkungsannahmen, die in der Programmtheorie ausformuliert wurden, mit Methoden untersucht, die auf Prozessmechanismen ausgerichtet sind (Schmitt, 2020).

Fallstudienergebnisse eingeflossen. Pflichtentragende wurden zum Abschluss der Evaluierung bei *Debriefing*-Workshops über die fallstudienspezifischen Ergebnisse informiert. Im Umgang mit den Befragten wurden über den gesamten Verlauf der Fallstudien ethische und sicherheitsbezogene Aspekte berücksichtigt. Hierunter fallen vor allem pandemiebedingte Vorsorgemechanismen wie virtuelle Datenerhebungen und die Bildung von verschiedenen Fokusgruppen, in denen Teilnehmende möglichst homogen zusammengebracht wurden. Durch die homogene Zusammensetzung sollten Machtasymmetrien weitestgehend vermieden und ein offener Austausch innerhalb der Fokusgruppe gefördert werden.

3.2.2 Das Evaluierungsdesign

Das Evaluierungsdesign basiert methodisch auf zwei Säulen, die quantitative und qualitative Methoden vereinen und sich aus drei Elementen zusammensetzen:

Das methodische Kernstück – die erste Säule – ist ein qualitativ vergleichendes Fallstudiendesign mit Fallstudien auf Distanz als erstem Element und Schreibtischfallstudien als zweitem Element.

Im Rahmen von Fallstudien werden in der Regel wenige Fälle in der Tiefe untersucht (Gerring, 2004). Das ermöglicht, Ursache-Wirkungsmechanismen in komplexen Kontexten zu untersuchen, bei denen externe Faktoren nicht kontrolliert werden können (George und Bennett, 2005; Yin, 2014). Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ mit ihren teils langen Wirkungsketten stellen einen solchen Kontext dar. Die vorab in der Programmtheorie aufgestellten Wirkungsannahmen lassen sich somit überprüfen (siehe Kapitel 2.3). Darüber hinaus können im Rahmen von Fallstudien Erhebungs- und Analysemethoden flexibel eingesetzt werden. Dies erleichtert eine Triangulation von Methoden und Daten innerhalb der Fälle (George und Bennett, 2005; Yin, 2014).

Die zweite Säule besteht aus einer quantitativen Untersuchung von Evaluierungsberichten. Sie nutzt als drittes Element eine narrative Synthese, in der Ergebnisse aus Projektevaluierungen systematisch zusammengefasst und ausgewertet werden (Popay et al., 2006).

Diese drei Elemente wurden wie folgt umgesetzt:

1. **Die Fallstudien auf Distanz** ermöglichten einen tiefgehenden, multiperspektivischen Blick auf die Umsetzungspraxis in kriterienbasiert ausgewählten Vorhaben in zwei Fallstudienländern. Sie trugen zur Beantwortung aller fünf Evaluierungsfragen bei. Die Fallstudien wurden gemeinsam mit einem Team nationaler Gutachter*innen in den EZ-Partnerländern durchgeführt.⁶⁷
2. **In den Schreibtischfallstudien** wurden mehrere Vorhaben in weiteren Fallstudienländern untersucht. Sie erweiterten die Datenbasis und damit die Übertragbarkeit von fallspezifischen Ergebnissen auf typische, aktuell laufende Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ für die Beantwortung der Evaluierungsfrage 1.
3. **Die Evaluierungssynthese** erlaubt aufgrund ihrer repräsentativen Stichprobe von Evaluierungsberichten eine Verallgemeinerung der Fallstudienergebnisse auf alle Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ im untersuchten Zeitraum in Hinblick auf die Evaluierungsfragen 2, 3 und 4. Sie trägt damit zur Steigerung der externen Validität bei.

Das Evaluierungsdesign vereint somit qualitative und quantitative Elemente, um die Robustheit der Ergebnisse zu erhöhen (Kelle, 2018; Mertens, 2017).

Die Auswahl der Fallstudienländer für die Fallstudien auf Distanz und die Schreibtischfallstudien erfolgte kriterienbasiert in einem zweistufigen Prozess: Zunächst wurden die Regionen und Länder identifiziert, in die am meisten ODA Mittel für die Durchführung von Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und

⁶⁷ Aufgrund der Covid-19-Pandemie konnten auch die Evaluator*innen vor Ort kaum reisen und der Großteil der Datenerhebung musste virtuell stattfinden.

Finanzsystementwicklung“ geflossen sind.⁶⁸ Innerhalb dieser Regionen wurden jene Partnerländer ausgewählt, in denen aktuell Vorhaben implementiert werden, die als typische Vorhaben entsprechend der Wirkungslogik der Programmtheorie gelten.⁶⁹ Zudem wurden die Länder danach ausgewählt, ob dort relevante Vorhaben zivilgesellschaftlicher oder privatwirtschaftlicher Akteure durchgeführt werden. Auf dieser Basis wurden Nigeria und Indien als Fallstudienländer und für die Schreibtischfallstudien Ägypten, Ghana und Usbekistan ausgewählt.⁷⁰

Entsprechend des Erkenntnisinteresses und aufgrund des mehrstufigen Selektionsprozesses bezieht sich der Begriff „Fall“ im Rahmen dieses Evaluierungsteils auf zwei Ebenen: Auf der ersten Ebene stellt ein Fall ein Fallstudienland dar. Auf der zweiten Ebene, innerhalb des Fallstudienlands, wird ein Fall als ein untersuchtes Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ definiert. Dies ermöglicht die Beantwortung der Evaluierungsfragen, die sich ebenfalls auf unterschiedliche Fallebenen beziehen: Während bei den Evaluierungsfragen 1 bis 3 die Ebene einzelner Vorhaben beziehungsweise die Aktivitäten unterschiedlicher Organisationen untersucht werden, beziehen sich die Evaluierungsfragen 4 und 5 auf die Ebene der Partnerländer.

Die Auswahl der Evaluierungsberichte für die Evaluierungssynthese erfolgte durch eine repräsentative Stichprobenziehung. Die Grundgesamtheit der Synthese sind alle Evaluierungsberichte der Durchführungsorganisationen zu Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zwischen 2017 und 2020. Aus den insgesamt 54 Berichten wurde eine nach Durchführungsorganisationen geschichtete Zufallsstichprobe von 44 Berichten gezogen und analysiert.⁷¹ Dadurch erlaubt die Evaluierungssynthese eine Verallgemeinerung der Ergebnisse zu den Evaluierungsfragen 2, 3 und 4 mit Blick auf alle Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ im untersuchten Zeitraum und erhöht so die externe Validität.

⁶⁸ Da Niedrigeinkommensländer nur einen geringen Anteil der ODA-Mittel erhalten, wurden durch dieses Verfahren entsprechend der Verteilung von länderzuordenbaren ODA-Mitteln Länder mit mittleren Einkommen ausgewählt (siehe Kapitel 2.2.2). Politisch fragile Partnerländer wurden *a priori* ausgeschlossen, da angenommen wurde, dass dort die Rahmenbedingungen für Privatsektor- und Finanzsystementwicklung grundsätzlich unterschiedlich sind zu nicht-fragilen Partnerländern und andere Ansätze und Interventionen der EZ benötigt werden. Hierzu gehört beispielsweise die „bewegliche soziale Fertigung“. Dies ist ein mobiler Ansatz, mit dem in Somalia an unterschiedlichen Orten die handwerkliche Produktion unterstützt wurde und der als Chance bewertet wurde, zu wirtschaftlicher Entwicklung beizutragen und sozioökonomische Polarisierung zu reduzieren (Fox und Mubarak, 2017). Wissenschaftliche Studien schreiben auch Programmen, die den Zielgruppen direktes Kapital (Geld, Güter oder Vieh) zur Verfügung stellen, eine besondere Bedeutung zu, da dies deren selbstständige Tätigkeit stärke (Blattman und Ralston, 2015). So stellen Ganson und M'cleod (2019) fest, dass bei Privatwirtschaftsförderung, die in einem Kontext andauernder Fragilität stattfindet, besondere Vorsicht geboten sei, da die EZ hier bestehende Konfliktlinien verschärfen, friedliche Entwicklungen unterminieren und den Wettbewerb zwischen Bevölkerungsgruppen verstärken könne.

⁶⁹ Die Auswahl von typischen Fällen bietet sich an, wenn bisher wenig über den theoretischen Hintergrund von Zusammenhängen bekannt ist. Bei typischen Fällen bestätigt sich eine Theorie oder ein Wirkungszusammenhang wahrscheinlicher als bei untypischen Fällen (Eckstein, 1975).

⁷⁰ Insgesamt wurden in den Fallstudienländern 12 Vorhaben der KfW Entwicklungsbank und der GIZ untersucht. In keinem der Fallstudienländer führen die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) oder die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) Vorhaben durch, die den Auswahlkriterien des Evaluierungsteils entsprechen.

Für die Beantwortung von Evaluierungsfrage 5 wurden zusätzlich drei privatwirtschaftliche Vorhaben sowie zwei zivilgesellschaftliche Vorhaben ausgewählt und Interviews mit der deutschen Trägerorganisation und der Partnerorganisation im Partnerland geführt, soweit hierfür Interviewpartner*innen zur Verfügung standen. Bei den privatwirtschaftlichen Vorhaben wurden ausschließlich kriterienbasiert ausgewählte develoPPP-Vorhaben berücksichtigt, da dies das größte ZmW-Programm ist. Vorhaben der Zivilgesellschaft wurden mittels CRS-Daten sowie interner Projektdatenbankauszügen für die Fallstudienländer auf Distanz ausgewählt. Sie werden sowohl von kirchlichen und privaten Trägern als auch von politische Stiftungen durchgeführt. Unter den ausgewählten Vorhaben findet sich ein Vorhaben mit hohem Menschenrechtsrisiko, eines ist zwischen der hohen und mittleren Kategorie einzuordnen, fünf Vorhaben weisen ein mittleres Menschenrechtsrisiko auf und fünf weitere verfügen über ein niedriges bis gar kein Risiko. Ein weiteres Vorhaben wurde vor Einführung der Prüfung menschenrechtlicher Risiken entwickelt. Daher liegt für dieses Vorhaben keine Kategorisierung vor. Weitere Informationen hinsichtlich der Bedeutung der menschenrechtlichen Risikoprüfung für den zweiten Evaluierungsteil siehe Online-Anhang. Der Umgang mit Menschenrechtsrisiken in Vorhaben wird in Kapitel 4.4 diskutiert.

⁷¹ Da es sich vor allem um ex-post-Evaluierungen handelt, die nach oder kurz vor Abschluss der Vorhaben durchgeführt wurden, wurde der Zeitraum, dem die Grundgesamtheit zugrunde liegt, eingeschränkt. So wurden hauptsächlich Vorhaben erfasst, die im Untersuchungszeitraum des zweiten Teils der Evaluierung durchgeführt wurden. Die Grundgesamtheit umfasst keinen Bericht der BGR, einen Bericht der PTB, 31 Berichte der KfW Entwicklungsbank sowie 22 Berichte der GIZ (Projektevaluierungen und zentrale Projektevaluierungen). Die nach Durchführungsorganisationen getrennte Zufallsstichprobe umfasst einen Bericht der PTB, 24 Berichte der KfW Entwicklungsbank und 19 Berichte der GIZ.

3.2.3 Die Methoden

Um die in Kapitel 3.1 genannten Evaluierungsfragen zu beantworten, wurden die folgenden Datenerhebungs- und Analysemethoden verwendet:⁷²

- **Interviews und Fokusgruppendifkussionen:** Leitfadengestützte qualitative Einzel- und Kleingruppeninterviews⁷³ sowie Fokusgruppendifkussionen wurden im Rahmen der Fallstudien auf Distanz durchgeführt und trugen zur Beantwortung aller fünf Evaluierungsfragen bei.⁷⁴ Die Erhebungsinstrumente wurden gemeinsam mit nationalen Gutachtenden entwickelt, um zu gewährleisten, dass die Methoden an die Kontexte in Partnerländern angepasst sind. Interviewpartner*innen umfassten Vertreter*innen von Projektträgern sowie Personen oder Organisationsvertreter*innen, die von Aktivitäten der Vorhaben unmittelbar adressiert werden. Hierzu zählen beispielsweise Unternehmer*innen, aber auch Arbeitnehmende in ihrer Position als Rechteinhabende. Im Rahmen der Schreibtischfallstudien wurden vertiefende Einzel- und Kleingruppeninterviews mit Projektverantwortlichen der ausgewählten Vorhaben geführt. Diese trugen zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 1 bei.
- **Dokumentenanalysen:** Dokumentenanalysen wurden im Rahmen der Fallstudien auf Distanz und der Schreibtischfallstudien durchgeführt und trugen zur Beantwortung der Evaluierungsfragen 1, 2, 4 und 5 bei. Bei der Dokumentenanalyse wurden verschiedene nichtöffentliche Projektdokumente aus der Planungs- und Durchführungsphase der Vorhaben untersucht. Darüber hinaus wurden Kontextanalysen erstellt, die hauptsächlich auf der Analyse von öffentlich verfügbaren Dokumenten basierten.
- **Synthese von Projektevaluierungen:** Die Synthese basiert auf einer Inhaltsanalyse von Evaluierungsberichten der Durchführungsorganisationen und trug zur Beantwortung der Evaluierungsfragen 2, 3 und 4 bei. Hierbei wurden Ergebnisse der Evaluierungsberichte systematisch auf Basis eines aus der Programmtheorie abgeleiteten Kodierschemas qualitativ erfasst. Die Analyse erfolgte qualitativ, die Ergebnisse werden narrativ wiedergegeben und teilweise quantifizierend zusammengefasst (ADA, 2019; Noltze et al., 2018).⁷⁵

3.3 Reflexion des methodischen Vorgehens

Der gewählte Evaluierungsansatz und seine Designelemente sind darauf ausgerichtet, auf effiziente Weise möglichst zuverlässige und gültige empirische Ergebnisse zu generieren. Für die Untersuchung der Umsetzung und Wirksamkeit des MRA ermöglichen die Designelemente eine vertiefte Analyse einzelner Fälle, durch die die interne Validität der Ergebnisse gewährleistet wird. Auch die Verallgemeinerung der

⁷² Ausführliche Informationen zu den einzelnen Methoden siehe Online-Anhang.

⁷³ Gruppeninterviews unterscheiden sich von Fokusgruppeninterviews dadurch, dass explizit keine Interaktion zwischen den Teilnehmenden erwünscht ist (Mäder, 2013).

⁷⁴ Für die Fragen, die auf die spezifische Umsetzung von Anforderungen (Evaluierungsfrage 1) oder den Beitrag der Vorhaben zur Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern (Evaluierungsfrage 2) ausgerichtet sind, stellten die Interviewteilnehmenden im Anschluss an die Interviews Beispiele oder Belege für die Umsetzung und Wirksamkeit zur Verfügung. Zudem flossen zusätzliche Dokumente in die Dokumentenanalyse ein.

⁷⁵ Es handelt sich folglich um ein sogenanntes integratives Review, nicht um ein interpretatives Review (Dixon-Woods et al., 2005). Die Vorgehensweise ist dementsprechend an der einer narrativen Synthese ausgerichtet, bei der Ergebnisse wissenschaftlicher Studien zusammengefasst und erklärt werden (Dixon-Woods et al., 2005; Popay et al., 2006; Ryan, 2013). Die Analyse der Qualität der zugrundeliegenden Evaluierungsberichte und Studien bildet hierbei die Grundlage für zuverlässige und gültige Ergebnisse der Synthese. Im Rahmen der Synthese wurde dazu die formale Qualität der Berichte untersucht, bevor diese in der Analyse berücksichtigt wurden. Dem lagen fünf Indikatoren zugrunde, die aus Meta-Evaluierungen des DEval und darüber hinaus abgeleitet wurden (siehe exemplarisch Habel et al., 2021; Noltze et al., 2018; ADA, 2019). Diese formalen Qualitätskriterien erfüllten alle Evaluierungsberichte der Stichprobe (für weiterführende Informationen siehe Online-Anhang). Allerdings zeigen die Meta-Evaluierungen, in denen die Qualität nicht nur formal, sondern auch funktional untersucht wurde, deutliche Lücken in der methodischen Qualität der Projektevaluierungen. So verweist die „Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ des DEval auf ein zum Evaluierungszeitpunkt noch nicht ausgeschöpftes Potenzial für einen „belastbaren Wirkungs- und Nachhaltigkeitsnachweis“ (Noltze et al., 2018). Die „Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft“ verweist auf einen Positiv-Bias der Studien und Evaluierungsberichte, die der Analyse zugrunde liegen (Habel. et al., 2021).

Ergebnisse auf ein breiteres Feld von Fällen im Sinne der externen Validität der Ergebnisse ist durch die Auswahl des Designs möglich. In Hinblick auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse zur Umsetzung des MRA (Evaluierungsfrage 1) stehen aufgrund des fallzentrierten Vorgehens typische Vorhaben des Aktionsfelds im Mittelpunkt.⁷⁶ Die Analyse der Wirksamkeit auf Menschenrechte (Evaluierungsfragen 2 bis 4) basiert auf einer zufällig gezogenen Stichprobe von Evaluierungsberichten, die in der Evaluierungssynthese analysiert wurden. Zufällig gezogene Strichproben lassen Verallgemeinerungen auf das gesamte Aktionsfeld zu, sind aber mit einer gewissen Fehlerwahrscheinlichkeit behaftet, da sie die Gesamtheit aller möglichen Untersuchungseinheiten nur statistisch abbilden.⁷⁷ Die Befunde zum Evaluierungskriterium Kohärenz (Evaluierungsfrage 5) basieren dagegen ausschließlich auf den Ergebnissen der Fallstudien auf Distanz.⁷⁸ Die entsprechenden Ergebnisse sind somit spezifisch für die untersuchten Länderkontexte. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sie keine über die untersuchten Länder hinausgehende Gültigkeit haben. Da die Verfahren und Prozesse der deutschen EZ in allen Partnerländern gelten, erlauben die Ergebnisse zumindest evidenzbasierte Hypothesen darüber, was auch in anderen Partnerländern zutreffen könnte.

Durch die inhaltliche Schwerpunktlegung beziehen sich Ergebnisse zunächst auf Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“. Eine Übertragung der Ergebnisse auf Vorhaben anderer Aktionsfelder wird durch die Bezugnahme auf Befunde des ersten Evaluierungsteils ermöglicht. Dies gilt insbesondere für die Evaluierungsfragen 1 und 5.

Aus dem gewählten methodischen Vorgehen ergeben sich Herausforderungen mit Blick auf (1) den aktuellen Kontext der Covid-19-Pandemie sowie (2) die Anwendung einer MRBE:

1. Die wesentlichste Einschränkung erfuhr die Evaluierung durch die Covid-19-Pandemie. Fallstudien konnten nicht wie geplant durchgeführt werden.⁷⁹ Daher entschied das Evaluierungsteam, Fallstudien auf Distanz durchzuführen. Hierzu wurden Evaluierungsteams vor Ort rekrutiert, die sich aus jeweils einer Expertin oder einem Experten für Menschenrechte und für Evaluierung zusammensetzten. Diese führten mit dem DEval-Team in Bonn die Datenerhebung gemeinsam durch. Die Expert*innen konnten sprachliche oder kulturelle Barrieren zwischen Interviewpartner*innen und Evaluierenden in den Fallstudienländern reduzieren, während das DEval-Team eine externe Perspektive auf den Gegenstand sowie das Überblickswissen über weitere Designkomponenten der Evaluierung einbrachte. Das Wissen und die Fähigkeiten der Gutachtenden vor Ort flossen in die Entwicklung des Designs und des methodischen Vorgehens in den Fallstudien ein; Entscheidungen wurden gemeinsam getroffen. So konnten die Evaluierungskapazitäten auf beiden Seiten effektiv genutzt und in der Zusammenarbeit gestärkt werden.
2. Eine menschenrechtsbasierte Vorgehensweise erfordert, möglichst viele Perspektiven auf den Evaluierungsgegenstand und insbesondere die Perspektive strukturell benachteiligter Gruppen gleichberechtigt einzubeziehen (siehe Kapitel 3.2). Eine MRBE ermöglicht somit eine breitere empirische Informationsbasis und damit eine verbesserte Grundlage für die zu entwickelnden Empfehlungen.

⁷⁶ Die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz dienen der Beantwortung aller Evaluierungsfragen. Diese Ergebnisse sind auf den regionalen Kontext beschränkt, jedoch für typische Vorhaben in ähnlichen Kontexten verallgemeinerbar. Für Evaluierungsfrage 1 werden die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz durch Ergebnisse der Schreibtischfallstudien ergänzt. Durch die damit einhergehende breitere regionale Abdeckung sowie die größere Fallzahl sind die Ergebnisse auf Vorhaben des Aktionsfelds in anderen Kontexten übertragbar.

⁷⁷ Für die Evaluierungsfragen 2 bis 4 werden die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz durch Ergebnisse der Evaluierungssynthesekomplementiert. Da es sich bei der analysierten Stichprobe um eine ausreichend große Zufallsstichprobe handelt, die alle Durchführungsorganisationen gleichermaßen berücksichtigt, sind auch diese Ergebnisse repräsentativ für alle Vorhaben des Aktionsfelds im Untersuchungszeitraum verallgemeinerbar.

⁷⁸ Evaluierungsfrage 5 wurde auf Basis der Fallstudien auf Distanz ausgewertet und die Ergebnisse beziehen sich auf die kriterienbasiert ausgewählten Fallstudien.

⁷⁹ Die Fallstudienländer Nigeria und insbesondere Indien waren stark von der Pandemie betroffen. Dies hatte Auswirkungen auf die Erreichbarkeit von Interviewpartner*innen, die teilweise nicht an Befragungen teilnehmen konnten. Das Evaluierungsteam reagierte hierauf mit einer Verlängerung der Datenerhebungsphase. Die Datenerhebung sowohl in Indien als auch in Nigeria konnten die Expert*innen vor Ort nur virtuell durchführen. Dies zog Anpassungen der Datenerhebungsmethoden mit sich. Beispielsweise konnten in Fokusgruppen weniger Personen zusammen diskutieren als dies in analogen Formaten möglich ist.

Aus methodischer Sicht erhöht die Triangulation der unterschiedlichen Perspektiven auf den Evaluierungsgegenstand zudem die interne Validität der Fallstudienresultate (Geertz, 1972; Stephens et al., 2018).

Zugleich ergeben sich dadurch auch methodische Herausforderungen. Die Beteiligung von Rechteinhabenden im Evaluierungsprozess erfordert beispielsweise, dass Zugangsbarrieren berücksichtigt und abgebaut werden. Dies kann unter anderem durch Übersetzungen in lokale Sprachen oder die Anwendung von Erhebungsinstrumenten, die auch für Analphabet*innen oder Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, geschehen. Außerdem stellte die Covid-19-Pandemie eine große Herausforderung für die Umsetzung einer MRBE dar. Um die Sicherheit aller Beteiligten zu gewährleisten und weil die Reisemöglichkeiten in den Partnerländern zum Zeitpunkt der Datenerhebung stark eingeschränkt waren, fanden die Interviews fast ausnahmslos virtuell oder telefonisch statt. Für die Beteiligung von Rechteinhabenden und strukturell benachteiligten Gruppen stellte dies eine besondere Herausforderung dar, da sie oftmals nicht über die technischen Kapazitäten für eine Teilnahme verfügten. In der Folge wurden einige Personen und Gruppen weniger stark in die Datenerhebung eingebunden als geplant. Gerade der Zugang zu einer gut funktionierenden Internetverbindung stellt nicht nur eine Zugangsbarriere für die Durchführung einer MRBE dar, sondern ist auch eine methodische Herausforderung. In Fällen, in denen eine virtuelle Befragung nicht möglich war, wies das Evaluierungsteam vor Ort, wenn möglich, auf telefonische Interviews aus, um auch diese potenziellen Gesprächspartner*innen in der Datenerhebung berücksichtigen zu können. Auch partizipative Vorgehensweisen waren stark eingeschränkt und konnten nicht wie geplant durchgeführt werden. Dennoch gelang es, auch Rechteinhabende in die Datenerhebung und -interpretation einzubeziehen und Lösungen für auftretende Probleme zu finden.

4. ERGEBNISSE 1: DER MENSCHENRECHTSANSATZ IN DER PRAXIS

ERGEBNISÜBERSICHT

Umsetzung des MRA in der Praxis



Bewertung der Umsetzung des MRA



Umsetzung der Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: *teilweise erfüllt*

Viele Vorhaben ermöglichen benachteiligten Gruppen einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Aktivitäten und Leistungen. Allerdings verfügen nur wenige Vorhaben über Maßnahmen, die speziell auf diese Gruppen ausgerichtet sind (siehe Kapitel 4.1 und 7.1).



Umsetzung der Prinzipien Partizipation und Empowerment: *kaum erfüllt*

Von den Vorhaben adressierte Rechteinhabende haben kaum Möglichkeiten, sich aktiv an der Ausrichtung und Gestaltung der Vorhaben zu beteiligen. Partizipation erfolgt meist nur punktuell über einzelne Aktivitäten wie Multi-Stakeholder-Dialoge (siehe Kapitel 4.2 und 7.1).



Umsetzung des Prinzips Transparenz: *erfüllt*

Die Vorhaben stellen über verschiedene Kanäle Informationen über ihre Aktivitäten bereit, die den adressierten Rechteinhabenden zumeist bekannt sind (siehe Kapitel 4.3 und 7.1).



Umsetzung des Prinzips Rechenschaftspflicht (Beschwerdemechanismen): *kaum erfüllt*

Existierende institutionelle Beschwerdemechanismen sind vom Vorhaben adressierten Rechteinhabenden und den Mitarbeitenden von Projekten oft nicht bekannt. In der Praxis liegen daher kaum Informationen über die Unabhängigkeit und Objektivität der Mechanismen vor (siehe Kapitel 4.3 und 7.1).



Umsetzung von Maßnahmen zum Umgang mit Menschenrechtsrisiken in der Planung: *erfüllt*

Fast alle untersuchten Vorhaben prüfen menschenrechtliche Risiken zu Beginn ihrer Planung und viele Vorhaben formulieren mitigierende Maßnahmen (siehe Kapitel 4.4 und 7.1).



Umsetzung von Maßnahmen zum Umgang mit Menschenrechtsrisiken in der Durchführung: *teilweise erfüllt*

In wenigen der untersuchten Vorhaben werden menschenrechtliche Risiken während der Durchführung systematisch berücksichtigt und adressiert (siehe Kapitel 4.4 und 7.1).



Weitere Befunde

Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist sehr gut in der Planungsphase, aber kaum in der Durchführungsphase der Vorhaben verankert. Zur besseren Verankerung des Nichtdiskriminierungsprinzips in der Durchführungsphase könnten die Vergabe von Kennungen und Quoten für benachteiligte Gruppen in den Modulzielindikatoren sowie eine Bewusstseinsförderung über die Möglichkeiten zur Umsetzung des MRA auf operativer Ebene in den Partnerländern beitragen. Zur Identifikation benachteiligter Gruppen und ihrer Interessen könnten disaggregierte Daten genutzt oder erhoben werden.

4.1 Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?

Bewertungskriterium A:
Umsetzung der Prinzipien
Nichtdiskriminierung und
Chancengleichheit⁸⁰

Indikator 1: Die Vorhaben nutzen disaggregierte Informationen über kontextspezifisch strukturell benachteiligte Gruppen.

Indikator 2: Die Vorhaben können eine indirekte Diskriminierung benachteiligter Gruppen (etwa durch Zugangsbarrieren) ausschließen.

Indikator 3: Die Vorhaben wollen indirekt zum Abbau von Benachteiligungen und deren strukturellen Grundlagen beitragen.

Indikator 4: Die Vorhaben wollen direkt zum Abbau von Benachteiligungen und deren strukturellen Grundlagen beitragen.

Ergebnisse: Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ setzen teilweise Maßnahmen zur Vermeidung und zum Abbau von Diskriminierung um. Wenn sie strukturelle Benachteiligungen adressieren wollen, müssen die Durchführungsorganisation zunächst über Informationen über strukturell benachteiligte Gruppen im Umfeld der Vorhaben verfügen und diese nutzen (Indikator 1). In vielen der analysierten Fälle finden sich Hinweise, dass diese Informationen in der Planungsphase vorliegen (7 von 11 Fälle⁸¹). In Vorhaben, die ein hohes Risiko für Menschenrechtsverletzungen aufweisen, verpflichten sich die Durchführungsorganisationen, vertiefte Prüfungen durchzuführen. Studien⁸², die für eine vertiefte Prüfung der Vorhaben erstellt werden, identifizieren für den Vorhabenskontext relevante, strukturell benachteiligte Gruppen und beschreiben die Gründe für deren Benachteiligungen. Teilweise werden im Rahmen dieser Studien auch disaggregierte Daten für den Anteil der vom Vorhaben adressierten benachteiligten Rechteinhabenden genutzt oder neu erhoben. Beispielsweise nutzen neuere Genderanalysen Umfragedaten auf Individual- und Haushaltsebene, um geschlechtsspezifische soziale Normen auf dem Arbeitsmarkt zu analysieren (Dok. 2).⁸³ In einem anderen Fall wurden Interviews mit vom Vorgängervorhaben adressierten Rechteinhabenden geführt, um bestehende Benachteiligungen in der Prüfung des Folgevorhabens zu berücksichtigen (Dok. 14).

In der TZ erstellen viele Vorhaben eigene Analysen, die über die verpflichtenden prüfungsrelevanten Studien hinausgehen (4 von 5 Fälle).⁸⁴ Sie dienen beispielsweise dazu, ein besseres Verständnis für die in den geförderten Wertschöpfungsketten oder Sektoren beteiligten Akteure zu bekommen. Laut Aussage von Interviewpartner*innen wird dabei das Verhältnis der Geschlechter oder ethnischer Identitätsgruppen berücksichtigt (Int. 2, 4, 36, 38, 86). Vorhabeneigene Analysen haben den Vorteil, dass sie spezifischer, aktueller und stärker an den Wissens- und Informationsbedarfen der Vorhaben ausgerichtet sind als die Prüfungsdokumentation. Zudem beziehen sie die Wissensbasis der Mitarbeitenden der Durchführungsorganisationen ein (Int. 2).

⁸⁰ Die Untersuchung dieses Bewertungskriteriums leitet sich aus dem BMZ-Menschenrechtskonzept sowie dem korrespondierenden Menschenrechtsleitfaden ab. Dort ist beispielsweise festgelegt: „EZ-Maßnahmen dürfen bestehende Benachteiligungen nicht verstärken, sondern sollten möglichst zum Abbau von Benachteiligungen beitragen“ (BMZ, 2013a, S. 3).

⁸¹ Fälle repräsentieren Vorhaben der deutschen bilateralen EZ in den zwei Fallstudien- und den drei Schreibtischfallstudienländern. Insgesamt wurden 12 Vorhaben beziehungsweise Fälle untersucht (siehe Kapitel 3.2). Die Gesamtanzahl der ausgewerteten Fälle variiert je nach Bewertungskriterien, da nicht in allen Fällen ausreichend Informationen vorlagen, um eine Bewertung vorzunehmen. Für das Bewertungskriterium Nichtdiskriminierung konnten beispielsweise nur elf Fälle berücksichtigt werden, da es in einem Fall keine ausreichenden Hinweise zu den Indikatoren gab.

⁸² Darunter fallen insbesondere die integrierten Friedens- und Konfliktanalysen (*integrated Peace and Conflict Assessments*, iPCA) und Genderanalysen als Instrumente in der TZ sowie Umwelt- und Sozialverträglichkeitsstudien (USVS) und Zielgruppen- und Betroffenanalysen (ZGBA) als Instrumente in der FZ. In keinem der analysierten Fälle lag eine alleinstehende Menschenrechtsanalyse (ohne *Peace and Conflict Assessment*) vor. Auch menschenrechtsbasierte Zielgruppenanalysen, die in der GIZ zur Umsetzung des Aktionsplans Inklusion des BMZ pilotiert wurden (Dok. 160), lagen nicht vor.

⁸³ Um die Vertraulichkeit der an das DEval weitergegebenen, nicht veröffentlichten Dokumente zu gewährleisten, werden diese in der Form „Dok.“ plus einer fortlaufenden Nummer zitiert und erscheinen nicht im Literaturverzeichnis.

⁸⁴ Vorhabensspezifische Analysen wurden nicht ausgewertet, weil sie nur in Einzelfällen durchgeführt wurden und nicht für ein standardisiertes Vorgehen der Durchführungsorganisationen stehen.

Allerdings sind die Analysen nicht in jedem Fall systematisch, repräsentativ und intern valide, wenn über das Wissen von Vorhabensmitarbeitenden hinaus keine weiteren Perspektiven (zum Beispiel von Rechteinhabenden und Partnern) und Datenquellen berücksichtigt werden. Auch der Grad der Qualitätssicherung ist geringer.

Kasten 5 Gute Praxis: Wie können strukturelle Benachteiligungen in der Planung und Durchführung von Vorhaben berücksichtigt werden?

Mithilfe einer Datendisaggregation können Vorhaben Informationen über den Status und die Interessen benachteiligter Gruppen sammeln, Gründe für deren Benachteiligung in weiteren Analysen identifizieren und sozioökonomische Folgen von Diskriminierung sichtbar machen. Dazu können Informationsbedarfe in der Prüfung von Vorhaben identifiziert und Indikatoren, Benchmarks und Zielwerte kontextspezifisch und unter Einbeziehung nationaler Stakeholder definiert werden. Um Compliance zu monitoren, sollte das Indikatorengerüst im Modulvorschlag verankert und während der Durchführung des Vorhabens in der Berichterstattung überprüft werden. Der Leitfaden zu Menschenrechtsindikatoren des Hochkommissars für Menschenrechte der VN gibt Anleitungen für die Erstellung eines Compliance-Monitoring-Frameworks, einschließlich der Messung von Diskriminierung und Ungleichheit (OHCHR, 2012).

Über eindimensionale Menschenrechtsindikatoren hinaus ermöglichen mehrdimensionale Armutsindikatoren, Benachteiligungen durch eine Auswertung überlappender Armutsdimensionen sichtbar zu machen (Alkire, 2015). Mehrdimensionale Armutsindikatoren adressieren Probleme bei der Messung von Einkommensarmut, beispielsweise die Erfassung nicht-monetärer Einkommen oder die Tendenz von Umfrageteilnehmenden, ein höheres als ihr tatsächliches Einkommen anzugeben. Beispielsweise misst der Multidimensional Poverty Index (MPI)⁸⁵ Überlappungen zwischen den Armutsdimensionen Gesundheit, Bildung und Lebensstandard mit ihren jeweiligen Subdimensionen auf der Individualebene. Im Gegensatz zu traditionellen und über Länder vergleichbaren Messgrößen wie dem Bruttoinlandsprodukt oder dem Human Development Index basiert der MPI auf Daten aus repräsentativen Haushaltsumfragen und erlaubt Aussagen auf Individualebene. Dadurch können nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Armutsintensität und Unterschiede zwischen Individuen beziehungsweise Bevölkerungsgruppen und Regionen innerhalb eines Landes sichtbar gemacht werden. Die EZ kann solche Informationen zur Identifikation von Rechteinhabenden, die die Vorhaben adressieren sollen, und zur Priorisierung bei der Verteilung begrenzter Ressourcen nutzen.

Aufgrund zu kleiner Stichprobengrößen, Fehlern bei der Stichprobenziehung und struktureller Zugangsbarrieren werden besonders benachteiligte Gruppen in Haushaltsumfragen nicht immer erfasst. Will man etwas über die Situation und Interessen einer spezifischen, bereits definierten Gruppe erfahren, die nicht in Haushaltsumfragen erfasst ist – beispielsweise Obdachlose oder sexuelle Minderheiten – sollten alternative Methoden der Stichprobenziehung genutzt werden. Beispielsweise wurde zur Erhebung des *People Living with HIV Stigma Index*⁸⁶ in Nigeria *venue-based Sampling* genutzt, das heißt Umfrageteilnehmende wurden in zuvor in Interviews identifizierten Gesundheitseinrichtungen rekrutiert. Um Personen außerhalb des Gesundheitssystems zu erfassen, wurde ein Schneeballverfahren genutzt, bei dem Befragte selbst weitere Umfrageteilnehmende kontaktieren (NEPWHAN, 2021). Partizipation der betroffenen Gruppen beziehungsweise ihrer Vertretungsstrukturen im Design und bei der Erhebung ist in Umfragen dieser Art von besonders großer Bedeutung (OHCHR, 2018).

Es bestehen Risiken bei der Erhebung und bezüglich der missbräuchlichen Nutzung von nach Bevölkerungsgruppen disaggregierten Daten. Seltzer und Anderson (2001) untersuchten Fälle, in denen Staaten Daten zu diskriminierten Gruppen manipulierten oder missbräuchlich zu deren politischer Verfolgung nutzten. Die Empfehlungen der Autoren zur Vorbeugung dieser Risiken spiegeln die Grundsätze der Selbstidentifikation, Partizipation und des Schutzes personenbezogener Daten wider. Selbstidentifikation bedeutet,

⁸⁵ <https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/>, abgerufen am 19.8.2022.

⁸⁶ <https://www.stigmaindex.org/>, abgerufen am 19.8.2022.

dass Personen in Zensus-Erhebungen oder Umfragen sich selbst einer Gruppe zuordnen können, beispielsweise bei der Erhebung der ethnischen Identität. Befragte Bevölkerungsgruppen sollten außerdem in die Definition und Erhebung von Daten eingebunden sein. Datenschutz erfordert, dass sensible Daten zu benachteiligten Gruppen sicher erhoben und gelagert werden, um dem Zugriff und der missbräuchlichen Verwendung durch Dritte vorzubeugen (OHCHR, 2012). Die dezentrale Speicherung oder die Lagerung in Drittstaaten kann in Staaten mit schwachen Institutionen eine Lösung darstellen, weil Datenmengen oft in leicht angreifbaren, zentralen Speicherorten lagern und gestohlen werden können (Seltzer und Anderson, 2001). Partizipation und Selbstidentifikation können die Antwortraten von benachteiligten und schwer erreichbaren Gruppen erhöhen und ihre Bedarfe können somit besser erfasst werden (OHCHR, 2018).

Über die Identifikation benachteiligter Gruppen hinaus besteht in gut der Hälfte der untersuchten Fälle ein chancengleicher Zugang zu den Maßnahmen oder Leistungen der Vorhaben (6 von 11 Fälle) (Indikator 2). Dabei werden benachteiligte Gruppen nicht immer durch das Vorhaben aktiv gefördert (Indikatoren 3 und 4), aber es ist gewährleistet, dass benachteiligte Gruppen gleiche Chancen zur Teilnahme am Vorhaben haben. Zum Beispiel zielen die meisten FZ-Vorhaben nicht spezifisch auf eine stärkere Kreditvergabe an Frauen ab, da Kredite nach anderen Kriterien vergeben werden, wie Zahlungsfähigkeit, Kreditsicherheiten und die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Teilweise weisen diese FZ-Vorhaben aber nach, dass Frauen im Verhältnis zu Männern im Portfolio der Partnerbank bereits gleichermaßen oder übermäßig repräsentiert sind. Deswegen wird in diesen Vorhaben angenommen, dass auch ohne die gesonderte Berücksichtigung von Frauen in den Zielen und Indikatoren dieser Vorhaben ein erhöhtes Volumen günstiger Kredite gleichermaßen beziehungsweise überproportional Frauen zu Gute kommt (Dok. 11, 28, 54, 88, 99). Aufgrund dieses angenommenen Automatismus werden Frauen nicht aktiv gefördert (Int. 1). Mehrfachdiskriminierung, das heißt die Überlappung mehrerer diskriminierungsrelevanter Dimensionen bei einer Person, sowie andere benachteiligte Gruppen sind dadurch aber nicht abgedeckt. So wird nicht erfasst, ob Frauen, die aufgrund anderer sozio-demografischer Merkmale benachteiligt sind, vom Zugang zu Krediten ausgeschlossen sind. In der TZ gibt es ebenfalls Beispiele dafür, dass benachteiligte Gruppen wie Menschen mit Behinderungen an Maßnahmen von Vorhaben teilnehmen, obwohl sie nicht spezifisch adressiert werden. Vereinzelt werden dann allerdings potenzielle Barrieren wie die Abwesenheit von behindertengerechten Schulungsmaterialien in der Durchführung von Maßnahmen sichtbar (Int. 16, 22).

In fünf von elf Fällen wurden in den Prüfungsdokumenten Zugangsbarrieren für benachteiligte Gruppen identifiziert, die im weiteren Verlauf der Vorhaben jedoch nicht adressiert werden. Beispielsweise werden in einem TZ-Vorhaben die Empfehlungen einer Genderanalyse zur stärkeren Einbindung von Frauen in Feedback-Foren und zur Verankerung von Gender-Mainstreaming bei den Implementierungspartnern des Vorhabens nicht aufgegriffen (Dok. 14). Die fehlende Berücksichtigung der Interessen von Frauen unter den durch das Vorhaben adressierten Rechteinhabenden kann sowohl kurz- als auch langfristig zum Ausschluss von Frauen von den Aktivitäten des Vorhabens führen. In einem FZ-Vorhaben sieht der Modulvorschlag Maßnahmen zum Abbau von Zugangsbarrieren zu Finanzdienstleistungen vor (Dok. 28). Allerdings wird dies nicht umgesetzt, unter anderem weil die Kreditnachfrage der vom Vorhaben adressiertem Rechteinhabenden das zur Verfügung stehende Kreditvolumen bereits übersteigt (Int. 3). In einem anderen Fall wurde das Kreditportfolio der Partnerbank nicht wie geplant auf ländliche Gegenden ausgeweitet, weil sich dies angesichts der physischen Sicherheitsrisiken und der fehlenden Infrastruktur für KKMU als unwirtschaftlich erwies (Dok. 88, Int. 33). Darüber hinaus gibt es keinen Fall, in dem Maßnahmen explizit behindertengerecht gestaltet sind, obwohl Menschen mit Behinderungen laut der BMZ-Strategie zu Inklusion in Vorhaben integriert werden sollen (BMZ, 2019).

Über die Barrierefreiheit des Vorhabens hinaus ist etwa die Hälfte aller Vorhaben (5 von 11 Fälle) darauf ausgerichtet, direkte Wirkungen auf strukturell benachteiligte Gruppen zu erzielen (Indikator 4). Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ legen hier vor allem einen Fokus auf Frauen, Migrant*innen und KKMU in ländlichen Regionen.⁸⁷ Andere relevante Gruppen wie Kinder und Jugendliche

⁸⁷ KKMU in ländlichen Regionen sind insbesondere beim Zugang zu Krediten benachteiligt, da die Risikoeinschätzung für Zahlungsausfälle im ländlichen Raum höher ist, KKMU häufig keinen Anschluss an das Finanzsystem haben und die fehlende Infrastruktur in diesen Regionen das Geschäfts- und Wachstumsklima für Unternehmen aufgrund fehlender Anbindung an Märkte verschlechtert.

oder Menschen mit Behinderungen werden von den Vorhaben kaum adressiert. Mehrfachdiskriminierung wird selten berücksichtigt; meist liegt der Fokus auf einer eindimensional definierten Benachteiligung. Zudem werden Benachteiligungen in den Vorhabensdokumenten vor allem ökonomisch definiert. Wirkungen sollen dementsprechend zumeist in Bezug auf wirtschaftliches Empowerment benachteiligter Gruppen (in Abgrenzung zu rechtlichem oder politischem Empowerment) erzielt werden.

Oftmals bauen Vorhaben, die benachteiligte Gruppen direkt fördern wollen, strukturelle Barrieren aktiv ab: Beispielsweise unterstützen TZ-Vorhaben Partner bei der gendersensiblen Gestaltung ihrer Förderprogramme (Dok. 47) oder schulen Besitzer*innen von KKMU, um deren Teilnahme an digitalen Fortbildungen während der Covid-19-Pandemie zu ermöglichen (Dok. 40, 41, 49). FZ-Vorhaben fördern wenig professionalisierte Unternehmen beim Zugang zu Finanzprodukten, indem sie KKMU bei der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards beziehungsweise beim Nachweis über deren Einhaltung unterstützen. Beispielsweise bietet ein Vorhaben Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen für Unternehmen an, die von der Partnerfinanzinstitution abgelehnt wurden, und mildert damit einen potenziellen Zielkonflikt zwischen den hohen Standardanforderungen an KKMU und dem Zugang zu Krediten für benachteiligte Akteure ab (Int. 5).

Öfter als direkte Wirkungen berücksichtigen die Programmtheorien der Vorhaben jedoch indirekt Wirkungen auf strukturell benachteiligte Gruppen, insbesondere auf jene, die zielgruppenfern sind (8 von 11 Fälle) (Indikator 3). Diese Wirkungen sind oft vorgelagert, wie eine verbesserte Infrastruktur oder institutionelle Reformen, und sollen laut der Vorhabensdokumente indirekt auch benachteiligten Gruppen zugutekommen (Int. 37, Dok. 80). Beispielsweise sollen arbeitslose junge Menschen indirekt von einem Ausbau der Geschäftsaktivitäten von KKMU infolge eines FZ-finanzierten Mikrokredits profitieren. Dabei wird angenommen, dass die KKMU neue Arbeitsplätze für diese Gruppe schaffen. Andere Vorhaben fördern die Anerkennung und Registrierung von materiellen Kreditsicherheiten oder die Einrichtung von Registrierungsstellen für KKMU (*One-Stop-Shops*) und adressieren damit indirekt (im informellen Sektor tätige) Kleinstunternehmer*innen (Int. 1, Dok. 7, 63). Beispielsweise ermöglicht es die Anerkennung materieller Kreditsicherheiten wie Verkaufskarren oder Maschinen Kleinstunternehmer*innen ohne ausreichende Vermögenswerte, die Anforderungen an Kreditsicherheiten zu erfüllen.

Die Verankerung von Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung erfolgt zumeist nicht entlang des gesamten Projektzyklus. Begrenzt ist die Nutzung von Informationen zur systematischen Berücksichtigung relevanter benachteiligter Gruppen aus den Prüfungen im weiteren Verlauf der Vorhaben. Dies zeigt sich zum einen darin, dass Prüfungsempfehlungen nicht in jedem Fall in der Zielgruppenbeschreibung und den Wirkungsmatrizen im Modulvorschlag aufgegriffen und für die Berichterstattung genutzt werden (6 von 9 Fälle⁸⁸). In einem Fall wurde beispielsweise in der Prüfdokumentation ausdrücklich nahegelegt, einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen des Vorhabens in den Finanzierungsverträgen oder in spezifischen Maßnahmen zu gewährleisten. Dies wurde während der Durchführung aber nicht umgesetzt (Dok. 7, 8). Die Interviewaussagen von Verantwortlichen für die Vorhaben bestätigen diesen Befund: Gender-, Zielgruppen- und integrierte Konfliktanalysen werden eher als vorbereitende Hintergrunddokumente betrachtet, die beispielsweise für das *Onboarding* neuer Mitarbeitender genutzt werden, aber darüber hinaus kaum operative Relevanz haben. Die beschränkte Nutzung wird von den für die Vorhaben Verantwortlichen unter anderem damit begründet, dass die eigene Umsetzungserfahrung in den spezifischen oder vergleichbaren Länder- und Sektorkontexten relevanter für die Konzeption und Durchführung von Maßnahmen sei (Int. 4, 26).

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Verankerung von Nichtdiskriminierung im Vorhabenszyklus: Auf individueller Ebene ist der Grad der Sensibilisierung für Menschenrechte bei Vorhabensverantwortlichen, Projektmitarbeitenden, Implementierungspartnern und im KKMU-Bereich auch bei den von den Vorhaben adressierten Rechteinhabenden ein starker Einflussfaktor (Int. 3, 33). Für eine Verankerung der Menschenrechte in der Durchführung ist es essentiell, dass die relevanten Stakeholder über ausreichend Wissen und Verständnis über strukturelle Benachteiligung und Mehrfachdiskriminierung verfügen. Dies gilt auch für ihr Bewusstsein über die eigenen Pflichten, um Diskriminierung zu vermeiden oder abzubauen. Insbesondere wenn Personal rotiert, wird dies durch einen Vorher-Nachher-Vergleich der Vorhaben sichtbar,

⁸⁸ Es wurden ausschließlich neuere Vorhaben bewertet. In zwei Fällen war das Vorhaben zu alt und es lagen keine Prüfungen vor.

weil neues Wissen zu Menschenrechten in das laufende Vorhaben getragen wird (Int. 4) beziehungsweise das Wissen mit dem Weggang einer bestimmten Person verloren geht. Zudem erfassen und adressieren Folgevorhaben strukturell benachteiligte Gruppen meist besser, da die Durchführungsorganisationen und ihre Partner auf Umsetzungserfahrungen zurückgreifen können (Int. 1, 4).

Eine weitere Ebene von Einflussfaktoren für die Verankerung von Nichtdiskriminierung sind standardisierte Verfahren. Die Berücksichtigung der Ziele des MRA in Verfahren während der Planungsphase gewährleistet, dass direkte Wirkungen auf benachteiligte Gruppen erzielt werden. Ein wichtiges Instrument ist hierbei die Kennung für die Berücksichtigung von Geschlechtergleichstellung in Vorhaben (GG-Kennung): In der Mehrheit der Vorhaben mit GG-1- oder GG-2-Kennung⁸⁹ werden Frauen als eine strukturell benachteiligte Gruppe berücksichtigt. Alle untersuchten TZ-Vorhaben weisen mindestens eine GG-1-Kennung auf und setzen die Verfahrensvorgaben um (Dok. 4, 11, 15, 34, 47, 63, 92). Zwei von drei FZ-Vorhaben mit GG-1-Kennung setzen die Vorgaben allerdings nicht um (Dok. 28, 88). Eine Kennung wurde vergeben, ohne entsprechende Indikatoren festzulegen. Aus diesen Befunden lässt sich Folgendes ableiten:

1. Die Verwendung der GG-Kennung im Modulvorschlag regt eine aktive Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten des Vorhabens an, strukturell benachteiligte Gruppen zu adressieren. Es kann dementsprechend angenommen werden, dass vertiefte Prüfungen, insbesondere Checklisten und standardisierte Formate, einen positiven Beitrag zur Verankerung von Nichtdiskriminierung leisten.⁹⁰
2. Nach soziodemografischen Merkmalen disaggregierte Modulzielindikatoren beziehungsweise Indikatoren mit Quoten für weitere benachteiligte Gruppen können zur Verankerung von Nichtdiskriminierung beitragen.
3. Folglich können neben dem Monitoring auch Kennungen den Vorhaben eine Auseinandersetzung mit benachteiligten Gruppen in der Planung und Durchführung von Projekten erleichtern und entsprechende Ergebnisse der Auseinandersetzung sichtbar machen.
4. Jedoch zeigt die Auswertung der GG-Kennung auch, dass die EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ einen Fokus auf Frauen als benachteiligte Gruppe legt. Nicht-binäre Genderverständnisse spiegeln sich in keinem der Fälle in der Kennungsbeschreibung oder den Indikatoren wider, obwohl diese Personengruppen im Privatsektor und am Arbeitsplatz häufig benachteiligt sind. Auch andere Diskriminierungsdimensionen oder Mehrfachdiskriminierung werden weniger häufig und weniger systematisch als in anderen Aktionsfeldern berücksichtigt. Dadurch werden in manchen Kontexten relevante Dimensionen der Benachteiligung kaum beachtet. Ein inklusives Gender-Mainstreaming kann beispielsweise Maßnahmen zur Entwicklung von Genderleitfäden oder zur Sensibilisierung von Mitarbeitenden in Partnerinstitutionen beinhalten. Wirkungen dieser Maßnahmen können im Monitoring mittels Indikatoren, die die Akzeptanz sexueller Minderheiten in der Partnerinstitution widerspiegeln, erfasst werden.⁹¹

Darüber hinaus beeinflussen Faktoren auf Ebene der Partnerländer die Verankerung von Nichtdiskriminierung. Die statistischen Kapazitäten des Partners und die Verfügbarkeit von nach Bevölkerungsgruppen disaggregierten Daten tragen zur besseren Berücksichtigung von benachteiligten Gruppen bei (Int. 2, 4). Herausforderungen bestehen in diesem Bereich vor allem, wenn die Erhebung und Nutzung disaggregierter Daten von benachteiligten Gruppen als problematisch oder riskant empfunden wird, wie Informationen zur Kastenzugehörigkeit in Indien (Dok. 46, Int. 38, 86).

⁸⁹ Die GG-Kennung ist eine von mehreren Kennungen, zu der Entwicklungspartner im CRS des OECD DAC verpflichtend berichten müssen. Sie weist die folgenden Ausprägungen auf: 0 = Beiträge zur Geschlechtergleichstellung wurden überprüft, spielen im Vorhaben aber keine Rolle, 1 = Geschlechtergleichstellung ist ein wichtiges Ziel des Vorhabens, aber nicht dessen Hauptanlass und 2 = Geschlechtergleichstellung ist das hauptsächliche Ziel des Vorhabens, ohne dass das Vorhaben nicht durchgeführt worden wäre (OECD DAC, 2016).

⁹⁰ Die AO-Kennung für die Armutsorientierung von Vorhaben wurde ebenfalls ausgewertet. Untersuchte Vorhaben mit einer AO-Kennung 1 oder 2 sind nicht stärker auf strukturell benachteiligte Gruppen ausgerichtet.

⁹¹ Dieses Genderverständnis leitet sich unter anderem aus dem Inklusionskonzept für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle (LSBTI) der Bundesregierung ab (Auswärtiges Amt und BMZ, 2021).

In vielen Fällen sind die Herausforderungen dabei, Nichtdiskriminierung in Vorhaben zur Privatsektor- und Finanzsystementwicklung zu verankern, mit wahrgenommenen Risiken und Spannungsfeldern verbunden. Aus den Fallstudien lassen sich drei wahrgenommene Risiken beziehungsweise Spannungsfelder identifizieren:

1. Interviewpartner*innen beschrieben, dass das Ziel, arbeitsmarktrelevante Wirkungen in Vorhaben des Aktionsfelds maximieren zu wollen, mit dem Grundsatz im Konflikt stehe, benachteiligte Unternehmer*innen im Sinne der Inklusion zu fördern. So könnten durch die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen⁹² besser bezahlte Arbeitsplätze geschaffen werden als in Kleinstunternehmen (Dok. 7). Dies könne zu Lasten der Förderung von Kleinstunternehmer*innen ohne Aussicht auf Investitionen oder Kredite zu Marktkonditionen gehen.
2. Auch die Anforderungen an Umwelt- und Sozialstandards sowie die Notwendigkeit von darlehensbasierten Vorhaben für Partnerfinanzinstitution, rentabel zu sein, kann aus Sicht der Interviewpartner*innen im Spannungsverhältnis zur Förderung von jungen Start-ups oder Mikrounternehmer*innen stehen. Beispielsweise wurde darauf verwiesen, dass Partnerfinanzinstitutionen ihr Portfolio nicht auf ländliche oder fragile Regionen ausweiten wollten, da durchschnittlich höheren Rückzahlungsrisiken und Sicherheitsrisiken für ihre Mitarbeitenden bestünden (Int. 33). In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass Mikrokredite aufgrund des hohen Überschuldungsrisikos von Endkreditnehmenden nicht für alle Rechteinhabenden ein geeignetes Instrument darstellten. Da Überschuldung nicht nur ökonomische, sondern auch psychosoziale Folgen habe, sei im Sinne des *Do-no-harm*-Prinzips eine systematische Abwägung zwischen den Rückzahlungsrisiken und der Förderung ökonomisch benachteiligter Personengruppen auch aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten wichtig.
3. Ein weiteres Risiko ist, dass laut einigen Vorhabensdokumenten ein Zielkonflikt zwischen dem *Do-no-harm*-Prinzip und der einseitigen Förderung von benachteiligten Gruppen entstehen kann (Dok. 3, 62, 63), wenn in der Bevölkerungsmehrheit der Eindruck der Bevorzugung dieser spezifischen Gruppe besteht. Diese Wahrnehmung kann gesellschaftliche Konflikte verschärfen und die Effektivität der Vorhaben gefährden (Int. 36).

Existierende Verfahren zur Implementierung des MRA in den Durchführungsorganisationen ermöglichen eine strukturierte Auseinandersetzung mit Risiken und Spannungsfeldern (siehe Kapitel 4.4). Dies kann dabei helfen, Diskriminierung zu vermeiden und für adressierte Rechteinhabende angepasste Vorhaben und Instrumente zu entwickeln. Beispielsweise können FZ-Vorhaben mit Finanzinstituten arbeiten, die Finanzdienstleistungen für ärmere Bevölkerungsgruppen anbieten. So wurde in einem der sechs untersuchten FZ-Vorhaben ein Zielindikator zum Anstieg der Spareinlagen der Zielgruppe bei einer Partnerbank vereinbart und erreicht (Dok. 86, 88). In einem anderen Vorhaben sollte über eine Begleitmaßnahme eine Versicherungsfazilität für Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die meist Kleinstkredite vergeben, gefördert werden. Die Fazilität kann zum Ziel haben, Kleinstunternehmer*innen den Zugang zu Krediten zu erleichtern. Zum Evaluierungszeitpunkt wurde diese Maßnahme jedoch noch nicht umgesetzt (Dok. 9, 11). Es ist auch möglich, über Begleitmaßnahmen bei der Partnerbank innovative Finanzdienstleistungen für benachteiligte Gruppen zu fördern. In einem der sechs analysierten FZ-Vorhaben waren solche Maßnahmen geplant, allerdings wurden sie nicht umgesetzt (Dok. 24, 28). Kasten 6 beschreibt ein gutes Praxisbeispiel, wie eines der analysierten TZ-Vorhaben benachteiligte Gruppen fördert.

⁹² In der vom Vorhaben genutzten Definition für KKMU haben kleine Unternehmen einen Jahresumsatz von umgerechnet 0,05 Millionen Euro bis knapp über 1 Million Euro und mittlere Unternehmen einen Jahresumsatz zwischen etwa 1 Million und 5,18 Millionen Euro.

Kasten 6 Gute Praxis: Förderung von Unternehmerinnen in benachteiligten Bundesstaaten Indiens

Das Vorhaben zur Förderung von indischen Unternehmerinnen setzt das Prinzip der Nichtdiskriminierung vollständig um. Es adressiert primär Frauen als eine strukturell benachteiligte Gruppe im Kontext der indischen Wirtschaft.⁹³ Mehrfachdiskriminierung wird über den regionalen Fokus des Vorhabens berücksichtigt: Vorhabensaktivitäten finden größtenteils im Nordosten Indiens statt, wo überwiegend Personen der muslimischen Minderheit und ärmere Bevölkerungsschichten leben (ILO, 2018a).⁹⁴

- **Indikator 1 (Nutzung disaggregierter Informationen über strukturell benachteiligte Gruppen):** Der Modulvorschlag legt nachvollziehbar und auf Basis der Ergebnisse einer Gender- sowie einer integrierten Friedens- und Konfliktanalyse (*integrated Peace and Conflict Assessment*, iPCA) dar, welche Formen der Benachteiligung Frauen im indischen Privatsektor bei der Unternehmensgründung erfahren. Darüber hinaus gab das Vorhaben Studien in Auftrag, die die Situation von Unternehmerinnen in einzelnen Bundesstaaten und Sektoren erfassen. In diesen Studien wurden bewusst keine Daten zu Benachteiligungen aufgrund der Kastenzugehörigkeit erhoben, obwohl die Kaste sowohl laut Prüfungen als auch laut Aussagen von Mitarbeitenden der Durchführungsorganisationen ein bedeutendes Benachteiligungsmerkmal darstellt. Der Grund dafür waren Rückmeldungen von Befragten und Implementierungspartnern, dass die Befragten eine Thematisierung der Kaste durch externe Akteure als problematisch und übergriffig wahrnehmen würden. Die Einbeziehung benachteiligter Gruppen während der Prüfmission war somit essentiell, um kontextspezifische Problematiken in der Durchführung zu beachten.
- **Indikator 2 (Ausschluss indirekter Diskriminierung benachteiligter Gruppen):** Laut den vom Vorhaben adressierten Rechteinhabenden existieren keine diskriminierenden Barrieren für die Teilnahme am Vorhaben. Ausschlussrisiken wurden aktiv adressiert. Beispielsweise bietet das Vorhaben Projektteilnehmerinnen seit der Covid-19-Pandemie Schulungen zu Digitalkompetenzen an, damit digitale Lösungen Frauen mit geringen Digitalkompetenzen oder fehlendem Internetzugang erreichen. Darüber hinaus ist das Vorhaben gendersensibel gestaltet und bietet Unterstützung durch Mentor*innen an, um psychologische Barrieren abzubauen.
- **Indikator 3 (indirekter Beitrag zum Abbau von Benachteiligungen):** Über Projektteilnehmerinnen hinaus sollen indirekt Frauen aus strukturell benachteiligten Regionen und Gesellschaftsschichten gefördert werden. Dies basiert auf der Wirkannahme, dass neu gegründete oder wachsende frauengeführte Unternehmen weitere Frauen beschäftigen und somit Einkommen und Beschäftigung auch für ärmere Bevölkerungsschichten schaffen. Zudem sollen Medienkampagnen zur Überwindung patriarchaler Rollenbilder und -verständnisse indirekt zur gleichberechtigten wirtschaftlichen Teilhabe von Frauen beitragen.
- **Indikator 4 (direkter Beitrag zum Abbau von Benachteiligungen):** Das Vorhaben fördert Start-up-Unternehmerinnen und hat eine GG-2-Kennung. Alle Modulzielindikatoren sind auf die Gleichberechtigung der Geschlechter im Kontext des Vorhabens ausgerichtet. Modulzielindikator 1 zielt darauf ab, dass Empfehlungen für die gendersensible Weiterentwicklung von zwei Förderprogrammen beispielhaft umgesetzt sind. Die Modulzielindikatoren 2 und 3 legen Quoten für Wirkungen des Vorhabens auf Unternehmerinnen fest. Weitere Benachteiligungsdimensionen adressiert das Vorhaben nicht direkt, jedoch ist es auf den ärmeren, muslimisch geprägten Nordosten Indiens ausgerichtet und stärkt somit Frauen aus benachteiligten Regionen.

⁹³ So verdienen Frauen durchschnittlich nur zwei Drittel des Gehalts von Männern. Der *Gender Pay Gap* ist bei festangestellten Frauen aus urbanen Gegenden eher niedrig (22 Prozent) und am höchsten bei Frauen aus dem ländlichen Raum, die Gelegenheitsjobs übernehmen (39 Prozent) (ILO, 2018a).

⁹⁴ Einem Bericht der ILO zufolge führt die Überlappung von Gender und Kastenzugehörigkeit zu doppelter Marginalisierung in indischen Beschäftigungskontexten und Unternehmen (ILO, 2017).

Zusammenfassung: Maßnahmen zur Vermeidung und zum Abbau von Nichtdiskriminierung sind teilweise im Zyklus staatlicher EZ-Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ verankert. Der Fokus liegt hierbei auf den Prüfungen während der Planungsphase der Vorhaben. Allerdings werden die Informationen und Empfehlungen aus den Prüfungsstudien nur teilweise für die inhaltliche Ausgestaltung, die Durchführung und das Monitoring der Vorhaben genutzt. Die Umsetzungserfahrung und das Bewusstsein der Projektmitarbeitenden, Partner und Rechteinhabenden für Menschenrechte stärkt die Verankerung von Nichtdiskriminierung. Die Nutzung von standardisierten Prüfungsinstrumenten sowie die Vergabe der GG-Kennung und damit einhergehende Quoten für benachteiligte Gruppen in den Zielindikatoren gewährleisten ebenfalls, dass die Vorhaben einige strukturell benachteiligte Gruppen systematisch berücksichtigen. Projektmitarbeitende können existierende Verfahren nutzen, um sich strukturiert mit den durch sie wahrgenommenen Spannungsfeldern zwischen der Förderung benachteiligter Gruppen und den sektoralen Zielen von Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ auseinanderzusetzen. Mehrfachdiskriminierung wird bisher kaum berücksichtigt und die deutsche EZ legt im Aktionsfeld einen klaren Fokus auf die Förderung von Frauen.

4.2 Partizipation und Empowerment

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?

Bewertungskriterium B:
Umsetzung der Prinzipien Partizipation
und Empowerment⁹⁵

Indikator 1: Die Vorhaben stellen Informationen über Teilhabemöglichkeiten vorab bereit (Information).

Indikator 2: Die Vorhaben fragen Informationen und Interessen von Rechteinhabenden aktiv an (Konsultation).

Indikator 3: Die Rechteinhabenden können bei Entscheidungen bezüglich des Vorhabens mitbestimmen (Mitbestimmung).

Indikator 4: Kontextspezifisch strukturell benachteiligte Gruppen werden in existierende Konsultations- und Mitbestimmungsprozesse der Vorhaben einbezogen (Empowerment).

Ergebnisse: Der im Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013a) sowie in den TZ-/FZ-Leitlinien (BMZ, 2021b) formulierte Anspruch, die Partizipation von Rechteinhabenden im gesamten Vorhabensprozess zu ermöglichen, wird im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ kaum erfüllt. In seltenen Fällen sind den adressierten Rechteinhabenden Möglichkeiten bekannt, wie sie sich aktiv an der Gestaltung der Vorhaben beteiligen können (2 von 9 Fälle; Indikator 1). Falls Rechteinhabende Informationen über Teilnahmemöglichkeiten erhalten, geschieht dies meist während der Durchführung von Maßnahmen, etwa in Form von Feedbackmöglichkeiten (Int. 16).

In einem Teil der untersuchten Fälle (4 von 9 Fälle) werden die adressierten Rechteinhabenden über punktuelle, informelle Konsultationen oder alleinstehende Austauschformate für Akteure, die am Vorhaben beteiligt sind, eingebunden (Indikator 2). Zum Beispiel werden in drei Fällen Unternehmer*innenverbände und staatliche Akteure auf nationaler oder subnationaler Ebene im Rahmen von sektoralen Dialogforen zusammengebracht (Dok. 15, 63, 99). Solche Multi-Stakeholder-Foren mit staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Vertreter*innen sollen nicht nur Transparenz und den Dialog zwischen Akteuren fördern, sondern auch die Perspektive von Rechteinhabenden beziehungsweise von ihren Vertretungsstrukturen berücksichtigen (Int.36, BMZ, 2013a). Inwiefern diese punktuellen Maßnahmen Partizipation bei Partnern der Vorhaben nachhaltig verankern und eine regelmäßige Konsultation von Rechteinhabenden durch staatliche Partner fördern, wird in keinem der untersuchten Vorhaben gemonitort.

⁹⁵ Die Untersuchung dieses Bewertungskriteriums leitet sich aus dem BMZ-Menschenrechtskonzept sowie dem korrespondierenden Menschenrechtsleitfaden ab. Dort steht unter anderem: „EZ-Vorhaben müssen daher Planungs- und Mitbestimmungsprozesse möglichst inklusiv und repräsentativ ausgestalten und alle von der Maßnahme betroffenen Gruppen angemessen beteiligen“ (BMZ, 2013a, S. 3).

Einzelne Vorhaben (2 von 9 Fälle) beziehen adressierte Rechteinhabende in Mitbestimmungsprozesse ein beziehungsweise ermöglichen es ihnen, auf sie betreffende Entscheidungen aktiv Einfluss zu nehmen (Indikator 3). So fließen in einem Vorhaben Lösungsvorschläge von Unternehmensverbänden zur Überwindung von Hindernissen bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten in den Politikdialog des Vorhabens mit staatlichen Akteuren auf Bundes-, Landes- oder Lokalebene ein (Dok. 66). In einem anderen Fall fördert ein Vorhaben die Gründung von Genossenschaften auf gesetzlicher und operativer Ebene. Dabei beteiligt es einzelne Betreiber*innen von landwirtschaftlichen Unternehmen, um ihre kommerziellen Interessen vor Vertreter*innen staatlicher Institutionen zu vertreten (Int. 4).

Nur ein Fall liefert Hinweise, dass benachteiligte Gruppen aktiv in die Gestaltung des Vorhabens einbezogen werden (Indikator 4). Hier werden Frauenorganisationen explizit zu öffentlich-privaten Sektordialogen eingeladen, wo sie die Interessen von Unternehmerinnen vertreten sollen. Das Dialogformat wurde bewusst gendersensibel gestaltet. Das soll die aktive Teilnahme von Frauen an Austausch stärken und ihre Ideen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KKMU in Entscheidungen einfließen lassen. Unternehmerinnen beziehungsweise ihre Vertretungsstrukturen werden auch direkt in die Ausgestaltung der Maßnahmen einbezogen, beispielsweise an der Erarbeitung von nachfrageorientierten Unternehmensdienstleistungen beteiligt (Dok. 63).

In den untersuchten Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ wird Partizipation ausschließlich in TZ-Vorhaben umgesetzt (5 von 5 Fälle, die durchschnittlich allerdings weniger als einen von vier Bewertungsindikatoren erfüllen). Oftmals agieren diese Vorhaben zielgruppennäher, das heißt Mitarbeitende haben direkten Kontakt zu den adressierten Rechteinhabenden und ihren Vertretungsstrukturen. In TZ-Vorhaben sind diese meist Kleinstunternehmer*innen, Dienstleistungs-NGOs, Genossenschaften oder Unternehmer*innenverbände. Partizipation erfolgt fast ausschließlich über die Einbindung von Interessenverbänden im Rahmen von alleinstehenden Maßnahmen – vor allem Dialogforen – während der Durchführungsphase von Vorhaben. Außerdem gibt es informelle Feedbackmöglichkeiten, beispielsweise im Rahmen von Schulungsmaßnahmen. Obwohl diese aktiv genutzt werden, nehmen sich einige Teilnehmende laut eigener Aussage als passive Empfänger*innen wahr, deren Rückmeldungen keinen signifikanten Einfluss auf die Ausrichtung der Vorhaben haben (Int. 50). In der Planungsphase der Vorhaben werden adressierte Rechteinhabende nur vereinzelt, beispielsweise über Interviews zur Datenerhebung im Rahmen von Genderanalysen, einbezogen (Dok. 14).⁹⁶

Zudem dienen partizipative Elemente in TZ-Vorhaben eher instrumentellen Zwecken als dem normativen Ziel, Partizipation als menschenrechtliches Prinzip nachhaltig zu fördern. Dies bedeutet, dass Vorhaben die Einbeziehung von Rechteinhabenden als Weg sehen, um effektivere Lösungsansätze und Maßnahmen zu entwickeln. Die Einbeziehung ist jedoch nicht auf eine systematische Umsetzung des MRA zurückzuführen. Dies zeigt sich auch darin, dass partizipative Ansätze selten in der Konzeption der Vorhaben angelegt sind und in der Umsetzung kaum systematisch gemonitort werden (Dok. 63, 92). Laut dem im Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011) und dem Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013a) formulierten MRA dient Partizipation jedoch nicht ausschließlich instrumentellen Zwecken, sondern soll Rechteinhabenden die Möglichkeit geben, ihre eigene Sichtweise auf das sie jeweils betreffende EZ-Vorhaben zu äußern. Partizipation ist demnach gleichzeitig eine Wirkung von EZ-Maßnahmen sowie ein normativer Grundsatz menschenrechtsbasierter EZ.

Im Gegensatz zur TZ wurden in keinem der analysierten FZ-Vorhaben (0 von 4 Fälle) Hinweise auf eine Einbeziehung von Rechteinhabenden identifiziert. Alle für das Bewertungskriterium Partizipation bewerteten Fälle sind Vorhaben, die mit Mikrofinanzinstitutionen zusammenarbeiten. In der Vorprüfung wurden diese Vorhaben meist mit einem geringen Risiko für Umwelt und Soziales (Kategorie C) eingestuft. Ausschließlich in Vorhaben mit hohem Risiko (A) sind Stakeholder-Engagement-Pläne eine Anforderung an die Implementierungspartner der KfW Entwicklungsbank beziehungsweise an die Finanzintermediäre, mit denen

⁹⁶ Partizipation wird auch in den Evaluierungen der Vorhaben nicht umgesetzt. Über die analysierten Fallstudien hinaus ergibt die Auswertung von Evaluierungsberichten in der narrativen Synthese, dass nur eine Evaluierung partizipative Methoden anwendete: Rechteinhabende wurden im Rahmen von Fokusgruppendifussionen in die Datenerhebung einbezogen (Dok. 113).

die KfW Entwicklungsbank zusammenarbeitet. Sie müssen ihre Kund*innen zur Erstellung dieser Pläne verpflichten.⁹⁷ Laut Interviews ist Partizipation im Mikrofinanzbereich schwer beziehungsweise nicht umsetzbar. Die interviewten Personen wiesen darauf hin, dass partizipative Ansätze für Mikrofinanzvorhaben weniger relevant seien, da die Partnerbanken die Interessen der Rechteinhabenden bereits ohne deren aktive Einbindung berücksichtigten (Int. 1, 3, 33). Banken richten demnach ihre Produkte und Dienstleistungen an der Nachfrageseite aus, um die Kund*innenzufriedenheit zu erhöhen, zuverlässige KKMU als Kund*innen zu halten und dadurch das Kreditgeschäft zu verbessern. Marktmechanismen führen allerdings nicht zwangsläufig dazu, dass die Interessen und Anforderungen der Rechteinhabenden – und hier insbesondere von benachteiligten Gruppen – bei der Produktentwicklung berücksichtigt werden, weil in den untersuchten Fällen ausschließlich Kund*innen Feedback zu einem angebotenen Produkt geben konnten (Int. 1). Gerade wenn die Nachfrage nach Mikrokrediten das zur Verfügung stehende Angebot übersteigt, richtet sich das Angebot der Banken vor allem an bereits privilegierte Endkreditnehmende mit hoher Rückzahlungswahrscheinlichkeit anstatt an den Anforderungen von benachteiligten Kreditnehmenden aus.

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Verankerung von Partizipation im Vorhabenszyklus: In Fällen, die partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung (*Participatory Development/Good Governance*, PD/GG) als Hauptziel (OECD-DAC-Marker: PD/GG-2) oder Nebenziel (OECD-DAC-Marker: PD/GG-1) verfolgen, ist Partizipation von Rechteinhabenden häufiger verankert (Gualberti und Tollenaere, 2021). Die untersuchten Vorhaben, die mindestens einen Indikator für das Bewertungskriterium Partizipation erfüllen (4 von 9 Fälle), haben eine PD/GG-1-Kennung (Dok. 34, 47, 63, 99). Keines der untersuchten Vorhaben (0 von 9 Fälle) hat eine PD/GG-2-Kennung. Dies lässt die Interpretation zu, dass die Entscheidung über die Kennungsvergabe einen Reflexionsprozess über die Möglichkeiten zur Verankerung von Partizipation anstoßen kann. Die Vergabe der Kennung ist allerdings nicht hinreichend, um Partizipation zu verankern. Mit der Kennung werden ebenfalls an staatliche Partner gerichtete Maßnahmen zur Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftslegung öffentlicher Institutionen erfasst (siehe BK 3). Es gibt somit Vorhaben, die eine PD/GG-1-Kennung erhalten, obwohl sie Partizipation nicht umsetzen.

Ein Mangel an zeitlichen Ressourcen ist laut Mitarbeitenden der Durchführungsorganisationen ein Einflussfaktor, welcher die aktive Einbeziehung von Rechteinhabenden hemmt. Besitzer*innen von KKMU seien meist an ihr Geschäft gebunden und könnten somit nicht an Austauschformaten teilnehmen (Int. 18). Für Unternehmerinnen bestünden aufgrund von traditionellen familiären Verpflichtungen zusätzlich zeitliche Herausforderungen, sich aktiv an Vorhaben zu beteiligen (Int. 41, 42, 61). In manchen Fällen fehlten Rechteinhabenden zudem die Anreize zur Beteiligung, da sie vor allem Darlehen erhielten, die anders als Schulungsaktivitäten wenig Mitgestaltungsspielraum ließen (Int. 1, 24). Darüber hinaus erschwerten die Zusammenarbeit mit Mittlerstrukturen und die Zielgruppenferne einiger Vorhaben die Einbindung von Rechteinhabenden entlang des Projektzyklus (Int. 2, 30).

Die Rückmeldungen von Schulungsteilnehmenden eines TZ-Vorhabens stehen im Gegensatz zu der Aussage von Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, dass Anreize für Beteiligung fehlen beziehungsweise implementierende Mittlerstrukturen Rechteinhabende nicht einbeziehen würden. Kleinstunternehmer*innen gaben in den Interviews an, dass sie aktiv an der Gestaltung und Zielsetzung von Schulungsmaßnahmen mitwirken würden. Sie engagierten sich zum Beispiel bei begleitenden Austauschformaten zu den Inhalten der Schulungen oder im Rahmen der nachgelagerten Bewertung über Feedbackbögen (Int. 16, 24). Ein Vorschlag der Teilnehmenden war, „runde Tische“ zur besseren Vernetzung der Teilnehmenden der Maßnahmen untereinander sowie mit externen Akteuren zu organisieren (Int. 16).

⁹⁷ Über diese vier bewerteten Fälle hinaus gibt es ein weiteres FZ-Vorhaben zur Finanzierung von Kreditgarantien für Infrastrukturprojekte, das Rechteinhabende über verpflichtende Stakeholder-Engagement-Prozesse während der Durchführung einbezieht (Dok. 76). Da das analysierte Vorhaben Garantien vergibt, ist das Stakeholder-Engagement während der Planungsphase eines garantiefinanzierten Infrastrukturprojekts bereits der Durchführungsphase zuzuordnen. Ähnlich wie bei den TZ-Vorhaben werden hier Rechteinhabende eher aus instrumentellen Gründen einbezogen und weniger, um den MRA und seine menschenrechtlichen Ziele umzusetzen. Das Vorhaben wurde bei der Bewertung nicht berücksichtigt, da nur unzureichende Informationen zu allen Indikatoren des Bewertungskriteriums Partizipation auf der Ebene der kreditnehmenden Unternehmen zur Verfügung gestellt worden waren.

Zusammenfassung: Es gibt nur vereinzelt Hinweise, dass Maßnahmen zur Partizipation von Rechteinhabenden im Sinne des MRA in den Vorhaben verankert sind und umgesetzt werden. Rechteinhabende werden zumeist im Rahmen von Ad-hoc-Dialogforen oder punktuellen Feedbacks beteiligt – teilweise direkt oder über ihre Vertretungsstrukturen. Während der Planungsphase der Vorhaben werden Rechteinhabende nur im Einzelfall beteiligt. Zudem setzen vor allem TZ-Vorhaben partizipative Maßnahmen um, allerdings sind diese nicht systematisch im gesamten Zyklus und in allen Vorhaben verankert. Herausforderungen bestehen in FZ-Vorhaben, die im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ vor allem mit Mikrofinanzinstitutionen zusammenarbeiten: Mitarbeitende der Durchführungsorganisationen nehmen die Anforderung des MRA hinsichtlich Partizipation so wahr, dass sie wenig relevant beziehungsweise schwer auf den Kontext im Mikrofinanzsektor übertragbar sind. Die Vergabe der PD/GG-Kennungen kann dazu führen, dass Vorhaben in der Planungsphase partizipative Elemente verankern – auch wenn dies nicht zwangsläufig im Sinne des MRA geschieht, sondern Partizipation eher instrumentelle Zwecke erfüllt.

4.3 Transparenz und Rechenschaftspflicht

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?

Bewertungskriterium C: Umsetzung der Prinzipien Transparenz und Rechenschaftspflicht ⁹⁸	Transparenz: Indikator 1: Informationen über das Vorhaben werden während des gesamten Prozesses transparent gemacht, aufbereitet und bereitgestellt. Indikator 2: Unmittelbar adressierte Gruppen (Rechteinhabende und Unternehmen) kennen diese Informationen und können sie nutzen. Rechenschaftspflicht/Beschwerdemechanismen: Indikator 3: Auf Ebene der Vorhaben liegen Informationen über definierte Kanäle für Beschwerden vor. Indikator 4: Beschwerdemechanismen sind den Rechteinhabenden bekannt (Bekanntheit) und sind für diese berechenbar (<i>predictability</i>), sicher (Schutz vor Repressalien), transparent in ihrer Vorgehensweise (Transparenz) und zugänglich (Zugänglichkeit). Indikator 5: Auf Ebene der Vorhaben liegen Informationen dazu vor, wie die Anforderungen an Beschwerdemechanismen nach Objektivität und Unabhängigkeit erfüllt werden.
--	---

Ergebnisse Transparenz: Das Prinzip der Transparenz wird in den untersuchten Vorhaben länderübergreifend vollständig umgesetzt. Transparenz umfasst sowohl die Veröffentlichung von Informationen über das Vorhaben und seine Aktivitäten als auch die Nutzung dieser Informationen durch Rechteinhabende.

In 8 von 10 Fällen werden Informationen über die Vorhaben gut aufbereitet und bereitgestellt (Indikator 1). Die Maßnahmen hierfür sind dabei nicht auf eine Transparenzstrategie zurückzuführen, die darlegen würde, wie die Vorhaben Informationen über die Projekte, deren Aktivitäten und den Zugang dazu bereitstellen wollen. Häufig zeigt sich ein starker Fokus auf Online-Kanäle wie Websites, soziale Medien oder Chatgruppen (Int. 36, 37, 38, Dok. 41). Teilweise werden Informationen auch analog bereitgestellt, etwa über *Townhall Meetings*, informelle Netzwerke oder bei Workshops mit Projektbeteiligten (Int. 36). Der Fokus auf virtuelle Kanäle ist einerseits gerade in Pandemiezeiten sinnvoll, weil sie eine schnelle und direkte Kommunikation

⁹⁸ Die Untersuchung dieses Bewertungskriteriums leitet sich aus dem BMZ-Menschenrechtskonzept sowie dem korrespondierenden Menschenrechtsleitfaden ab. Beispielsweise ist dort festgehalten: (1) „Alle Menschen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Anliegen frei und wirkungsvoll im politischen Raum zu artikulieren und sich an den entsprechenden [...] Prozessen beteiligen zu können. [...] Dazu muss staatliches Handeln transparent und rechenschaftspflichtig sein“ (BMZ, 2011, S. 6). (2) „Stärkung von Mechanismen der Beschwerde und Kontrolle für die Bevölkerung, die auch für besonders benachteiligte soziale Gruppen zugänglich sind, zum Beispiel durch Einrichtung von leicht zugänglichen, niedrigschwelligen Beschwerdemechanismen für Wassernutzer/-innen“ (BMZ, 2013a, S. 5). Diese Evaluierung legt ihren Fokus auf den zweitgenannten Aspekt der Beschwerdemechanismen.

von Informationen an Rechteinhabende ermöglichen. Andererseits werden damit nicht alle von den Vorhaben adressierten Rechteinhabenden erreicht (Int. 36). Dies betrifft insbesondere Angehörige strukturell benachteiligter Gruppen, die keinen Zugang zum Internet haben oder über wenig Digitalkompetenz verfügen.

In der TZ werden Transparenz-Aktivitäten zu Beginn der Vorhaben umgesetzt, um potenzielle Projektteilnehmende anzusprechen und auf das Vorhaben aufmerksam zu machen. Dabei wird eine Kombination an Kanälen genutzt: Informationen werden über Partnerorganisationen und Ministerien vor Ort verbreitet, über (soziale) Medien und über eigene Websites (Int. 4, 86). Zudem sind oft entsprechende Outputs vorgesehen. Hierzu gehören Aktivitäten zur Verbreitung von Informationen, etwa zum Wissenstransfer an KKMU über intermediäre Organisationen (Dok. 41), ebenso wie Sensibilisierungsmaßnahmen, mit denen einer breiteren Öffentlichkeit Informationen zugänglich gemacht werden sollen (Dok. 49).

In der FZ, insbesondere bei Vorhaben zur KKMU-Finanzierung, liegt der Fokus in Hinblick auf Transparenz darauf, dass Kreditprodukte öffentlichkeitswirksam bekanntgemacht werden (Dok. 52, Int. 79). Beispielsweise werden Kreditinformationen in lokalen Bankfilialen ausgehangen oder die Partnerbank bewirbt neue Kreditprodukte (Dok. 11, Int. 1). Weil Kreditnehmende teilweise Analphabet*innen sind, spielen die Kreditberater*innen für die transparente Weitergabe von Informationen eine besonders wichtige Rolle, wobei das Machtgefälle zwischen Kund*innen und Kreditberater*innen nicht immer ausreichend reflektiert wird (Int. 3). Zum Teil ist zudem vertraglich geregelt, dass Kreditnehmende Informationen entsprechend der *Responsible-Finance*-Prinzipien⁹⁹ erhalten (Dok. 82, Int. 33). Gleichzeitig ist nicht in jedem Vorhaben vorgesehen, dass Aktivitäten für Kund*innen entsprechend der *Responsible-Finance*-Prinzipien durchgeführt werden, auch wenn die Vorhaben sich – zumindest im Rahmen einzelner Indikatoren – direkt an Endkreditnehmende richten (Dok. 25, 99).

Die Informationen über die Vorhaben werden nicht nur aufbereitet und bereitgestellt, sie sind in acht von zehn Fällen auch den unmittelbar adressierten Gruppen bekannt (Indikator 2). An Vorhaben beteiligte Rechteinhabende¹⁰⁰ gaben an, dass ihnen wesentliche Informationen vorlägen (Int. 50, 55, 73). Manche ergänzten allerdings, dass Informationen noch auf zusätzlichen Kanälen bekannt gemacht werden könnten, um mehr Personen zu erreichen (Int. 16). Eine transparente Bereitstellung von Informationen erhöht nicht nur das Wissen der Rechteinhabenden über das Vorhaben, sondern erfüllt auch eine Rechenschaftsfunktion: Sind Förderentscheidungen aus Sicht von staatlichen Partnern, Unternehmen oder Rechteinhabenden intransparent und nicht nachvollziehbar, kann dies zu Unzufriedenheit mit dem Vorhaben und zu Ansehensverlusten führen (Int. 4). Daher sind klare Kriterien und eine offene Kommunikation etwa bei der Auswahl von Pilotmaßnahmen oder Begünstigten wichtig (Dok. 92), um Akzeptanz für das Vorhaben sicherzustellen.

Eine Herausforderung für die Umsetzung des Transparenz-Prinzips liegt darin, dass es nur wenige formale Vorgaben und Handlungsanleitungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen dazu gibt, wie Transparenz über Vorhaben im menschenrechtlichen Sinne erreicht werden kann und soll.¹⁰¹ So sind Maßnahmen, die eher der Öffentlichkeitsarbeit der Projekte dienen (wie Pressearbeit oder *Road Shows*), von solchen, die eher zur Transparenz und Informationsbereitstellung für adressierte Rechteinhabende beitragen sollen, nicht immer

⁹⁹ *Responsible Finance* bezeichnet laut der KfW Entwicklungsbank „eine Geschäftspolitik, die auf einen fairen Interessensausgleich zwischen Finanzinstitutionen, ihren Kunden, Investoren und sonstigen Akteuren ausgerichtet ist“ (KfW, 2019, S. 1). Dabei umfasst *Responsible Finance* drei Säulen: Regulierungsbehörden (zum Beispiel Finanzaufsichtsbehörden), die Anbieter von Finanzdienstleistungen (zum Beispiel Banken) sowie Konsument*innen (zum Beispiel Individuen und KKMU) (KfW, 2019).

¹⁰⁰ Im Rahmen der Datenerhebung in den Fallstudienländern Indien und Nigeria wurden am Vorhaben beteiligte Rechteinhabende befragt. Zudem wurden Verantwortliche von Vorhaben dazu interviewt, wie Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit in den Vorhaben umgesetzt werden, und Vorhabensdokumente wurden hierzu ausgewertet. Zusätzlich wurden im Rahmen der Fallstudien kontextspezifische Vulnerabilitätsanalysen angefertigt. Dabei zeigte sich, dass die Vorhaben Angehörige verschiedener strukturell benachteiligter Gruppen sowie von Mehrfachdiskriminierung betroffene Rechteinhabende adressieren, die in den Vulnerabilitätsanalysen identifiziert wurden. Einschränkung ist anzumerken, dass Vor-Ort-Besuche bei den Vorhaben durch die Gutachtenden aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht möglich waren. Somit können die Perspektiven derjenigen fehlen, die als Rechteinhabende nicht an Aktivitäten des Vorhabens teilnehmen oder nicht als Stakeholder des Vorhabens gesehen werden, aber ebenfalls einen Anspruch auf die Umsetzung des menschenrechtlichen Prinzips der Transparenz haben.

¹⁰¹ Dieser Befund spiegelt sich auch in den Ergebnissen des ersten Teils der Menschenrechtsevaluierung wider, in der darauf verwiesen wird, dass in Verfahren und Prozessen der Durchführungsorganisationen keine Vorgaben zur Umsetzung des menschenrechtlichen Prinzips der Transparenz enthalten sind (Polak et al., 2021).

klar abgrenzbar. Öffentlichkeitsarbeit, die darauf abzielt, ein positives Bild über das Vorhaben und die deutsche EZ in der Öffentlichkeit zu vermitteln, reicht nicht aus, um Transparenz im menschenrechtlichen Sinne zu gewährleisten. Vielmehr geht es bei Transparenz im menschenrechtlichen Sinne darum, dass von einem Vorhaben betroffene Menschen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen die Möglichkeit haben, basierend auf den Informationen zu handeln und dabei ihre Interessen zu artikulieren und geltend zu machen.

Ergebnisse Rechenschaftspflicht: Die untersuchten Vorhaben erfüllen die Anforderungen des MRA an Beschwerdemechanismen nur eingeschränkt. Die auf Beschwerdemechanismen bezogene Umsetzung des menschenrechtlichen Prinzips der Rechenschaftspflicht ist dementsprechend kaum erfüllt. Die empirische Grundlage für diese Erkenntnis wurde auf Ebene der Vorhaben erhoben.¹⁰² Im Vordergrund stand dabei die Frage, welche Informationen zu Beschwerdemechanismen und zur Umsetzung von Anforderungen wie Objektivität und Unabhängigkeit den Mitarbeitenden und Verantwortlichen der Vorhaben sowie den adressierten Rechteinhabenden vorlagen.

Kasten 7 Beschwerdemechanismen – Begriffsklärung

Diese Evaluierung verwendet verschiedene Begriffe in Hinblick auf (menschenrechtliche) Beschwerden zu bilateralen EZ-Vorhaben. Zunächst bezeichnen **Beschwerdemöglichkeiten** informelle und niedrigschwellige Möglichkeiten, Feedback und Beschwerden an ein Vorhaben zurückzumelden. Hingegen ist ein **Beschwerdemechanismus** ein formeller Beschwerdeweg, der auf der Ebene des Vorhabens und/oder der Institution angesiedelt sein kann. Für Beschwerdemechanismen gelten Anforderungen wie die Zugänglichkeit und die Unabhängigkeit des Mechanismus. Das **Beschwerdesystem oder Beschwerdemechanismus-System**, zuletzt, umfasst alle informellen und formellen Beschwerdewege in einem systematischen und umfänglichen System. Im Beschwerdesystem ist definiert, wie die unterschiedlichen Beschwerdemöglichkeiten und Beschwerdemechanismen über verschiedene Ebenen (vorhabensspezifisch, institutionell, EZ-weit) zusammenspielen, aufeinander aufbauen und miteinander verzahnt sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass die untersuchten Vorhaben vor allem informelle Feedback- beziehungsweise Beschwerdemöglichkeiten anbieten. Jedoch sind Rechteinhabende nicht ausreichend darüber informiert, wie sie die Beschwerdemechanismen nutzen können, sollte aus ihrer Perspektive Anlass dazu bestehen. In der Praxis der Vorhaben sind auch die institutionellen Beschwerdemechanismen kaum bekannt.

Im Einzelnen stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar: In gut der Hälfte der Vorhaben (5 von 9 Fälle) berichten Interviewpartner*innen von Beschwerdemöglichkeiten (Indikator 3). Neben definierten Beschwerdemechanismen bei Partnern gibt es teilweise auch informelle Feedbackoptionen beziehungsweise niedrigschwellige Möglichkeiten für Rechteinhabende, Beschwerden zurückzumelden. Verantwortliche von Vorhaben verwiesen darauf, dass sie Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme, etwa per E-Mail, mit Teilnehmenden teilen und dazu ermutigen, diese Kanäle zu nutzen (Int. 37, 86). Zudem wurde angegeben, dass Projektteilnehmende die jeweiligen Implementierungspartner kontaktieren und beispielsweise direktes Feedback per Chatgruppen geben können (Int. 86). Bestehende institutionelle Beschwerdemechanismen (siehe Kasten 8) wurden, von einer Ausnahme abgesehen (Int. 28), in den Interviews mit Verantwortlichen von Vorhaben und Projektteilnehmenden nicht erwähnt.

¹⁰² Der erste Teil der Menschenrechtsevaluierung stellt fest, dass alle Durchführungsorganisationen der deutschen EZ über formelle Beschwerdemechanismen auf institutioneller Ebene verfügen, die in allen Vorhaben der EZ angewendet werden können. Hinweise auf Beschwerdemechanismen auf Vorhabensebene gab es hingegen nur in sechs Prozent der Modulvorschläge einer repräsentativen Stichprobe bilateraler EZ-Vorhaben. Spezifische Beschwerdemechanismen für einzelne Vorhaben existieren lediglich bei Vorhaben der KfW Entwicklungsbank, die hohe oder moderate Umwelt- und Sozialrisiken aufweisen (Polak et al., 2021).

Kasten 8 Institutionelle Beschwerdemechanismen

Die KfW und die GIZ verfügen über institutionelle Beschwerdemechanismen.

Neben einem Hinweisgebersystem der KfW für strafbare Handlungen gibt es bei der KfW Entwicklungsbank einen Beschwerdemechanismus, der jedem offensteht, „der sich direkt von den Auswirkungen eines von der KfW geförderten Vorhabens aktuell oder künftig negativ betroffen fühlt“ (KfW, 2020). Beschwerdeführende können sich von einer Organisation vertreten lassen; eine vertrauliche Behandlung der Beschwerde kann beantragt werden. Beschwerden können online über ein deutsch- oder englischsprachiges Formular, per E-Mail, postalisch oder vor Ort in den KfW-Außenbüros in den Partnerländern eingereicht werden (KfW, 2021). Die zentrale Beschwerdestelle, die direkt an den Vorstand berichtet, koordiniert die Bearbeitung der Beschwerden. Im Jahr 2021 veröffentlichte die KfW einen Beschwerdebericht, der einen Überblick über die eingegangenen Beschwerden gibt (KfW, 2021). Von 2018 bis 2020 kam die Mehrheit der Beschwerden von Privatpersonen und circa zwei Drittel der Beschwerden bezogen sich auf ökologische, soziale und menschenrechtliche Auswirkungen von Vorhaben. Laut Beschwerdebericht der KfW ist eine Weiterentwicklung des Mechanismus vorgesehen (KfW, 2021). Demnach sollen die Zugänglichkeit zum Beschwerdemechanismus, die Transparenz und der Schutz vor Repressalien verbessert werden. Zudem sollen künftig zwei Verfahren angeboten werden: ein Compliance-Review-Verfahren, in dem geprüft wird, ob Verfahren und Standards der KfW eingehalten werden, und ein Problemlösungsverfahren, in dem Konfliktlösung und Wiedergutmachung im Vordergrund stehen. Diese beiden Optionen entsprechen auch den international etablierten Standards an unabhängige Beschwerdemechanismen (Kämpf, 2013; The World Bank Group, 2020b).

Die GIZ verfügt über ein zentrales Hinweisgeberportal, das neben anderen Sachverhalten auch Hinweise zu Verstößen gegen Menschenrechte sowie zu sexuellem Fehlverhalten und sexueller Ausbeutung entgegennimmt (GIZ, 2022). Die Stabsstelle Compliance und Integrität bearbeitet Hinweise nach einem transparent dargestellten Verfahren, wobei Hinweise vertraulich behandelt werden und auch anonym abgegeben werden können (GIZ, 2021a). Zu den Übermittlungswegen für Hinweise gehören ein Portal (in Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch), E-Mail, Telefon und eine persönliche Einreichung. Seit 2015 sind bei der GIZ nur wenige Hinweise mit einem menschenrechtlichen Bezug eingegangen (Dok. 156). Auch die GIZ will die Wirksamkeit ihres menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus erhöhen, unter anderem über einen besseren Schutz von Hinweisgeber*innen und eine verbesserte Zugänglichkeit zum Beschwerdemechanismus, wofür insbesondere die Landesbüros Beratung und Unterstützung erhalten sollen (GIZ, 2021b).

In drei von neun Fällen berichteten Interviewpartner*innen, dass Beschwerdemöglichkeiten und -mechanismen für Rechteinhabende zugänglich sind (Indikator 4).¹⁰³ Projektteilnehmende finden die niedrigschwelligen Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten hilfreich, um kleinere Beschwerden zurückzumelden. Sie gaben an, dass auf ihre Rückmeldungen angemessen reagiert wurde (Int. 24, 42, 55, 70, 71, 72). Neben der Option, Verantwortliche von Vorhaben direkt zu kontaktieren, kennen von Vorhaben adressierte Rechteinhabende jedoch nur in wenigen Fällen weitere Beschwerdewege wie etwa Beschwerdemechanismen von Partnern. Auch wenn Beschwerdemöglichkeiten und -mechanismen bekannt sind, sind diese für Rechteinhabende nicht berechenbar (*predictability*), unter anderem hinsichtlich des Ablaufs des Beschwerdeprozesses sowie mit Blick auf mögliche Repressalien und Maßnahmen zum Schutz vor diesen. Kenntnisse über die Möglichkeiten zu Beschwerden und über den Umgang mit diesen wären aber eine Voraussetzung für die informierte Nutzung der Beschwerdemechanismen, insbesondere bei schwerwiegenden Beschwerden. Diese eingeschränkte Transparenz, auch hinsichtlich der Bekanntheit institutioneller Beschwerdemechanismen, ist somit ein großes Problem für die Zugänglichkeit und Nutzung von Beschwerdemechanismen.

¹⁰³ Zur Bewertung dieses Indikators dienen die empirischen Befunde der Fallstudien auf Distanz sowie der Schreibtischfallstudien. In den Fallstudien wurde die Angebots- und die Nachfrageseite betrachtet: Verantwortliche von Vorhaben wie adressierte Rechteinhabende wurden zur Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen befragt. Hierbei hatte die Perspektive der Rechteinhabenden besonderes Gewicht, da entscheidend ist, ob die Beschwerdemechanismen für sie zugänglich sind. Bei den Schreibtischfallstudien wurden Verantwortliche von Vorhaben zur Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen befragt sowie zu möglichen Maßnahmen, um diese bei Projektteilnehmenden bekannt zu machen.

Zuletzt liegen in keinem von neun Vorhaben Informationen dazu vor, wie die Anforderungen an Beschwerdemechanismen nach Objektivität und Unabhängigkeit erfüllt werden (Indikator 5). Diese Anforderung können Beschwerdemechanismen auf Vorhabensebene meist nicht selbst erfüllen, da Beschwerden über das Vorhaben direkt bei den Verantwortlichen der Vorhaben eingehen. Verantwortliche und Mitarbeitende von Vorhaben sowie adressierte Rechteinhabende sollten jedoch Informationen darüber haben, ob und wie Objektivität und Unabhängigkeit von einem Beschwerdemechanismus auf einer anderen Ebene gewährleistet werden. Hier könnten institutionelle Beschwerdemechanismen oder nationale Regulierungsbehörden eine Rolle spielen, sofern sie die Anforderungen an Objektivität und Unabhängigkeit erfüllen. Es gab jedoch in den Interviews keine Hinweise darauf, dass Informationen über Beschwerdemechanismen, die diese Anforderungen erfüllen, vorliegen.

Kasten 9 Weiterentwicklung von Beschwerdemechanismen – das Beispiel WWF

Der World Wide Fund for Nature (WWF) sah sich 2019 mit Vorwürfen konfrontiert, dass es in von ihm geförderten Naturschutzgebieten massive Menschenrechtsverletzungen gegeben habe.¹⁰⁴ WWF International beauftragte daraufhin ein Panel von drei unabhängigen Expert*innen, die die Rolle der Organisation im Zusammenhang mit den Vorwürfen untersuchten und prüften, ob Verfahren, Prozesse und Maßnahmen ausreichen, um Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen beziehungsweise angemessen mit ihnen umzugehen (Pilay et al., 2020). WWF Deutschland gab zudem eine Prüfung seiner menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse in Auftrag (Löning, 2020).

Sowohl der Bericht des unabhängigen Panels (Pilay et al., 2020) als auch die Prüfung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse bei WWF Deutschland (Löning, 2020) analysierten die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten umfassend. Sie identifizierten Defizite und empfahlen unter anderem, effektive Beschwerdemechanismen einzurichten und deren Finanzierung sicherzustellen, sowohl auf Länderebene als auch auf Ebene der Dachorganisation (Pilay et al., 2020). WWF Deutschland wurde empfohlen, „weiterhin darauf hin[zu]arbeiten, wirksame und zugängliche Beschwerdemechanismen vor Ort einzuführen“ (Löning, 2020, S. 45).

Als Reaktion auf die beiden Berichte veröffentlicht WWF Deutschland seit 2021 Jahresberichte zum Thema „Naturschutz und Menschenrechte“ und legt dort unter anderem transparent den Stand der Implementierung der verschiedenen Empfehlungen dar (WWF Deutschland, 2021, 2022). Die Empfehlung, wirksame und zugängliche Beschwerdemechanismen vor Ort einzuführen, wird demnach weiterhin umgesetzt. Erste Fortschritte seien ersichtlich. So gibt der Bericht an, dass der WWF Deutschland seinen eigenen Beschwerdemechanismus 2022 einrichten werde und weiterhin die Etablierung von Beschwerdemechanismen auf Projektebene fördere (WWF Deutschland, 2022, S. 37). Zur Weiterentwicklung der Beschwerdemechanismen gehöre auch, Kontaktwege zur Ombudsperson von WWF International zu etablieren und daran zu arbeiten, lokale und globale Beschwerdemechanismen zu integrieren beziehungsweise miteinander zu verzahnen (WWF Deutschland, 2022, S. 19).

Die Ergebnisse zu den Beschwerdemechanismen unterscheiden sich je nach Durchführungsorganisation. In der TZ zeigt sich eine Vielfalt informeller, niedrigschwelliger Kanäle, sowohl bei den Durchführungsorganisationen selbst als auch bei den Implementierungspartnern (Int. 4, 37, 86).¹⁰⁵ Diese stehen Projektteilnehmenden offen und werden auch von diesen genutzt, um Feedback etwa zu den Inhalten von Trainings zu geben. Zudem sind manche TZ-Vorhaben im Dialog mit Implementierungspartnern oder beraten diese,

¹⁰⁴ Siehe beispielsweise <https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2019-03/naturschutzorganisation-wwf-menschenrechte-verbrehen-wilderei>, abgerufen am 5.5.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bericht-bescheinigt-wwf-luecken-im-menschenrechtsschutz-16166765.html>, abgerufen am 5.5.2022.

¹⁰⁵ Laut der GIZ Menschenrechtspolicy (GIZ, 2021a, S. 1) stellen Menschenrechte einen „besonderen Verantwortungsbereich“ der Organisation dar. Dementsprechend hat das Unternehmen ein Online-Hinweisgeberportal, über das Hinweise zu Menschenrechtsverletzungen eingereicht werden können. Laut Menschenrechtspolicy folgt die GIZ unter anderem den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (GIZ, 2021a, S. 1), die Anforderungen an Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene formulieren, darunter Zugänglichkeit, Berechenbarkeit und Transparenz (UNHRC, 2011). Laut dem GIZ-Nachhaltigkeitsprogramm 2021 – 2025 (GIZ, 2021b) soll die Wirksamkeit des menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus bis 2023 erhöht werden, zum Beispiel hinsichtlich des Schutzes von Whistleblowern und der Zugänglichkeit des Beschwerdemechanismus.

sodass bei diesen teils schon vorhandene Mechanismen Projektteilnehmenden zugänglich gemacht werden können (Int. 86). Für manche Kontexte beschrieben Verantwortliche von Vorhaben niedrigschwellige, direkte Optionen auch als angemessenen Weg, beispielsweise, weil Rückmeldungen direkt erfolgen und im persönlichen Gespräch geklärt werden können (Int. 4). Solch direkte Kommunikation ist wichtig für Vorhaben und ein sinnvoller Weg, um kleinere Beschwerden direkt zu adressieren. So wurde in einem Vorhaben von einer Beschwerde berichtet, wonach ein Mentor eine unangemessene, sexistische Sprache verwendet habe. Der Implementierungspartner habe dann gemeinsam mit der betroffenen Person einen Ersatz für den Mentor gefunden (Int. 41). Gleichzeitig können informelle Beschwerdemöglichkeiten keinen umfassenden Beschwerdemechanismus ersetzen. Auch bei der Einrichtung von Beschwerdemechanismen bei Partnern wird bisher nicht ausreichend sichergestellt, wie die Mechanismen funktionieren und ob sie ihren Zweck und die Anforderungen ausreichend erfüllen (Int. 37, 86).

In den FZ-spezifischen Ergebnissen spiegeln sich die Vorgaben der KfW zur formellen Verankerung von Beschwerdemechanismen in Vorhaben wider. So ist bei der Zusammenarbeit mit Finanzintermediären vorgesehen, dass die Einführung eines vorhabenspezifischen Beschwerdemechanismus mit dem Finanzintermediär vereinbart wird. Im Mikrofinanzbereich sind Beschwerdemöglichkeiten weitestgehend etabliert. Bei vielen Partnerinstitutionen, oft Banken, gibt es Kanäle wie Beschwerdhotlines und Beschwerde- beziehungsweise Vorschlagskästen für Mitarbeitende wie für Kund*innen (Dok. 89, Int. 3). Dies entspricht den Vorgaben der KfW-Nachhaltigkeitsrichtlinie, wonach Trägerorganisationen „ein geeignetes Verfahren einzurichten [haben], mit dem Bedenken und Beschwerden der Beschäftigten und der betroffenen Öffentlichkeit entgegengenommen und behandelt werden können“ (KfW, 2022, S. 14). Die auf der Vorhabensebene zur Verfügung stehenden Mechanismen sind jedoch nicht immer ausreichend, da in der Praxis weiterhin Barrieren bestehen, die ihre Nutzung verhindern. So gibt es Hinweise darauf, dass Rechteinhabende Informationen zu Beschwerdemechanismen nicht nutzen können, weil diese nicht in einer lokalen Sprache vorliegen. Zudem werde der Beschwerdemechanismus nicht bis zur Abhilfe genutzt, weil Rechteinhabende negative Konsequenzen fürchteten (Int. 7). Vereinzelt wird argumentiert, dass ein etablierter Beschwerdemechanismus nicht notwendig sei, da Partnerbanken ein Eigeninteresse an hoher Kundenzufriedenheit hätten und daher eigene Beschwerdekanäle nutzen würden, um Belange der Kund*innen zu adressieren (Int. 1). Aus einer menschenrechtlichen Perspektive ist es jedoch nicht ausreichend, allein auf solche Marktmechanismen zu setzen, da hierdurch keine gleiche Behandlung aller Kund*innen sichergestellt ist. Weitere Einschränkungen bestehen darin, dass Unabhängigkeit und Objektivität nicht immer gewährleistet sind.

Kasten 10 Gute Praxis: Überprüfung und Monitoring von Beschwerdemechanismen

Um die Funktionsfähigkeit von Beschwerdemechanismen sicherzustellen, sollten Vorhaben diese regelmäßig überprüfen und angemessene Maßnahmen zum Monitoring entwickeln. Die Fallstudien geben Hinweise auf zwei guten Praktiken: So lässt ein Vorhaben den Beschwerdemechanismus des Partners stichprobenartig überprüfen, um mögliche Nachsteuerungsbedarfe zu identifizieren (Int. 79). Eine weitere Option ist es, unabhängige Akteure, zum Beispiel NGOs, hinzuzuziehen, um ein kontinuierliches Monitoring der Kreditvergabe vorzunehmen. Ein weiteres Vorhaben arbeitet hierzu mit einer NGO zusammen (Int. 1). Dabei überprüft diese eine Stichprobe der vergebenen Kredite und meldet mögliche Fälle einer mangelhaften Kreditvergabe oder Verstöße seitens der kreditvergebenden Institute der zuständigen Partnerinstitution, bei der sie dann intern weiter nachverfolgt und bearbeitet werden können.

Zusammenfassung: Die Befunde für die Verankerung der menschenrechtlichen Prinzipien Transparenz und Rechenschaftspflicht in bilateralen Vorhaben der deutschen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ sind zweigeteilt. Das Kriterium der Transparenz im Sinne der Bereitstellung von Informationen über das Vorhaben wird erfüllt. Die Vorhaben setzen verschiedene Maßnahmen um, sodass Transparenz über Leistungen und den Zugang zu ihnen sowie über Projektaktivitäten hergestellt werden kann. Das Kriterium der Rechenschaftspflicht, bezogen auf Beschwerdemechanismen, wird hingegen kaum erfüllt. Zwar gibt es gute Ansätze: So sind in der TZ vor allem niedrigschwellige, direkte Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten etabliert und in der FZ existieren vertragliche Verpflichtungen der Partner zur Einrichtung

eines vorhabenspezifischen Beschwerdemechanismus und zum Teil etablierte Monitoring- und Prüfmechanismen.¹⁰⁶ Gleichzeitig ist aber die eingeschränkte Transparenz eine Herausforderung: Auf Vorhabensebene sind Beschwerdemechanismen, unabhängig davon, wo sie angesiedelt sind, bei Mitarbeitenden und Verantwortlichen von Vorhaben wie bei adressierten Rechteinhabenden nicht ausreichend bekannt. Institutionelle Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen wurden lediglich in einem Interview genannt. Wenn Rechteinhabende Beschwerdemechanismen nicht oder nicht ausreichend kennen, fehlt eine wichtige Voraussetzung, um sie zu nutzen. Damit ist einerseits eine menschenrechtliche Anforderung nicht ausreichend umgesetzt und andererseits können den Durchführungsorganisationen relevante Informationen etwa zu wiederkehrenden, strukturellen Problemen entgehen.

4.4 Menschenrechtsrisiken

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?

Bewertungskriterium D:
Angemessener Umgang mit menschenrechtlichen Risiken und nicht intendierten Wirkungen¹⁰⁷

Planung:

Indikator 1: Risiken werden zu Beginn der Maßnahme geprüft.

Indikator 2: Mitigierende Maßnahmen werden während der Prüfung identifiziert und bei der Konzeption berücksichtigt.

Durchführung:

Indikator 3: Identifizierte Risiken oder mitigierende Maßnahmen werden während der Durchführung der Vorhaben berücksichtigt und, falls angemessen, umgesetzt.

Indikator 4: Während der Durchführung werden mögliche und neue (und nicht antizipierte) Menschenrechtsrisiken systematisch gemonitort.

Ergebnisse: Das Kriterium zum Umgang mit Menschenrechtsrisiken ist zweigeteilt und umfasst die Phase der Planung und der Durchführung. In der Planungsphase zeigt sich ein guter Umgang mit menschenrechtlichen Risiken, das Kriterium wird erfüllt. In der Durchführungsphase hingegen existiert nur in wenigen Fällen ein systematisches Risikomanagement, weswegen das Kriterium nur teilweise erfüllt wird.

In der Planungsphase zeigt sich, dass 11 von 12 Vorhaben Menschenrechtsrisiken während der Prüfung identifizieren und gut erfassen (Indikator 1). Hierzu gehören Risiken in Hinblick auf Kinderarbeit in Kleinst- und Kleinunternehmen (Dok. 12), eingeschränkte Arbeitssicherheit in finanzierten Projekten (Dok. 75) sowie die Nichteinhaltung von Umwelt- und Sozialstandards durch geförderte KKMU (Dok. 15). Zudem kann die Förderung von Unternehmerinnen zu einem Anstieg geschlechtsspezifischer Gewalt führen, wenn die wirtschaftliche Stärkung von Frauen und die damit einhergehenden neuen Rollen und Selbstverständnisse mit existierenden, patriarchal geprägten Geschlechterordnungen und -normen kollidieren (Dok. 48). Neben Menschenrechtsrisiken werden in den Vorhabensdokumenten viele weitere politische und operative Risiken genannt, die aber nicht hinsichtlich potenzieller menschenrechtlicher Implikationen ausformuliert werden, etwa politische Instabilität, eine schwierige Sicherheitslage und sich verschlechternde makroökonomische Rahmenbedingungen (Dok. 63). In der Mehrheit der Vorhaben (9 von 12 Fälle) werden Maßnahmen zur Risikovorbeugung entwickelt (Indikator 2). Hierzu zählen Maßnahmen zur Kapazitätsstärkung bei Partnerorganisationen zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards (Dok. 74), zur Umsetzung des *Do-no-harm*-Prinzips (Dok. 61) oder zur Anwendung eines konfliktensiblen Monitorings (Dok. 4).

¹⁰⁶ So sind Träger gemäß der Nachhaltigkeitsrichtlinie verpflichtet, hinsichtlich der Beschwerdeverfahren „Fälle und Bearbeitungsergebnisse (...) zu dokumentieren“ (KfW, 2022, S. 14), da diese ein Bestandteil der Berichterstattung seien.

¹⁰⁷ Die Untersuchung dieses Bewertungskriteriums leitet sich aus dem BMZ-Menschenrechtskonzept sowie dem korrespondierenden Menschenrechtsleitfaden ab. Beispielsweise wird dort konstatiert: „Für die Erstellung von Programmvorschlägen ist die Prüfung der jeweils relevanten menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen im Vorfeld aller Vorhaben [...] verpflichtende Aufgabe der Durchführungsorganisationen. Hierbei soll [...] analysiert werden, welche wesentlichen menschenrechtlichen Risiken die jeweilige Entwicklungsmaßnahme bergen kann und wie diese vermieden werden können [...]“ (BMZ, 2013a, S.1).

In der Durchführungsphase existiert nur teilweise ein systematisches Risikomanagement. Dies bedeutet, dass Risiken und risikomindernde Maßnahmen, die in der Planungsphase identifiziert werden, nicht durchgängig in die Durchführungsphase übertragen beziehungsweise dort adressiert werden. Zunächst berücksichtigen nur wenige Vorhaben (4 von 10 Fälle) Risiken und Maßnahmen in der Umsetzungsphase (Indikator 3). Die Gründe für die Nichtumsetzung sind unterschiedlich. In einem Vorhaben waren beispielsweise Beratungsmaßnahmen und Trainings zu internationalen Qualitäts- und Sozialstandards für Unternehmen geplant, da in den betrachteten Sektoren menschenrechtliche Risiken identifiziert wurden (Dok. 92). Diese konnten aufgrund fehlender Unterstützung des Partnerministeriums in einzelnen Wertschöpfungsketten aber nicht umgesetzt werden (Dok. 96, 97, 98).

Punktuell gibt es zwar Instrumente und Maßnahmen zum Risikomanagement, jedoch werden mögliche sowie neue (und nicht antizipierte) Menschenrechtsrisiken nur in vier von zehn Fällen systematisch gemonitort beziehungsweise in den Blick genommen (Indikator 4).¹⁰⁸ Neue (und nicht antizipierte) Menschenrechtsrisiken ergaben sich für viele Vorhaben mit dem Beginn der Covid-19-Pandemie und deren wirtschaftlichen Folgen (Dok. 16). Einige Vorhaben erfassten diese Entwicklung als menschenrechtliches Risiko und reagierten entsprechend. Im Mikrofinanzbereich bestehen beispielsweise mit den ökonomischen Auswirkungen der Pandemie für KKMU höhere Risiken von Überschuldung oder Insolvenz. Auf diese Risiken wird mit verschiedenen Maßnahmen wie einer Aussetzung von Rückzahlungsverpflichtungen für Kredite und einer Aussetzung von Strafzahlungen bei ausbleibenden Ratenzahlungen reagiert (Dok. 9). Das systematische Monitoring von Menschenrechtsrisiken in den Vorhaben zeigt auch, dass sich nicht alle in der Planung identifizierten Risiken in der Durchführung tatsächlich manifestieren (Int. 86).

Die Befunde unterscheiden sich nach den Durchführungsorganisationen. In der TZ zeigt sich, dass in der Planung über das Safeguards+Gender-Managementsystem beziehungsweise konkret über die Vorprüfung Menschenrechte, die iPCA und die Genderanalyse menschenrechtliche Risiken identifiziert werden. Dies umfasst beispielsweise Kinderarbeit, Benachteiligung bezüglich des Zugangs zu Dienstleistungen oder Verletzungen grundlegender Arbeitsrechte (Dok. 32, 42, 46, 61, 62, 67). Diese menschenrechtlichen Risiken werden jedoch nicht vollumfänglich in den Modulvorschlägen aufgegriffen. In einzelnen Fällen entstehen vertiefende Analysen wie Genderanalysen und iPCAs erst nach der Angebotserstellung oder ihre Erstellung erfolgt zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Inhalte der Analysen kaum noch umfänglich im Angebot verankern lassen. Dass diese Prüfdokumente erst zu einem späteren Zeitpunkt als im Prozess vorgesehen entstehen, könnte ein Grund dafür sein, dass identifizierte Menschenrechtsrisiken nicht umfassend in Modulvorschläge einfließen.

Eine zusätzliche Herausforderung liegt in der Verzahnung von Planung und Durchführung.¹⁰⁹ Auch wenn über die Prüfungen menschenrechtliche Risiken identifiziert werden, sind diese den Verantwortlichen der Vorhaben nicht immer bekannt. Einzelne Interviewpartner*innen gaben an, dass bei ihrem Vorhaben keine menschenrechtlichen Risiken bestünden, obwohl solche in der Prüfung identifiziert worden waren. Des Weiteren gaben einzelne Verantwortliche an, sich eher auf ihre Umsetzungserfahrung zu verlassen, anstatt vertiefende Analysen aus der Prüfungsphase zu konsultieren. Zudem wird die Verantwortung für manche der identifizierten Risiken, wie zum Beispiel Kinderarbeit, stärker beim politischen Partner verortet, als dass die Vorhaben selbst eine kinderrechtssensible Ausgestaltung ihrer Projekte vornehmen (Int. 2, 37, 38).

¹⁰⁸ Es ist möglich, dass in der Umsetzung von Vorhaben keine neuen menschenrechtlichen Risiken auftreten. Geprüft wurde hier deswegen, ob Vorhaben Anstrengungen unternehmen, um neue und nicht antizipierte Risiken zu identifizieren, und ob neue Entwicklungen mit plausiblen menschenrechtlichen Risiken, wie zum Beispiel durch die Covid-19-Pandemie, erkannt und adressiert werden.

¹⁰⁹ Für Hochrisikovorhaben sind während der Durchführung zusätzliche Prozessschritte vorgesehen, um zu prüfen, wie menschenrechtliche Risiken sich im Vorhabenskontext entwickeln und wie gegebenenfalls Maßnahmen angepasst werden müssen (Dok. 157, 158, 159).

In der FZ zeigt sich gleichermaßen, dass konkrete Risiken, die in einem standardisierten Projektkategorisierungstool identifiziert wurden, wie Kinderarbeit oder Arbeitssicherheitsmängel, im Modulvorschlag und in der Berichterstattung nicht mehr umfassend thematisiert werden. Das kann zu einem wenig differenzierten Umgang mit diesen Risiken führen. Ausnahmen sind beispielsweise Vorhaben, die die Förderung von Unternehmen in Sektoren mit besonders hohen menschenrechtlichen Risiken (Kinder- und Zwangsarbeit) grundsätzlich ausschließen (Dok. 99).

Generell regelt die KfW Entwicklungsbank den Umgang mit menschenrechtlichen Risiken über entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Partnerinstitutionen, unter anderem über sogenannte Ausschlusslisten und über Verpflichtungen zum Aufbau eines Managementsystems zu Umwelt- und Sozialstandards (Dok. 71, 73). Wichtige Aspekte der vertraglichen Vereinbarungen sind das Monitoring und die Berichtspflichten der Partner und der regelmäßige Austausch zu den Berichten (Int. 34). Diese sind jedoch nicht durchgängig verankert: So gibt es Einzelfälle älterer beziehungsweise in die Risikokategorie C¹¹⁰ eingestufte Vorhaben, in denen die Partnerinstitution nicht zur Einrichtung eines Managementsystems zu Umwelt- und Sozialstandards verpflichtet ist. Folglich übersenden die Partnerinstitutionen keine entsprechenden Monitoringberichte an die KfW Entwicklungsbank (Int. 3). Projektmanager*innen haben zudem laut eigener Aussage nicht immer die Zeit, das Monitoring nachzuhalten, und gaben an, die Einhaltung von Standards nicht im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen zu überprüfen (Int. 3).

Begleitmaßnahmen haben eine wichtige Rolle in der FZ hinsichtlich des Umgangs mit menschenrechtlichen Risiken. In einzelnen Fällen gibt es sogar Minderungsmaßnahmen und *Capacity-Development*-Aktivitäten zu Sozial- und Umweltstandards für die Kreditvergabe, ohne dass entsprechende Risiken in der Prüfung der Vorhaben identifiziert wurden (Dok. 52, 54). Begleitmaßnahmen zielen vor allem darauf ab, dass Umwelt- und Sozialstandards in den Richtlinien und Verfahren der Partnerinstitutionen festgelegt und angewandt werden (Dok. 28, 99). Zum Teil gibt es bei der Umsetzung von Begleitmaßnahmen Lücken, beispielsweise wenn angedachte Schulungsmaßnahmen für Mitarbeitende und Kreditnehmende mithilfe eines Consultants nicht umgesetzt werden (Dok. 24, 25). Zudem sind über Begleitmaßnahmen gelegentlich Aktivitäten zur Stärkung der finanziellen Bildung (*financial literacy*) vorgesehen, um Überschuldungsrisiken von Individuen durch die Kreditaufnahme vorzubeugen (Dok. 25).

Zusammenfassung: Während sich in der Planungsphase ein guter Umgang mit Menschenrechtsrisiken zeigt, so ist der Umgang mit ihnen in der Durchführungsphase schwächer ausgeprägt. Dies liegt insbesondere daran, dass Ergebnisse hinsichtlich menschenrechtlicher Risiken aus der Planung nicht in die Durchführung übertragen werden und dass Menschenrechtsrisiken während der Umsetzung der Vorhaben nicht systematisch überwacht und adressiert werden. In der TZ mangelt es teilweise an Bewusstsein für menschenrechtliche Risiken bei der Umsetzung von Vorhaben beziehungsweise an einer systematischen Nutzung der Prüfungsergebnisse. In der FZ gibt es zwar gute vertragliche Vereinbarungen zum Umgang mit menschenrechtlichen Risiken, jedoch ist deren konsequentes Monitoring ausbaufähig.

¹¹⁰ Die KfW Entwicklungsbank unterscheidet in der Vorprüfung der Vorhaben vier Kategorien, die Aufschluss darüber geben, wie hoch potenzielle negative Umwelt- und Sozialauswirkungen sind. Die Kategorien sind A (hohes Risiko), B+ (erhebliches Risiko), B (moderates Risiko) und C (geringes Risiko). Je nach Einstufung sind unterschiedliche Studien und Prüfungen notwendig (KfW, 2022).

5. ERGEBNISSE 2: WIRKSAMKEIT AUF MENSCHENRECHTE

ERGEBNISÜBERSICHT

Wirksamkeit auf Menschenrechte in den Partnerländern



Bewertung der Wirksamkeit

Beiträge zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen: *erfüllt*

Viele der untersuchten Vorhaben beinhalten intendierte Wirkungen zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen. In den meisten Fällen tragen sie auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei, allerdings ist keine Aussage über den Umfang und die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze möglich (siehe Kapitel 5.1 und 7.2).

Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen: *kaum erfüllt*

Selten verfolgen Vorhaben der bilateralen EZ explizit das Ziel, direkt oder indirekt zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen oder zur Stärkung des sozialen Dialogs beizutragen (siehe Kapitel 5.1 und 7.2).

Beiträge zur Stärkung benachteiligter Gruppen: *teilweise erfüllt*

Ein Teil der untersuchten Vorhaben verfolgt das Ziel, zur Stärkung von strukturell benachteiligten Gruppen beizutragen; bei etwas mehr als der Hälfte dieser Vorhaben ist die Wirksamkeit ohne Einschränkungen gegeben (siehe Kapitel 5.2 und 7.2).

Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung von adressierten Rechteinhabenden: *verfehlt*

Es konnten nur wenige Maßnahmen identifiziert werden, die darauf ausgerichtet sind, die von den jeweiligen Vorhaben adressierten Rechteinhabenden so zu stärken, dass diese ihre Rechte kennen und individuell oder kollektiv einfordern können (siehe Kapitel 5.2 und 7.2).

Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung von adressierten Pflichtentragenden: *teilweise erfüllt*

In ungefähr der Hälfte der Vorhaben werden Maßnahmen durchgeführt, die auf die Stärkung staatlicher oder privatwirtschaftlicher Akteure als Pflichtentragende ausgerichtet sind, damit diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können (siehe Kapitel 5.2 und 7.2).



Weitere Befunde

Hinderliche Faktoren für die Wirksamkeit der Vorhaben sind (1) die mangelnde Bereitschaft der Partnerregierungen, sich mit menschenrechtlichen Themen im Kontext von EZ zu beschäftigen sowie (2) wahrgenommene Spannungsverhältnisse zwischen den verschiedenen Zielen des MRA und (3) zwischen den Zielen des MRA und vorhabenspezifischen Zielen (siehe Kapitel 5.3). Vor diesem Hintergrund sind das Wissen über den MRA und die Wahrnehmung seiner eingeschränkten Relevanz im Vorhabenskontext bei den Verantwortlichen der Vorhaben von besonderer Bedeutung für die Verankerung menschenrechtlicher Wirkungen (siehe Kapitel 5.3).

5.1 Wirkungen auf das Recht auf Arbeit

Evaluierungsfrage 2.1: Inwieweit tragen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ direkt und indirekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen bei?

Bewertungskriterium A: Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen ¹¹¹	Indikator 1: Die Vorhaben tragen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei. Indikator 2: Die Vorhaben tragen zur Sicherung existierender Arbeitsplätze bei. Indikator 3: Die Vorhaben tragen zur Verwirklichung intermediärer Wirkungen bei.
Bewertungskriterium B: Beitrag zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen ¹¹²	Indikator 1: Die Vorhaben tragen zur Realisierung arbeitsrechtlicher Standards im Sinne gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen bei. Indikator 2: Die Vorhaben tragen dazu bei, den sozialen Dialog im Sinne von Austauschmöglichkeiten zwischen Pflichtentragenden und Rechteinhabenden zu ermöglichen. Indikator 3: Die Vorhaben tragen zur Verwirklichung intermediärer Wirkungen bei.

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen: Sowohl die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz als auch der Evaluierungssynthese verweisen darauf, dass die Vorhaben der bilateralen EZ zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen in den von ihnen bedienten Wirtschaftssektoren der jeweiligen Partnerländer beitragen. ¹¹³

In den Fallstudien leisten 4 von 5 Vorhaben Beiträge zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen (Indikatoren 1 und 2). So trägt beispielsweise ein TZ-Vorhaben indirekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei, indem es die unternehmerische Kompetenz von Unternehmer*innen durch *Capacity-Development*-Maßnahmen ausbaut. Dadurch wachsen die Unternehmen und schaffen Arbeitsplätze (Int. 18, 16, Dok. 66).

Meist thematisieren Vorhaben, in denen Beispiele für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu finden sind, auch die Sicherung von Arbeitsplätzen als Wirkung. Nur in einem von fünf Fällen wurden ausschließlich Beiträge zur Sicherung von Arbeitsplätzen festgestellt (Int. 50, 53, 55). Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Unternehmen verwiesen Interviewpartner*innen auf die besondere Bedeutung der Sicherung existierender Arbeitsplätze (Int. 20, 53). So wurde in jeweils einem Fall in beiden Fallstudienländern angemerkt, dass Vorhaben dazu beitragen können, pandemiebedingte Insolvenzen von Unternehmen zu reduzieren und somit existierende Arbeitsplätze trotz schwieriger Rahmenbedingungen zu sichern (Int. 20, 77). ¹¹⁴

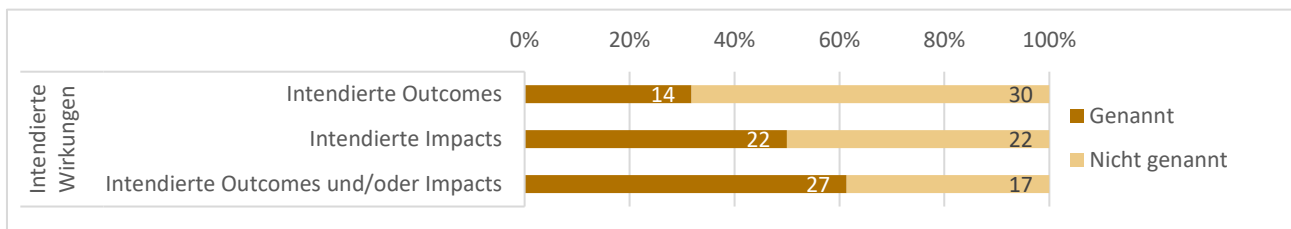
Die positiven Befunde aus den Fallstudienländern werden durch die Ergebnisse der Evaluierungssynthese bestätigt. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, zielen 32 Prozent der Vorhaben (14 der 44 Berichte) direkt, das heißt auf der Outcome-Ebene, auf die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen ab. 50 Prozent der Vorhaben (22 der 44 Berichte) verfolgen entsprechende Ziele indirekt, das heißt auf der Impact-Ebene. Insgesamt intendieren 61 Prozent der Vorhaben (27 der 44 Berichte) entsprechende Ziele auf der Outcome- und/oder Impact-Ebene.

¹¹¹ Die Untersuchung dieses Bewertungskriteriums leitet sich aus den strategischen Vorgaben des BMZ für das Aktionsfeld sowie aus dem MRA ab. Dort steht: „Die Privatwirtschaftsförderung [...] strebt als entwicklungspolitische Wirkungen die Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten [...] an“ (BMZ, 2013b, S. 14).

¹¹² Die Untersuchung dieses Bewertungskriteriums leitet sich aus den strategischen Vorgaben des BMZ für das Aktionsfeld sowie aus dem MRA ab. Darin wird konstatiert: „Die Förderung von Umwelt- und Sozialstandards (zum Beispiel die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)) erfüllt eine wichtige Funktion dieses Leitbilds [der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft]“ (BMZ, 2013b, S. 13). Die Indikatoren umfassen neben arbeitsrechtlichen Standards auch den sozialen Dialog (siehe Kapitel 2).

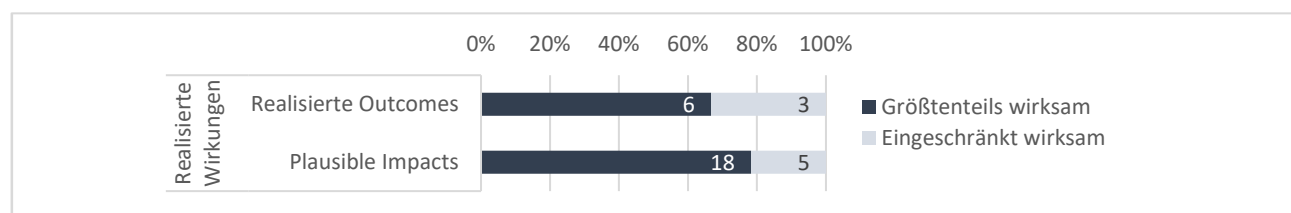
¹¹³ Aufgrund der eingeschränkten Datengrundlage können keine Aussagen über Verdrängungseffekte in anderen Sektoren getroffen werden.

¹¹⁴ Entsprechende Wirkungen sind nicht immer in den Ziel- oder Outputindikatoren der Wirkungsmatrizen enthalten, obwohl sie sowohl von Projektmitarbeitenden als auch von Rechteinhabenden als relevante Wirkungen der Vorhaben beschrieben werden. Dies zeigt sich in zwei untersuchten Fällen (Int. 20, 77).

Abbildung 4 Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen: intendierte Wirkungen¹¹⁵

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, $n=44$. Für die Analyse der intendierten Wirkungen wurden alle in der Stichprobe enthaltenen Berichte herangezogen.

Abbildung 5 zeigt, dass die Mehrheit jener Vorhaben, die zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen auf der Outcome-Ebene beitragen wollen, in den Projektevaluierungen als größtenteils wirksam in ihrem Vorhabenskontext beschrieben werden (sechs von neun Nennungen in den Berichten oder 67 Prozent). Auch bei einem großen Anteil jener Vorhaben, die entsprechende Wirkungen auf übergeordneter Ebene (Impact-Ebene) erreichen wollen, wird die Erreichung von mindestens einem dieser Ziele in den Berichten als plausibel beschrieben (18 von 23 Nennungen in den Berichten oder 78 Prozent).¹¹⁶ Aufgrund dessen sind in den Projektevaluierungen häufig nur indirekte Schätzungen des Umfangs der Beschäftigungseffekte enthalten. Diese Schätzungen beruhen sehr häufig auf Angaben von Kooperations- oder Implementierungspartnern und werden im Rahmen der Evaluierungen selbst nur punktuell im Hinblick auf einzelne Vorhaben überprüft.

Abbildung 5 Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen: realisierte Wirkungen

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, $n_{\text{Outcomes}}=9$, $n_{\text{Impacts}}=22$. Für die Analyse der Wirksamkeit wurden nur jene Berichte herangezogen, in denen Wirkungen von Evaluator*innen bewertet wurden. Berichte von Vorhaben, in denen keine entsprechende Bewertung stattfand (etwa weil das Vorhaben keine entsprechenden Ziele verfolgte), wurden nicht berücksichtigt.¹¹⁷

Darüber hinaus erreichen die untersuchten Vorhaben oft intermediäre Wirkungen, die die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen vorbereiten können (Indikator 3). Sowohl die Ergebnisse der Fallstudien als auch der Synthese zeigen, dass in der überwiegenden Mehrheit der Vorhaben entsprechende intermediäre Wirkungen nachgewiesen werden können. In einem Fall, bei dem keine Beiträge zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen vorhanden sind, gaben interviewte Personen plausibel an, dass Beiträge etwa durch

¹¹⁵ Die Bezeichnung „intendierte Wirkung“ beschreibt die Nennung von intendierten Beiträgen in Evaluierungsberichten, unabhängig davon, ob sie in Wirkungsmatrizen enthalten sind.

¹¹⁶ Wie im Online-Anhang beschrieben, wird bei der Synthese von Projektevaluierungen zwischen Wirkungen auf Outcome- und Impact-Ebene unterschieden. Inhaltlich ist dies notwendig, um abbilden zu können, ob Vorhaben einen direkten Einfluss auf die Erreichung von Zielen haben. Methodisch ermöglicht die Unterscheidung darüber hinaus, die Aussagekraft der Ergebnisse aus den Projektevaluierungen einzuschätzen. So werden Wirkungen auf Impact-Ebene in Projektevaluierungen nicht so systematisch untersucht, dass eine kausale Aussage über den Zusammenhang möglich ist. Dementsprechend wird in der Darstellung der Analyseergebnisse im Folgenden lediglich auf die Plausibilität von Zusammenhängen verwiesen.

¹¹⁷ Für die Beschreibung der Wirksamkeit wurden ursprünglich fünf Kategorien verwendet (nicht wirksam, kaum wirksam, teilweise wirksam, größtenteils wirksam, vollständig wirksam), bei denen die ersten drei Kategorien als „eingeschränkt wirksam“ und die verbleibenden Kategorien als „größtenteils wirksam“ zusammengefasst wurden. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass bei Vorhaben, die bestenfalls teilweise wirksam sind, Einschränkungen der Wirksamkeit gegeben sind.

Wirkungen auf die Vernetzung von Unternehmen mit wissenschaftlichen Einrichtungen (Int. 44) oder Unterstützungsleistungen zur Ausweitung von Unternehmensaktivitäten vorbereitet werden (Int. 71, 72, 73, 74). Dieser Befund wird durch die Ergebnisse der Evaluierungssynthese bestätigt: In 14 der 44 untersuchten Berichte (32 Prozent) steht die Stärkung von Unternehmen und ihren Rahmenbedingungen auf Outcome-Ebene in Verbindung mit der Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen auf Impact-Ebene.¹¹⁸

Die Vorhaben der Durchführungsorganisationen unterscheiden sich hinsichtlich der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Entsprechende Wirkungen werden in GIZ-Vorhaben sowohl auf Outcome- als auch auf Impact-Ebene (9 beziehungsweise 11 Nennungen) und in KfW-Vorhaben hauptsächlich auf Impact-Ebene genannt (11 Nennungen im Vergleich zu 5 Nennungen auf Outcome-Ebene).¹¹⁹ Dieser Unterschied ist Ausdruck spezifischer Vorhabensarten und Wirkungspfade von TZ- und FZ-Vorhaben des Aktionsfelds. Der Ansatz der KfW Entwicklungsbank ist vergleichsweise einheitlich über alle Evaluierungsberichte hinweg und besteht häufig darin, über die Finanzierung und Stärkung von Finanzintermediären zum Ausbau des jeweiligen Finanzsektors beizutragen (beispielsweise Dok. 123, 126, 130, 137). Die Finanzintermediäre sollen dadurch mehr Finanzdienstleistungen, insbesondere Kredite, für Unternehmen (meist KKMU) bereitstellen, sodass diese sich auf dem Markt etablieren können. Nur in Einzelfällen beabsichtigen die Vorhaben, zusätzlich auf die politischen Rahmenbedingungen im jeweiligen Land einzuwirken. In den Vorhaben der GIZ ist dagegen eine größere Vielfalt an potenziellen Wirkungspfaden zu beobachten: Unternehmen werden zumeist mittels *Capacity-Development*-Aktivitäten unterstützt. Dies wird oft durch Maßnahmen flankiert, die zu Verbesserungen der politischen Rahmenbedingungen für Unternehmen führen sollen. In einzelnen Fällen werden zusätzlich Maßnahmen eingebracht, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.¹²⁰

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen: Im Gegensatz zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen sind die Ergebnisse der Fallstudien und der Evaluierungssynthese hinsichtlich gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen weniger positiv.

In zwei von fünf Fällen konnten Beiträge zur Verwirklichung einzelner Aspekte gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen identifiziert werden (Indikator 1). Allerdings handelt es sich in beiden Fällen um Arbeitsbedingungen von Beschäftigten von Unternehmen, die als Implementierungspartner an den Vorhaben mitwirken (Int. 11, 20). In keinem Vorhaben ließen sich Wirkungen identifizieren, die auf eine gezielte und aktive Umsetzung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen in KKMU für Arbeitnehmende zurückgehen. Dabei existieren inhaltliche Verbindungen der Maßnahmen und Ziele von Vorhaben zu einzelnen Aspekten gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen. So wird in einem der analysierten Fälle kein expliziter Bezug zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen im Sinne der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt, obwohl das Wohl von Arbeitnehmenden in Trainingsmaßnahmen des Vorhabens thematisiert wird (Int. 16). In keinem der untersuchten Fälle beinhalten die Wirkungsmatrizen Zielindikatoren, die ausdrücklich auf die Stärkung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen oder den sozialen Dialog ausgerichtet sind. In den genannten Fällen, in denen Beiträge von Vorhaben zu entsprechenden Wirkungen bei Implementierungspartnern identifiziert wurden, lassen sie sich auf die vertragliche Verpflichtung von Implementierungspartnern zurückführen, internationale Standards wie etwa der ILO-Kernarbeitsnormen umzusetzen (Int. 5).

Darüber hinaus trägt lediglich ein Vorhaben zur Stärkung des sozialen Dialogs zwischen Rechteinhabenden und Pflichtentragenden bei (Indikator 2). Hierbei werden vom Vorhaben adressierte Rechteinhabende über unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationen in einer Reihe von Austauschforen, etwa in öffentlich-privaten Dialogforen oder maßnahmenspezifischen Stakeholderdialogen, beteiligt (Int. 36).

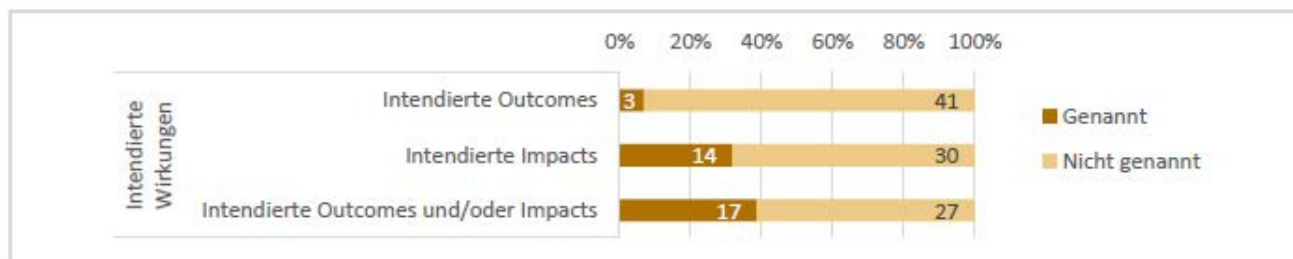
¹¹⁸ Für weitere Informationen siehe Online-Anhang.

¹¹⁹ Es wurden keine Nennungen in dem untersuchten PTB-Vorhaben identifiziert. Für eine vollständige Übersicht über die Nennungen siehe Online-Anhang.

¹²⁰ Die Verbesserung politischer Rahmenbedingungen lässt sich an Beispielen zur Förderung von Produzent*innenvereinigungen, von KKMU-Interessenvertretungen oder von Dialog- und Vernetzungsveranstaltungen zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren illustrieren (Dok. 105, 109, 147). Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsförderung umfassen beispielsweise die Unterstützung von Schulen und von technischer und beruflicher Bildung und Ausbildung oder *competency-based Training* (Dok. 113, 118).

Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese stärken den Befund, dass kaum umfassend Beiträge zur Verankerung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen geleistet werden. Nur sieben Prozent (3 von 44 Berichte, siehe Abbildung 6) beziehungsweise 32 Prozent der Vorhaben (14 der 44 Berichte) beinhalten Wirkungen auf einzelne Aspekte von Arbeitsbedingungen.

Abbildung 6 Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen: intendierte Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, n=44. Für die Analyse der intendierten Wirkungen wurden alle in der Stichprobe enthaltenen Berichte herangezogen.

Hauptsächlich werden beabsichtigte Beiträge zur existenzsichernden Entlohnung¹²¹ genannt (11 der 44 Berichte auf Outcome- oder Impact-Ebene). Andere Aspekte von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen werden dagegen kaum oder nie genannt.¹²² Gute Beispiele, wie Wirkungen auf Arbeitsbedingungen im Rahmen von EZ-Vorhaben verankert werden können, finden sich in Vorhaben, die auf die Stärkung textiler Lieferketten ausgerichtet sind. Diese werden jedoch nur zu Teilen dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zugeordnet (siehe Kasten 11).¹²³

Kasten 11 Gute Praxis: Integration von Wirkungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen

Insbesondere im Bereich der Textillieferketten entstand in den vergangenen Jahren eine Reihe von Vorhaben, die Aspekte von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen systematisch stärken. Sie können auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und mit unterschiedlichen Partnern und Zielsetzungen umgesetzt werden. Einzelne Aspekte dieser Vorhaben dienen als Beispiele für die gezielte Stärkung von Arbeitsbedingungen in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung:

- Das Vorhaben „*Sustainability in the Textile and Leather Sector*“, das dem Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zugeordnet wird, zielt darauf ab, die Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards in Unternehmen in Bangladesch zu fördern. Neben der Stärkung von Inspektionskapazitäten staatlicher Stellen und der Unterstützung von Unternehmen bei der Zertifizierung legt das Vorhaben auch einen Schwerpunkt auf die Stärkung des sozialen Dialogs, um das Wissen von Arbeitnehmenden über Arbeits- und Menschenrechte zu stärken. Umgesetzt wird dieser Aspekt unter anderem im Rahmen einer Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort (GIZ, 2021c).

¹²¹ Existenzsichernde Entlohnung findet sich kaum als eigenständige Zielsetzung in den Vorhaben, sondern resultiert in den Wirkungslogiken der Vorhaben zumeist aus Zielsetzungen zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten oder zur gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (Dok. 117, 121, 132, 135). In drei Vorhaben, in denen Einkommenseffekte eine direkte Zielsetzung sind, wurde aus den Evaluierungsberichten nicht ersichtlich, inwiefern diese Einkommenseffekte „existenzsichernd“ sind (Dok. 110, 129, 133).

¹²² Darüber hinaus werden lediglich punktuell Wirkungen genannt, die den folgenden Aspekten gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen zugeordnet werden können: gesunde und sichere Arbeitsbedingungen, sonstige gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (jeweils vier Nennungen auf Impact-Ebene) sowie die Stärkung des sozialen Dialogs (zwei Nennungen auf Impact-Ebene). Andere Aspekte wie Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitszeiten und Arbeitspausen, das Verbot von Kinderarbeit oder das Verbot von Zwangsarbeit werden nicht genannt.

¹²³ Neben einem in Kasten 11 genannten Vorhaben in Bangladesch sind auch Vorhaben in Pakistan, Kambodscha und Äthiopien sowie ein Regionalvorhaben in Asien dem Aktionsfeld zugeordnet. Darüber hinaus existiert ein Globalvorhaben in diesem Bereich. Die meisten dieser Vorhaben laufen zum Evaluierungszeitpunkt noch und konnten daher im Rahmen der Synthese von Projektevaluierungen nicht berücksichtigt werden. Viele weitere Vorhaben mit Bezug zu textilen Lieferketten werden anderen Aktionsfeldern oder Kernthemen zugeordnet, beispielsweise dem Bereich Landwirtschaft. Zum Evaluierungszeitpunkt führte das DEval eine Evaluierung der BMZ-Beiträge zu nachhaltigen Lieferketten durch und legte hierbei einen Fokus auf Lieferketten im Textilsektor.

- Das Vorhaben „Unfallversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Textil- und Ledersektor“ hat zum Ziel, eine gesetzliche Unfallversicherung in Bangladesch zu etablieren, um Arbeitende gegen die Auswirkungen von Arbeitsunfällen abzusichern. Dazu sollen sowohl rechtliche Rahmenbedingungen als auch gesellschaftliche Akzeptanz und das Bewusstsein über die Notwendigkeit von Unfallversicherungen geschaffen werden (GIZ, 2018a).
- Das Vorhaben „Finanzierung von umwelt- und sicherheitsrelevanten Anpassungsinvestitionen im Textilsektor in Bangladesch“ verfolgt das Ziel, Finanzinstitutionen und Textilfabriken in Hinblick auf Umwelt- und Sozialstandards zu unterstützen. Hierzu sollen unter anderem Finanzinstitutionen durch Schulungen und Unterstützungsleistungen bei der Produktentwicklung so gestärkt werden, dass ihre Kompetenz bei der Finanzierung von Sicherheits- und Umweltinvestitionen erhöht wird (GIZ, 2018b).

Analog zu den Unterschieden zwischen Vorhaben der GIZ und der KfW Entwicklungsbank hinsichtlich der Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen treten Unterschiede zwischen den Durchführungsorganisationen hinsichtlich der Förderung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen auf. In Vorhaben der KfW Entwicklungsbank finden sich ausschließlich Nennungen auf der Impact-Ebene (8 von 8 Nennungen), während in GIZ-Vorhaben entsprechende Wirkungen sowohl auf der Outcome- als auch der Impact-Ebene genannt werden (3 respektive 6 Nennungen).¹²⁴

Auch intermediäre Wirkungen sind für die Bewertung von Wirkungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen bedeutsam (Indikator 3). Zwei von fünf Vorhaben der Fallstudien auf Distanz erreichen Wirkungen, die laut Interviewpartner*innen die Grundlagen für spätere Wirkungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen bilden. Eines der Vorhaben trägt zu technischen Innovationen in Unternehmen bei, sodass laut Interviewpartner*innen der Schluss naheliegt, dass dies indirekt zu verbesserten Arbeitsbedingungen im Sinne der Arbeitssicherheit beitragen kann (Int. 37, 44). Allerdings geht aus den Interviews mit Programmmitarbeitenden hervor, dass entsprechende indirekte Beiträge nicht in der Verantwortung der Vorhaben liegen und kein systematisches Monitoring der Arbeitsbedingungen stattfindet (Int. 43, 46). Die Auswertung der Evaluierungsberichte zeigt, dass intermediäre Wirkungen wie etwa die Stärkung von Unternehmen oder des Finanzsystems nur in drei Berichten mit übergeordneten Wirkungen in Hinblick auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen in Verbindung gebracht werden.¹²⁵

Zusammenfassung: Fast alle untersuchten Vorhaben verfolgen systematisch und explizit das Ziel, zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen beizutragen. In den meisten Fällen liegen empirische Informationen vor, die den Schluss zulassen, dass Beiträge zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen geleistet werden. Das Bewertungskriterium wird daher erfüllt. Oft handelt es sich hierbei jedoch um indirekte Wirkungen der Vorhaben auf Impact-Ebene, die nicht vollständig untersucht werden konnten. Aussagen darüber beruhen – sowohl in den Fallstudien als auch in den Projektevaluierungen – meist auf nur teilweise überprüften Schätzungen oder Berichten von Partnern. Entsprechende Beiträge der Vorhaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf Impact-Ebene werden zwar als plausibel erachtet, eine Einschätzung des Umfangs der geschaffenen Arbeitsplätze sowie ihrer Qualität ist jedoch auf dieser Basis nicht möglich (Indikatoren 1 und 2).¹²⁶ Sehr häufig sind Vorhaben jedoch darüber hinaus erfolgreich hinsichtlich der Erreichung intermediärer Wirkungen, die plausibel zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen zu einem späteren Zeitpunkt beitragen können (Indikator 3).

¹²⁴ Es wurden keine Nennungen in dem untersuchten PTB-Vorhaben identifiziert. Eine vollständige Übersicht über die Nennungen siehe Online-Anhang.

¹²⁵ Für weiterführende Informationen siehe Online-Anhang.

¹²⁶ Es existiert eine Reihe von Evaluierungen und Studien, die Effekte der (deutschen) EZ auf die Schaffung von Arbeitsplätzen untersuchen. In der Gesamtschau beinhalten Studien für die deutsche EZ, die oft von den Durchführungsorganisationen erstellt werden, häufig ähnlich positive Ergebnisse. Studien, die ähnliche Interventionen anderer Geber untersuchen, weisen jedoch teilweise deutlich kritischere Ergebnisse auf. Dies kann unter anderem auf methodische Herausforderungen zurückgeführt werden, die Anzahl geschaffener Arbeitsplätze systematisch und umfassend zu erfassen (siehe hierzu vertiefend Kapitel 7.2).

Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ verfolgen nur punktuell explizit das Ziel, zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen beizutragen. Es gibt kaum Vorhaben, die direkt auf Outcome-Ebene zu einzelnen Aspekten gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen beitragen wollen. Etwas häufiger gibt es Vorhaben, die indirekt auf Impact-Ebene entsprechende Wirkungen erreichen wollen. Vorhaben, die darauf ausgerichtet sind, vollumfänglich und systematisch zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen beizutragen, konnten nicht identifiziert werden. Das Bewertungskriterium wird daher kaum erfüllt (Indikatoren 1 und 2). Teilweise tragen Vorhaben jedoch zur Erreichung intermediärer Wirkungen bei, die plausibel zu verbesserten Arbeitsbedingungen führen können. Hier wird kaum absichtsvoll auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen im Sinne der ILO-Kernarbeitsnormen hingearbeitet (Indikator 3).

5.2 Wirkungen auf von Vorhaben adressierte Rechteinhabende und Pflichtentragende

Evaluierungsfrage 2.2: Inwieweit trägt der MRA dazu bei, dass Rechteinhabende ihre Rechte kennen und nutzen?

Bewertungskriterium A: Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe von strukturell benachteiligten Gruppen an positiven Wirkungen der Vorhaben	Indikator 1: Strukturell benachteiligte Gruppen profitieren (gleichermaßen oder ausschließlich) von positiven Wirkungen der Vorhaben. Indikator 2: Mehrfachdiskriminierung wird bei der Wirksamkeit berücksichtigt.
Bewertungskriterium B: Beitrag zum menschenrechtlichen Empowerment von Rechteinhabenden	Indikator 1: Die Vorhaben stärken Rechteinhabende, sodass diese ihre Rechte kennen. Indikator 2: Die Vorhaben stärken Rechteinhabende und deren Vertretungsstrukturen, sodass diese sich in der Lage fühlen, ihre Rechte einzufordern. Indikator 3: Die Vorhaben stärken Rechteinhabende und deren Vertretungsstrukturen, sodass diese ihre Rechte individuell oder kollektiv einfordern.

Evaluierungsfrage 2.3: Inwieweit trägt der MRA dazu bei, dass Pflichtentragende Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten?

Bewertungskriterium A: Beitrag zur Stärkung von primären und sekundären Pflichtentragenden	Indikator 1: Die Vorhaben stärken staatliche Akteure, sodass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können. Indikator 2: Die Vorhaben stärken privatwirtschaftliche Akteure, sodass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können.
--	---

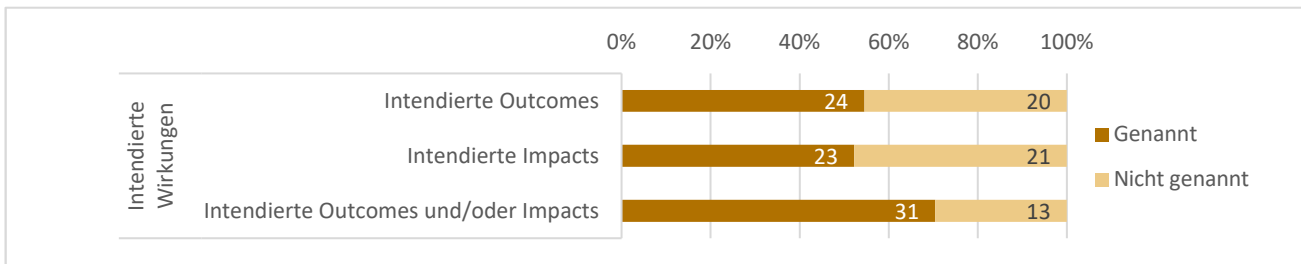
Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zur Stärkung benachteiligter Gruppen: Sowohl die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz als auch der Evaluierungssynthese führen zu dem Schluss, dass kontextspezifisch benachteiligte Gruppen von den positiven Wirkungen eines Teils der Vorhaben gleichermaßen profitieren.

In drei von fünf Vorhaben der Fallstudien auf Distanz profitieren benachteiligte Gruppen von den positiven Wirkungen der Vorhaben (Indikator 1). Entsprechende Beiträge leisten erstens Vorhaben, die hauptsächlich auf die Stärkung benachteiligter Gruppen ausgerichtet sind. So werden in einem Vorhaben, in dem die Verbesserung von Rahmenbedingungen für frauengeführte KKMU im Fokus steht, Beiträge zur Stärkung von Frauen und weiterer kontextspezifisch benachteiligter Gruppen geleistet. Hierzu zählen beispielsweise indigene Bevölkerungsgruppen (Int. 41). Zweitens wurden Beiträge zur Stärkung benachteiligter Gruppen auch in solchen Vorhaben gefunden, die keine spezifischen Gruppen hauptsächlich fördern. Beispielhaft lässt sich dies an einem Vorhaben zeigen, das auf die Stärkung von KKMU im Allgemeinen ausgerichtet ist. Die Durchführung gezielter Maßnahmen für die Stärkung benachteiligter Gruppen im Kontext übergeordneter Ziele trägt hier zur Stärkung von Frauen sowie von jungen Erwachsenen bei (Int. 24, Dok. 66).¹²⁷

¹²⁷ Bei den zwei Vorhaben, bei denen keine Beiträge zur gezielten Stärkung von benachteiligten Gruppen identifiziert werden konnten, existieren keine diskriminierenden Barrieren. Sie illustrieren, dass das bloße Fehlen von Barrieren nicht automatisch zur Stärkung von benachteiligten Gruppen führt (siehe hierzu auch Kapitel 4.1).

Die Evaluierungssynthese zeigt, dass Wirkungen auf benachteiligte Gruppen vergleichsweise häufig thematisiert werden. In 70 Prozent der Vorhaben (31 der 44 Berichte) lassen sich Bezüge zu entsprechenden Wirkungen auf Outcome- und/oder Impact-Ebene identifizieren (siehe Abbildung 7). Jeweils gut die Hälfte der Vorhaben beabsichtigt Wirkungen auf benachteiligte Gruppen auf unterschiedlichen Ebenen (24 von 44 Vorhaben oder 55 Prozent auf Outcome-Ebene und 23 von 44 Vorhaben oder 52 Prozent auf Impact-Ebene).

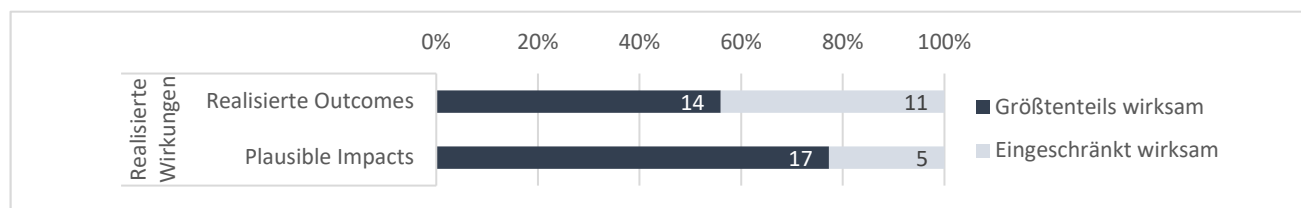
Abbildung 7 Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen: intendierte Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, n=44. Für die Analyse der intendierten Wirkungen wurden alle in der Stichprobe enthaltenen Berichte herangezogen.

Zugleich geht jedoch aus Abbildung 8 hervor, dass nur gut die Hälfte der Vorhaben, die Wirkungen auf Outcome-Ebene erreichen wollen, in den Projektevaluierungen ohne Einschränkungen als wirksam bewertet wird (14 von 25 Nennungen in Berichten, 56 Prozent). Auf der Impact-Ebene ist die Einschätzung der Wirksamkeit mit 77 Prozent etwas höher (17 der 22 Berichte).

Abbildung 8 Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen: realisierte Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, $n_{\text{Outcomes}} = 25$, $n_{\text{Impacts}} = 22$. Für die Analyse der Wirksamkeit wurden nur jene Berichte herangezogen, in denen die Evaluator*innen Wirkungen bewerteten. Berichte von Vorhaben, in denen keine solche Bewertung stattfand (etwa weil das Vorhaben keine entsprechenden Ziele verfolgt), wurden nicht berücksichtigt.¹²⁸

In Vorhaben des Aktionsfelds wird Mehrfachdiskriminierung bei der Definition von adressierten Rechteinhabenden kaum berücksichtigt (Indikator 2). Aus den Ergebnissen der Fallstudien auf Distanz und der Evaluierungssynthese geht hervor, dass Vorhaben kontextunabhängig einzelne Gruppen fördern und keine systematische Auseinandersetzung mit sich überlappenden Benachteiligungsmerkmalen stattfindet.

Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese zeigen, dass Vorhaben des Aktionsfelds vor allem Frauen fördern. In 61 Prozent der Vorhaben (27 der 44 Berichte) sollen Outcomes oder Impacts bei Frauen erreicht werden. Darüber hinaus beabsichtigen die Vorhaben vor allem Wirkungen auf ökonomisch benachteiligte Gruppen beziehungsweise Menschen in Armut. Die Hälfte der Vorhaben (22 der 44 Berichte) weist entsprechende Bezüge auf Outcome- und/oder Impact-Ebene auf. Andere Gruppen und damit Mehrfachdiskriminierung sprechen die Vorhaben nur punktuell an.¹²⁹ Auch in den Fallstudien wird der Fokus auf einzelne benachteiligte Gruppen augenscheinlich. Allerdings existieren hier auch Beispiele für eine gelungene

¹²⁸ Für die Beschreibung der Wirksamkeit wurden ursprünglich fünf Kategorien angewandt (nicht wirksam, kaum wirksam, teilweise wirksam, größtenteils wirksam, vollständig wirksam), bei denen die ersten drei Kategorien als „eingeschränkt wirksam“ und die verbleibenden Kategorien als „größtenteils wirksam“ zusammengefasst wurden.

¹²⁹ Junge Menschen werden in fünf (Outcome-Ebene) beziehungsweise zwei (Impact-Ebene) Berichten und Menschen mit Behinderungen und Indigene in jeweils einem Bericht auf Outcome- und Impact-Ebene angesprochen. In keinem der Berichte findet sich ein Bezug auf LSBTI. Ausführliche Informationen hierzu siehe Online-Anhang.

Berücksichtigung von Mehrfachdiskriminierung: Ein Vorhaben ist etwa auf die Förderung von ökonomisch benachteiligten Frauen ausgerichtet. Durch den Fokus auf den Abbau von strukturellen Ursachen der Benachteiligung von Frauen kann das Vorhaben auch weitere kontextspezifisch benachteiligte Gruppen (insbesondere indigene und religiöse Minderheiten), die während der Planung und Durchführung identifiziert wurden, stärken (Int. 39, 41, 42, 47, 77).

Die Vorhaben der Durchführungsorganisationen unterscheiden sich in Hinblick auf die Stärkung benachteiligter Gruppen. Bei den drei Vorhaben der Fallstudien, in denen benachteiligte Gruppen aktiv an positiven Wirkungen der Vorhaben beteiligt werden, handelt es sich um GIZ-Vorhaben. Für die in den Fallstudien untersuchten Vorhaben der KfW Entwicklungsbank lassen sich keine entsprechenden Wirkungen identifizieren. Dieser Unterschied wird auch durch die Ergebnisse der Evaluierungssynthese bestätigt. Intendierte Wirkungen bezüglich benachteiligter Gruppen auf Outcome-Ebene werden deutlich häufiger in Vorhaben der TZ (15 von 19 Vorhaben, 79 Prozent) als in Vorhaben der FZ genannt (9 von 24 Vorhaben, 38 Prozent). Auch auf Impact-Ebene ist dieser Unterschied vorhanden, allerdings etwas weniger deutlich (13 von 19 Vorhaben, 68 Prozent für die TZ und 10 von 24 Vorhaben, 42 Prozent für die FZ). Darüber hinaus werden in Vorhaben der TZ tendenziell mehr unterschiedliche Gruppen gefördert.¹³⁰

Dieser Unterschied zwischen FZ und TZ kann damit erklärt werden, dass die Interventionslogik vieler FZ-Vorhaben die Stärkung von Endbegünstigten (beispielsweise Kreditnehmende) nur indirekt auf Impact-Ebene vorsieht. Darüber hinaus zeigt sich, dass Gleichstellungseffekte kein Automatismus sind, sondern aktiv und gezielt gefördert werden müssen. Dies lässt sich am Beispiel eines Vorhabens illustrieren, dessen verminderte Wirksamkeit daraus resultiert, dass adressierte Kreditnehmende nahezu ausschließlich männlich sind und die Gender-Strategie der Partnerbank nicht konsequent umgesetzt wird. Der Anteil der weiblichen Kreditnehmenden lag mit rund 20 Prozent unter den angestrebten 50 Prozent (Dok. 137).

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung von Rechteinhabenden: Sowohl die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz als auch der Evaluierungssynthese verweisen darauf, dass die Vorhaben nur sehr selten Rechteinhabende im Sinne des MRA so stärken, dass diese ihre Rechte kennen, sie sich in die Lage versetzt fühlen, diese Rechte einzufordern, und sie auch faktisch einfordern (Indikatoren 1 bis 3).

In keinem der in den Fallstudien untersuchten Vorhaben werden Beiträge zu einer entsprechenden Stärkung von Rechteinhabenden augenscheinlich. In der Evaluierungssynthese weist nur jeweils eins von 44 Vorhaben entsprechende intendierte Wirkungen auf Outcome- oder Impact-Ebene auf (jeweils zwei Prozent). In beiden Fällen wurde die Zielerreichung als wirksam beziehungsweise plausibel beurteilt. So trägt beispielsweise ein Vorhaben dazu bei, einen öffentlichen Diskurs zur Gleichberechtigung von Frauen und zu Verbraucherschutzrechten zu etablieren. In diesem Zusammenhang werden auch Rechteinhabende über ihre Rechte aufgeklärt (Dok. 121).

Kasten 12 Gute Praxis: menschenrechtsbezogene Stärkung von Rechteinhabenden

Während die gezielte menschenrechtliche Stärkung von Rechteinhabenden in Vorhaben des Aktionsfelds eine untergeordnete Rolle spielt, existieren in anderen Bereichen Vorhaben, die als Beispiel für eine Verankerung entsprechender Maßnahmen in EZ-Vorhaben fungieren können. So verfolgt etwa das Vorhaben „Menschenrechtsförderung und -dialog“ in Mauretanien¹³¹ unter anderem das Ziel, Rechteinhabende – insbesondere Frauen und Jugendliche im ländlichen Raum – über ihre Rechte aufzuklären und somit die Nachfrage nach Achtung, Schutz und Gewährleistung von Menschenrechten zu erhöhen. Dazu werden staatliche und nichtstaatliche Akteure bei der Entwicklung und Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen beraten. Ergänzend dazu werden die Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Menschenrechtsakteure wie etwa die nationale Menschenrechtsinstitution gestärkt sowie Dialogforen angeboten.

¹³⁰ So finden sich in Evaluierungsberichten von Vorhaben der FZ keine Bezüge zu anderen strukturell benachteiligten Gruppen als Frauen und Menschen in Armut. Ausführliche Informationen hierzu siehe Online-Anhang.

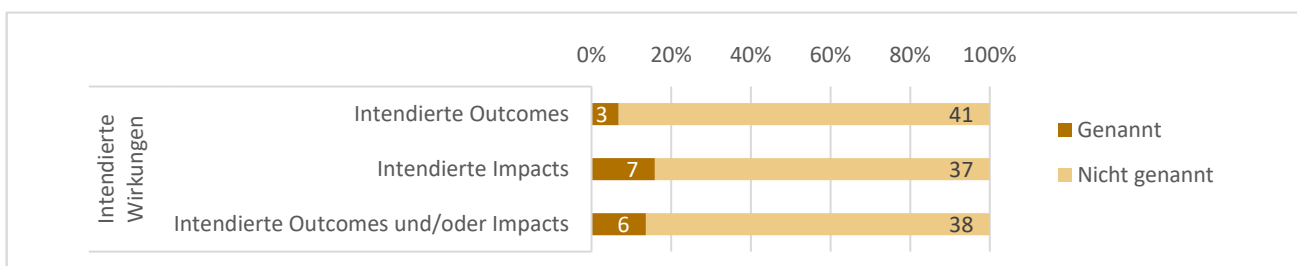
¹³¹ Siehe hierzu: https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_GB&pn=201441104, abgerufen am 27.07.2022.

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung von Pflichtentragenden: Teilweise lassen sich Beiträge identifizieren, die auf die Stärkung von staatlichen Stellen oder Unternehmen als Pflichtentragende im Sinne des MRA abzielen, sodass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen beziehungsweise Menschenrechte achten können (siehe Kapitel 2.2).

In zwei von fünf Vorhaben der Fallstudien wurden Beiträge zur Stärkung von staatlichen Stellen im Sinne des MRA (Indikator 1) und in drei von fünf Vorhaben wurden Beiträge zur Stärkung von Unternehmen im Sinne des MRA identifiziert (Indikator 2). Die Stärkung staatlicher Stellen lässt sich anhand eines Falles illustrieren, bei dem eine staatliche Stelle nach der Beratung durch das Vorhaben ein Zentrum für die Förderung von benachteiligten Gruppen eingerichtet hat (Int. 68). Die Stärkung von Unternehmen lässt sich anhand eines Falles illustrieren, bei dem eine Aus- und Fortbildungsmaßnahme bei der Partnerinstitution zur Weiterentwicklung ihres Umwelt- und Sozialmanagementsystems sowie zur Fortbildung von Mitarbeitenden beitragen soll. Durch diese Maßnahme soll das Partnerunternehmen darin gestärkt werden, bei der Vergabe von Kreditgarantien für Infrastrukturvorhaben Umwelt- und Sozialrisiken zu identifizieren und deren Einhaltung zu überwachen.

Auch aus den Ergebnissen der Evaluierungssynthese wurden Beispiele für die Stärkung staatlicher Stellen oder von Unternehmen im Sinne des MRA identifiziert, allerdings werden sie hier seltener sichtbar. Aus Abbildung 9 lässt sich ersehen, dass drei respektive sieben von 44 Vorhaben (sieben Prozent respektive 16 Prozent) entsprechende Wirkungen auf Outcome- beziehungsweise Impact-Ebene erreichen wollen. Entsprechende Wirkungen werden beispielsweise in einem Vorhaben beschrieben, das zur menschenrechtlichen Stärkung von Unternehmen durch *Capacity Development* im Rahmen der Begleitmaßnahmen beiträgt (etwa „bewusstseinsbildende Maßnahmen“ für Kreditgebende und Investoren der eigentlichen Zielgruppe, Dok. 128). Hierbei sind keine Unterschiede zwischen TZ und FZ sichtbar.

Abbildung 9 Beiträge zur Stärkung von Pflichtentragenden: intendierte Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Evaluierungssynthese, n=44. Für die Analyse der intendierten Wirkungen wurden alle in der Stichprobe enthaltenen Berichte herangezogen.

Zusammenfassung: Die Wirksamkeit von Vorhaben der bilateralen EZ hinsichtlich der Stärkung benachteiligter Gruppen ist teilweise erfüllt. Gut die Hälfte der untersuchten Vorhaben beabsichtigt, benachteiligte Gruppen zu stärken (Indikator 1). Davon ist wiederum mehr als die Hälfte der Vorhaben mindestens größtenteils wirksam (Outcome-Ebene). Auf Ebene übergeordneter Wirkungen ist die Zielerreichung bei vier von fünf Vorhaben plausibel. Mehrfachdiskriminierung spielt in den Vorhaben kaum eine Rolle (Indikator 2). Über alle Vorhaben hinweg stehen einzelne Gruppen (vor allem Frauen und Menschen in Armut) kontextunabhängig im Mittelpunkt.

Die Wirksamkeit von Vorhaben der bilateralen EZ hinsichtlich der Stärkung von Rechteinhabenden im Sinne des MRA ist verfehlt. Nur vereinzelt konnten Maßnahmen identifiziert werden, die darauf ausgerichtet sind, Rechteinhabende so zu stärken, dass diese ihre Rechte kennen und individuell oder kollektiv einfordern (können) (Indikatoren 1 bis 3).

Die Wirksamkeit von Vorhaben der bilateralen EZ hinsichtlich der Stärkung von Pflichtentragenden im Sinne des MRA ist teilweise erfüllt. In einzelnen Vorhaben werden Maßnahmen durchgeführt, die staatliche Akteure so stärken sollen, dass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können (Indikatoren 1 und 2). Häufiger wurden Maßnahmen identifiziert, die auf die menschenrechtsbezogene Stärkung von Unternehmen abzielen.

5.3 Einflussfaktoren

Evaluierungsfrage 3: Welche Faktoren beeinflussen, ob die deutsche EZ ihre menschenrechtsbezogenen Ziele erreicht?

Es wurden keine Bewertungskriterien a priori festgelegt; die Frage wird induktiv beantwortet.

Ergebnisse: Im Folgenden wird zwischen Einflussfaktoren auf zwei Ebenen unterschieden:

1. Faktoren für die Berücksichtigung menschenrechtsbezogener Ziele in Vorhaben: Die eingeschränkte menschenrechtsbezogene Wirksamkeit von Vorhaben des Aktionsfelds geht häufig auf die fehlende Berücksichtigung entsprechender Wirkungen in ihren Wirkungsmatrizen zurück (siehe Kapitel 5.1 und 5.2).¹³² Die im Folgenden beschriebenen Einflussfaktoren für die Berücksichtigung entsprechender Wirkungen stellen somit die Voraussetzung für menschenrechtsbezogene Wirkungen von Vorhaben im Aktionsfeld dar (siehe Kapitel 5.3.1).
2. Faktoren für die Zielerreichung von Vorhaben: In Kapitel 5.3.2 werden förderliche und hinderliche Faktoren für die Wirksamkeit von Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ dargestellt. Sie erlauben Rückschlüsse auf spezifische Faktoren für das Erreichen menschenrechtsbezogener Wirkungen, da Vorhaben, die keine menschenrechtsbezogenen Ziele aufweisen, häufig intermediäre Wirkungen erreichen (siehe Kapitel 5.1). Dort, wo sich diese Faktoren auch spezifischen menschenrechtsbezogenen Wirkungen zuordnen lassen, wird dies kenntlich gemacht. Aufgrund der geringen Anzahl von Vorhaben, die intendierte menschenrechtsbezogene Wirkungen aufweisen, ist dies jedoch nicht immer möglich.

5.3.1 Einflussfaktoren auf die Berücksichtigung menschenrechtlicher Wirkungen in Vorhaben

Einflussfaktoren auf die Übernahme menschenrechtsbezogener Wirkungen in Vorhaben des Aktionsfelds lassen sich unterschiedlichen Ebenen zuordnen (siehe Tabelle 4). Sie umfassen Faktoren auf Ebene der Vorhaben (insbesondere die konkrete Gestaltung einzelner Vorhaben sowie individuelle Hintergründe der handelnden Personen in den Vorhaben), der Durchführungsorganisationen (insbesondere ihre Verfahren und Prozesse), des BMZ (insbesondere strategische Vorgaben für das Aktionsfeld und der Menschenrechtsansatz) sowie des Partnerlandes (insbesondere die Kompetenz und Interessen von Partnerinstitutionen).

Tabelle 4 Einflussfaktoren auf die Verankerung von intendierten Wirkungen auf Menschenrechte

Einflussfaktoren		Wirkungsbereiche			
Ebene	Einflussfaktoren	Menschenwürdige Arbeit	Stärkung benachteiligter Gruppen	Stärkung von Rechteinhabenden	Stärkung von Pflichtenträgenden
Vorhaben	Implementierungskontext		✓	✓	
	Individuelle Faktoren	✓	✓	✓	✓
Durchführungsorganisation	Verfahren und Prozesse		✓	✓	✓
BMZ	Strategische Vorgaben	✓	✓	✓	✓
Partnerland	Kompetenzen und Interessen von Partnern	✓	✓	✓	✓

Quelle: eigene Darstellung.

¹³² Diese Zweiteilung basiert auf der in der Programmtheorie angelegten Unterscheidung zwischen intendierten Zielen der Strategie und intendierten Zielen der Vorhaben (siehe Kapitel 2.3). Obwohl nicht immer Bezüge zu den Wirkungen in den Wirkungsmatrizen der Vorhaben existieren – die intendierten Wirkungen sind also nicht immer explizit – werden sie von an den Vorhaben beteiligten Personen doch als absichtlich verfolgte Ziele beschrieben.

Auf Ebene der Vorhaben können Einflussfaktoren auf die Verankerung von Wirkungen auf Menschenrechte zunächst dem konkreten Implementierungskontext von Vorhaben zugeordnet werden. Diese Einflussfaktoren treten besonders häufig in Zusammenhang mit der Verankerung von Wirkungen auf benachteiligte Gruppen und Rechteinhabende auf:

- **Ferne der Maßnahmen zu Rechteinhabenden:** In einem Teil jener untersuchten Vorhaben, die keine Wirkungen auf Menschenrechte intendieren, verwiesen interviewte Personen darauf, dass keine direkte Zusammenarbeit mit Rechteinhabenden stattfinde, sondern die Stärkung von Institutionen oder die Veränderung von Strukturen beabsichtigt sei (Int. 37, 43, 46). Daher sei eine Verankerung menschenrechtsbezogener Wirkungen auf Rechteinhabende aufgrund fehlender direkter Bezüge erschwert. Ein Bezug auf Rechteinhabende sei hier lediglich indirekt auf Impact-Ebene möglich.¹³³
- **Wahrgenommene Spannungen zwischen vorhabenspezifischen Zielen und Zielen des MRA:** Interviewpartner*innen erklärten die Abwesenheit von direkten Wirkungen auf benachteiligte Gruppen und Rechteinhabende häufig damit, dass sie die Ziele des MRA und sektorspezifische Ziele für unvereinbar halten. In einem Teil der Interviews wurde darauf verwiesen, dass das Ziel der Stärkung benachteiligter Gruppen nicht mit den Zielen der Vorhaben – etwa die Entwicklung von stabilen und wirtschaftlich nachhaltigen Finanzsystemen – in Einklang gebracht werden könne (4 von 12 Fälle). In einem Mikrofinanzvorhaben wurde beispielsweise darauf verwiesen, dass es Ziel des Vorhabens sei, eine Finanzinstitution wirtschaftlich zu stärken. Entsprechende Indikatoren stünden in diesem Vorhaben im Mittelpunkt. Eine umfängliche Förderung benachteiligter Gruppen sei vor diesem Hintergrund nicht vorgesehen, da ihre Förderung für die Bank weniger rentabel sei und ihr Rating am Finanzmarkt gefährde (Int. 33).

Darüber hinaus beeinflussen auf Ebene der Vorhaben individuelle Faktoren die Verankerung von Wirkungen auf menschenwürdige Arbeit, benachteiligte Gruppen, Rechteinhabende und Pflichtenträgende im Sinne des MRA:

- **Kenntnisse über den MRA und dessen Wahrnehmung als relevant:** In einem Teil der untersuchten Fälle gehen Herausforderungen bei der Verankerung von menschenrechtsbezogenen Wirkungen mit einem eingeschränkten Wissen über den MRA bei Verantwortlichen und Mitarbeitenden der Vorhaben und bei den Implementierungspartnern einher. Zudem wurde der Ansatz in Interviews teilweise als nicht relevant für den spezifischen Vorhabenskontext beschrieben (6 von 12 Fälle; Int. 3, 4, 33, 34, 37, 38). In jenen Vorhaben, in denen Wirkungen auf benachteiligte Gruppen identifiziert wurden, zeigt sich auch eine hohe Sensibilität der Mitarbeitenden für menschenrechtliche Themen (Int. 3, 33). In diesen Vorhaben ist auch das Wissen über und das Verständnis von struktureller Benachteiligung und Mehrfachdiskriminierung besonders ausgeprägt (Int. 1, 4).

Auf Ebene der Durchführungsorganisationen beeinflussen die Existenz und Umsetzung von Verfahren und Prozessen die Verankerung menschenrechtsbezogener Wirkungen – insbesondere Wirkungen auf benachteiligte Gruppen, Rechteinhabende und Pflichtenträgende:

- **Menschenrechtsrelevante Verfahren in der Prüfung von Vorhaben:** In der Prüfungsphase von Vorhaben existiert eine Reihe von Verfahren, die eine Auseinandersetzung mit Wirkungen auf Menschenrechte in der Planungsphase ermöglichen. Neben Prüfungen von Menschenrechtsrisiken – insbesondere die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung der KfW Entwicklungsbank sowie die Prüfungen des Safeguards+Gender-Managementsystems der GIZ – ist die Vergabe von Kennungen mit Menschenrechtsbezug von Bedeutung. So ermöglicht der Prozess der Vergabe einer GG-Kennung eine Auseinandersetzung mit möglichen Wirkungen auf Frauen als benachteiligte Gruppe (9 von 12 Vorhaben haben eine GG-1- oder GG-2-Kennung, davon verankern sieben von neun Vorhaben Wirkungen auf Frauen; Dok. 5, 18, 19, 50, 51, 68, 69, 70). Die Vergabe einer entsprechenden Kennung führt allerdings nicht immer dazu, dass auch entsprechende intendierte Wirkungen über Indikatoren verankert werden (2 von 9 Fälle) (siehe Kapitel 4.1).

¹³³ Allerdings finden diese indirekten Wirkungen dann teilweise nicht in den Wirkungsmatrizen der entsprechenden Vorhaben. Insgesamt weisen acht von 12 Fällen mindestens einen Indikator auf Modulzielebene auf, der einen direkten Bezug zu Rechteinhabenden zulässt.

Auf Ebene des BMZ beeinflussen strategische Vorgaben für das Aktionsfeld sowie für den MRA die Verankerung aller untersuchten Wirkungen mit Menschenrechtsbezug:

- **Anwendbarkeit der strategischen Vorgaben des MRA:** Die Vorgaben des Menschenrechtskonzepts und des korrespondierenden Menschenrechtsleitfadens sind nicht immer an den Spezifika von Vorhaben des Aktionsfelds ausgerichtet. So berichteten interviewte Personen in zwei von 12 Fällen, dass die entsprechenden Dokumente keine ausreichend spezifischen Informationen enthielten, wie der MRA vor dem Hintergrund der Ziele des Aktionsfelds umgesetzt werden könne (Int. 37, 75). Beispielsweise enthielten sie keine Information darüber, wie menschenrechtliche Ziele vor dem Hintergrund des sektoralen Ziels der ökonomischen Stärkung von Institutionen in Vorhaben umgesetzt werden können. Zudem sei die im MRA angelegte Unterscheidung zwischen Rechteinhabenden und Pflichtentragenden im Kontext von KKMU nicht immer eindeutig anwendbar, da Unternehmer*innen häufig zugleich Rechteinhabende und Pflichtentragende seien (Int. 5, 7, 73).
- **Spannungsverhältnisse von Zielen innerhalb des MRA:** Die Umsetzung des MRA im Aktionsfeld wird durch nicht aufgelöste Spannungsverhältnisse innerhalb des Ansatzes erschwert. So wird in der Praxis ein Spannungsverhältnis zwischen der Umsetzung des Prinzips der Nichtdiskriminierung und dem *Do-no-harm*-Prinzip als Erklärung dafür herangezogen, dass benachteiligte Gruppen nicht beziehungsweise nur punktuell gefördert werden (Dok. 3, 62, 63). Darüber hinaus wurde in Interviews berichtet, dass etablierte Schutzmechanismen zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen (etwa in Form von Vergabekriterien für Kredite, die die Überschuldung von Rechteinhabenden verhindern sollen) die Stärkung von benachteiligten Gruppen erschweren (Int. 36).
- **Mandatierung von Vorhaben und Vielzahl von Zielen:** Auch sektorale Vorgaben des Aktionsfelds können die Verankerung von menschenrechtsbezogenen Wirkungen in Vorhaben erschweren – insbesondere die fehlende Mandatierung sowie die Vielzahl sektoraler Ziele von Vorhaben. Beispielsweise wird im Fall eines Vorhabens aus dem Bereich der Privatsektorentwicklung argumentiert, dass das Vorhaben nicht beauftragt worden sei, zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen beizutragen (Int. 43, 46). In einem weiteren Vorhaben aus diesem Bereich wird darauf hingewiesen, dass die hohe Komplexität des Vorhabens, das bereits viele unterschiedliche Ziele verfolge, die Verankerung von weiteren Zielen erschwere. Zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Dialogs durch die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften könnten daher nicht umgesetzt werden (Int. 36).

Auf Ebene des Partnerlandes beeinflussen die Kompetenz und Interessen von Partnerinstitutionen die Verankerung von allen untersuchten menschenrechtsbezogenen Wirkungen:

- **Statistische Kompetenz von Partnerinstitutionen:** Die Verfügbarkeit von disaggregierten Daten stellt eine Voraussetzung für die Verankerung von menschenrechtsbezogenen Wirkungen im Rahmen der Planung und Umsetzung von Vorhaben dar. Insbesondere die Stärkung benachteiligter Gruppen wird erschwert, wenn keine entsprechenden Informationen vorliegen. So wurde in Interviews darauf hingewiesen, dass es Partnern an den Kapazitäten fehle, zuverlässig und umfassend disaggregierte statistische Bevölkerungsdaten zu erheben. Diese stünden entsprechend für Analysen nicht zur Verfügung, die dabei helfen sollen, kontextspezifisch benachteiligte Gruppen zu identifizieren und zielgruppenspezifische Ziele für Vorhaben zu formulieren (Int. 2, 4, 86).
- **Interesse von Partnern an menschenrechtlichen Themen:** Die Verankerung menschenrechtlicher Ziele kann durch ein mangelndes Interesse von Partnern an menschenrechtlichen Themen erschwert werden. Dasselbe gilt, wenn sie diesen Themen reserviert gegenüberstehen. In zwei von 12 Fällen wurde darauf hingewiesen, dass politische Partner eine Verankerung menschenrechtlicher Themen in den Vorhaben und die Verwendung menschenrechtlicher Sprache offen ablehnten. Dies erschwere die Verankerung von expliziten Bezügen auf Menschenrechte im Zielsystem der Vorhaben (Int. 46).

5.3.2 Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit von Vorhaben

Die bisher genannten Faktoren fördern oder erschweren die explizite Verankerung von menschenrechtsbezogenen Wirkungen in Vorhaben. Ob Vorhaben ihre intendierten Wirkungen – und damit auch Wirkungen auf Menschenrechte – erreichen, hängt wiederum von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Diese lassen sich der Ebene der Vorhaben (insbesondere die Gestaltung von Vorhaben sowie das Wissen und die Kompetenzen von Mitarbeitenden der Vorhaben) sowie des Partnerlandes (insbesondere Kontextfaktoren) zuordnen.

Auf Ebene der Vorhaben beeinflusst zunächst die Gestaltung von Vorhaben – insbesondere ihre Konzeption sowie die gezielte Umsetzung von Begleitmaßnahmen – ihre Wirksamkeit:

- **Konzeption von Vorhaben:** Eine Reihe von Faktoren, die mit der Konzeption von Vorhaben in einem Zusammenhang stehen, kann die Wirksamkeit von Vorhaben beeinflussen: Erstens kann eine hohe Grundkomplexität von Vorhaben deren Wirksamkeit erschweren (Dok. 109, 105, 116). Beispielsweise wird in einer Projektevaluierung die eingeschränkte Wirksamkeit eines Vorhabens mit der fehlenden strategischen Ausrichtung aufgrund einer Vielzahl heterogener Maßnahmen erklärt (Dok. 116). Zweitens kann eine fehlerhafte Projektkonzeption oder falsche Annahmen in der Wirkungskette Einschränkungen der Wirksamkeit erklären (Dok. 105, 112, 113, 116, 123, 128, 135). So wird in einer Projektevaluierung die eingeschränkte Wirksamkeit eines Vorhabens auf benachteiligte Gruppen damit begründet, dass zwar ein entsprechender Indikator formuliert wurde, die zugrundeliegende Wirkungshypothese jedoch unklar sei. Es sei nicht nachvollziehbar, wie die geleisteten Outputs zu der entsprechenden Wirkung hätten beitragen sollen (Dok. 112). Drittens treten vereinzelt projektspezifische Konzeptionsprobleme als Hinderungsgrund auf. Beispielsweise verhinderte in einem Fall das fehlende Monitoring der Geschäftsentwicklung von Kunden, dass die Zielgruppe der KKMU noch zielgruppenspezifischer bedient werden konnte (Dok. 136).
- **Umsetzung gezielter Begleitmaßnahmen:** Die Wirksamkeit insbesondere von FZ-Maßnahmen kann durch den gezielten Einsatz von Begleitmaßnahmen erhöht werden. Dies gilt für die Wirksamkeit der Vorhaben im Allgemeinen – etwa, indem kreditnehmende Unternehmen durch Begleitmaßnahmen gezielt beraten werden – sowie für menschenrechtsbezogene Wirkungen. Im Rahmen der Fallstudien konnten beispielsweise Pflichtenträgende durch eine Begleitmaßnahme gezielt gestärkt werden (Int. 5, Dok. 71, 72). In der Evaluierungssynthese wurden zwei Vorhaben identifiziert, in denen im Rahmen von Begleitmaßnahmen Anreize für die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards entwickelt wurden (Dok. 122, 142). So wurde etwa ein Monitoringsystem für Umwelt- und Sozialthemen etabliert, das durch einen von der ILO finanzierten *Compliance Advisor* begleitet wird (Dok. 122).

Darüber hinaus beeinflussen auf Ebene der Vorhaben auch das Wissen und Engagement von Mitarbeitenden die Wirksamkeit der untersuchten Vorhaben:

- **Individuelles Wissen und Engagement von Mitarbeitenden:** In einer Reihe von Vorhaben wird die Wirksamkeit von Vorhaben unter anderem auf individuelles Wissen und Engagement von Mitarbeitenden zurückgeführt. So wird in zwei Projektevaluierungen die Bedeutung besonders gut qualifizierten Personals sowie ihres Engagements für das Vorhaben hervorgehoben (Dok. 116, 118).

Auf Ebene des Partnerlandes beeinflusst der nationale politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kontext die Wirksamkeit von Vorhaben:

- **(Entwicklungs-)Politischer Kontext:** Eine Reihe von politischen Rahmenbedingungen des Partnerlandes beeinflussen, ob Vorhaben ihre intendierten Wirkungen erreichen: Erstens werden in Projektevaluierungen sektorale Interventionen der Partnerregierungen als Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit genannt. So können marktverzerrende staatliche Interventionen (die die Kreditvergabe beziehungsweise Nachfrage der Zielgruppe vermindern), konkurrierende Maßnahmen von staatlicher Seite (zum Beispiel konkurrierende Finanzprodukte, die durch staatliche Subventionen für Kund*innen attraktiver sind) oder die ausbleibende staatliche Unterstützung für den Finanzsektor die Wirksamkeit

von Vorhaben beeinflussen (Dok. 79, 118, 130, 132, 133, 137, 138, 140).¹³⁴ Zweitens sind auch Faktoren des politischen Systems von Bedeutung, wie etwa Regierungswechsel (Dok. 106, 109, 128, 141) oder staatliche Fragilität, etwa im Kontext von Bürgerkriegen (Dok. 110, 119, 141).¹³⁵ Drittens wird die Wirksamkeit in einigen Fällen durch konkurrierende Aktivitäten anderer Entwicklungspartner verhindert beziehungsweise durch eine hohe Komplementarität mit Vorhaben anderer Entwicklungspartner gestärkt (Dok. 118, 121, 130, 133, 147).

- **Wirtschaftlicher Kontext:** Die instabile wirtschaftliche Lage sowie der schwache Finanzsektor eines Landes werden in Evaluierungsberichten sehr häufig als Hinderungsgrund für die Wirksamkeit von Vorhaben genannt (Dok. 105, 110, 113, 129, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 113). Sie beeinträchtigen insbesondere die Breitenwirksamkeit von KfW-Vorhaben: Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen – vor allem der Beitrag zur ökonomischen Stärkung von Unternehmen und deren Zugang zu Finanzdienstleistungen – wird als fragil eingeschätzt, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zielland instabil sind. Viele GIZ-Vorhaben sind in ihren Maßnahmen breiter aufgestellt, wodurch sich der wirtschaftliche Kontext nur auf einzelne Bereiche der Wirkungslogik auswirkt. Zum Beispiel können schwache Wirtschaftssektoren im Partnerland die Schaffung von Arbeitsplätzen erschweren. Dies beeinflusst jedoch nicht die Erreichung anderer Ziele, wie die Stärkung von benachteiligten Gruppen oder die Verbesserung von politischen Rahmenbedingungen für Unternehmen (Dok. 109, 110).
- **Gesellschaftlicher Kontext:** Auch der gesellschaftliche Kontext des jeweiligen Partnerlandes kann die Wirksamkeit von Vorhaben beeinflussen. So wird in zwei Projektevaluierungen von Vorhaben zur Förderung der Privatwirtschaft im ländlichen Raum hervorgehoben, dass ein steigender Migrationsdruck die Wirksamkeit von Vorhaben beeinflussen könne (Dok. 110, 105). Auch eine steigende Nachfrage nach Nahrungsmitteln durch ein rasches Bevölkerungswachstum wird in einem Fall als erschwerender Kontextfaktor genannt (Dok. 122).
- **Covid-19-Pandemie:** Aus den Fallstudienresultaten lässt sich der Einfluss der Covid-19-Pandemie für die Wirksamkeit von Vorhaben ersehen. Erstens konnten dadurch Vorhaben Wirkungen aufgrund des sich verändernden wirtschaftlichen Kontextes nicht erreicht werden. So erklärten interviewte Personen beispielsweise, dass Vorhaben aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie keine neuen Arbeitsplätze schaffen konnten. Vielmehr sei es bereits als Erfolg zu bewerten, dass Arbeitsplätze durch die Vorhaben gesichert werden konnten (Int. 52). Zweitens hätten Vorhaben oft Maßnahmen nicht wie vorgesehen umsetzen können, wodurch sich die Wirksamkeit der Vorhaben reduziert habe. So hätten beispielsweise Workshops oder Trainingsmaßnahmen nur noch online umgesetzt werden können. Dadurch seien Bevölkerungsgruppen ohne Zugang zu entsprechenden technischen Geräten oder zum Internet von Maßnahmen ausgeschlossen worden (Int. 38, 40, 41, 42).

Zusammenfassung: Die Wirksamkeit von Vorhaben des Aktionsfelds auf Menschenrechte hängt zunächst davon ab, ob Vorhaben entsprechende Ziele als intendierte Wirkungen verfolgen. Dies wird von Faktoren auf Ebene der Vorhaben (wie die Konzeption der Vorhaben oder das Wissen über den MRA bei Verantwortlichen von Vorhaben), der Verfahren und Prozesse in den Durchführungsorganisationen sowie der strategischen Vorgaben des BMZ für das Aktionsfeld wie für den MRA beeinflusst. Darüber hinaus wirkt sich auch der jeweilige nationale sozioökonomische und politische Kontext auf die Wirksamkeit von Vorhaben aus.

Ob Vorhaben ihre intendierten Wirkungen erreichen, wird von einer Reihe weiterer Faktoren beeinflusst. Neben der Konzeption der Vorhaben fördern oder erschweren die Kompetenz und das Engagement von Vorhabensmitarbeitenden sowie der nationale politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmen die Wirksamkeit der Vorhaben.

¹³⁴ Umgekehrt werden der politische Wille und die politische Unterstützung als förderlicher Faktor für die Wirksamkeit von Vorhaben identifiziert. Auch wird die Förderung von regionalen Kooperationen mit öffentlichen, privaten und akademischen Institutionen in einigen Vorhaben als förderlicher Faktor für die Wirksamkeit beschrieben (Dok. 107, 110, 118).

¹³⁵ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die DEval-Evaluierung deutscher Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten (Wencker und Verspohl, 2019).

5.4 Nicht-intendierte Wirkungen

Evaluierungsfrage 4: Inwieweit sind Rechteinhabende, insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen, von nicht-intendierten positiven/negativen direkten Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch, politisch) betroffen?

Bewertungskriterium A: Nicht-intendierte positive Wirkungen auf Rechteinhabende.	Indikator a: Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen sind von nicht-intendierten positiven Wirkungen betroffen.
Bewertungskriterium B: Nicht-intendierte negative Wirkungen auf Rechteinhabende.	Indikator a: Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen sind von nicht-intendierten negativen Wirkungen betroffen.

Ergebnisse: Punktuell treten nicht-intendierte positive oder negative Wirkungen in den untersuchten Vorhaben auf. Es existieren jedoch keine Hinweise darauf, dass diese systematisch sind.¹³⁶

In einzelnen untersuchten Vorhaben der Fallstudien existieren Hinweise auf punktuell nicht-intendierte positive Wirkungen von Vorhaben. So wird beispielsweise in einem Fall darauf verwiesen, dass das Vorhaben in einer Region zum Aufbrechen bestehender Machtstrukturen beitrage.¹³⁷ Durch neue Einkommensmöglichkeiten für Frauen trage das Vorhaben auch zu Veränderungen traditioneller Rollenverteilungen in Haushalten bei (Int. 41).

Einige weitere nicht-intendierte positive Wirkungen können auf Veränderungen des Interventionskontextes zurückgeführt werden, sodass neue, bis dahin nicht vorgesehene Maßnahmen implementiert werden müssen. In einem Fall wurden etwa aufgrund der Covid-19-Pandemie zuvor nicht vorgesehene Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit von teilnehmenden Rechteinhabenden umgesetzt (Int. 41). Zugleich wurde in einem Interview erklärt, dass aufgrund der veränderten Kommunikationsformen durch die Pandemie Lernerfahrungen im Bereich der Nutzung digitaler Plattformen bei Rechteinhabenden beobachtet worden seien (Int. 42).

Positive nicht-intendierte Wirkungen lassen sich auch aus der Evaluierungssynthese ableiten. Besonders häufig werden nicht vorgesehene Beiträge der Vorhaben zur Armutsreduzierung und Verbesserung der Lebenslage der Zielgruppen genannt (Dok. 131, 135, 138, 140, 143, 145). Dabei werden Beiträge zur Armutsreduzierung vor allem als Folge von Maßnahmen zur Beschäftigungserhöhung und Stärkung von KKMU beschrieben (Dok. 135, 137, 138, 145). Weitere nicht-intendierte Wirkungen umfassen beispielsweise Beiträge zur Einsparung von CO₂-Emissionen und zum Umwelt- und Klimaschutz im Allgemeinen (Dok. 110, 122, 125, 126, 127, 128, 133, 134, 139, 140).

Nicht-intendierte negative Wirkungen konnten in den Fallstudien nicht identifiziert werden. Allerdings wurden in zwei Fällen Vorfälle genannt, die indirekt mit Maßnahmen der Vorhaben in Verbindung stehen. Im Fall einer Mikrofinanzinstitution wies eine Person, die einen Kredit in Anspruch nahm, darauf hin, dass Zinsratenzahlungen, die über die vertraglich vereinbarte Zinsrate hinausgingen, eingefordert worden seien. Als die betroffene Person auf den Sachverhalt aufmerksam wurde und diesen gegenüber Mitarbeitenden thematisierte, seien bereits geleistete Zahlungen nicht rückerstattet worden. Die Person habe sich daraufhin an das Management der lokalen Bankfiliale gewandt. Trotz Entschuldigung durch die Bank seien keine Rückzahlungen erfolgt (Int. 7). In einem weiteren Fall wurde davon berichtet, dass der Bau eines durch ODA-Mittel kreditgarantierten Staudamms zu Überflutungen von ehemaligen landwirtschaftlichen Nutzungs- und Siedlungsflächen beigetragen habe. Vor dem Bau des Staudamms umgesiedelte Personen seien zurückgekehrt und von der anschließenden Flutung betroffen gewesen. Laut Management des Unternehmens wurden die betroffenen Personen und Gemeinden entschädigt (Int. 5).¹³⁸

¹³⁶ Im Rahmen des vorliegenden Teils der Evaluierung werden jene empirisch identifizierten Effekte von Maßnahmen als nicht-intendierte Wirkungen bezeichnet, die weder in der Matrizte der Vorhaben noch in der diesem Evaluierungsteil zugrundeliegenden Programmtheorie enthalten sind (siehe hierzu auch Kapitel 2.3).

¹³⁷ Allerdings geschah dies vor dem Hintergrund der Verdrängung bis dato vorherrschender traditioneller Kleinstunternehmen in der Region.

¹³⁸ Die Gründe für die Rückkehr der umgesiedelten Bevölkerung auf das überflutete Land, die Höhe und Angemessenheit der Entschädigungen sowie das Monitoring und die Verantwortlichkeit für die Entschädigung der Betroffenen wurden nicht weiter vom Management erläutert.

Auch in der Evaluierungssynthese finden sich Aussagen zu nicht-intendierten negativen Wirkungen einzelner Vorhaben. So wird beispielsweise in einer Evaluierung berichtet, dass in Interviews auf sinkende Einkommen in landwirtschaftlichen Unternehmen verwiesen wurde, obwohl die Berichterstattung des Vorhabens auf deutliche Einkommenssteigerungen von KKMU im Projektzeitraum verwies (Dok. 109). In der Evaluierung eines Fonds wird auf negative Auswirkungen auf Unternehmen durch die finanzielle Schieflage einiger finanzierter Projekte verwiesen (Dok. 141).

Zusammenfassung: Die Ergebnisse der Fallstudien und der Evaluierungssynthese zeigen, dass keine systematischen nicht-intendierten Wirkungen in den untersuchten Vorhaben identifiziert wurden. In einzelnen Fällen existieren Beispiele für nicht-intendierte positive oder negative Auswirkungen von Vorhaben, allerdings verweisen die Ergebnisse nicht darauf, dass systematisch nicht-intendierte Wirkungen im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ auftreten.

6. ERGEBNISSE 3: KOHÄRENZ FÜR MENSCHENRECHTE

ERGEBNISÜBERSICHT

Kohärenz für Menschenrechte



Befunde zur Umsetzung interner Kohärenz

Umsetzung von Koordination

Zwischen den Akteursgruppen findet kaum eine systematische Koordination statt. Es gibt wenig formalisierte Prozesse oder Handlungsanleitungen, die die Koordination der Gesamtheit der deutschen EZ-Akteure im Partnerland übergeordnet, ganzheitlich und systematisch leiten (siehe Kapitel 6.1 und 7.3).

Stärker ausgeprägt ist die Koordination staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Vorhaben mit nationalen Akteuren derselben Akteursgruppe (siehe Kapitel 6.1 und 7.3).

Deutsche EZ-Akteure in den Partnerländern nehmen sich nicht als gemeinsam handelnder Akteur wahr. Dies liegt an der Unterschiedlichkeit der Vorhaben sowie an der Fokussierung auf das eigenständige Handeln und die damit verbundene praktische Ausgestaltung der Vorhaben. Mehr Koordination ist dennoch unter bestimmten Bedingungen gewünscht (siehe Kapitel 6.1 und 7.3).

Umsetzung von Kohärenz und Komplementarität

Die in den Fallstudienländern untersuchten Vorhaben staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen sind in Hinblick auf ihre Ziele, Partnerstruktur, Zielgruppenorientierung, Region sowie durchgeführten Aktivitäten kohärent und komplementär (siehe Kapitel 6.2 und 7.3).

Diese Komplementarität in Vorhaben staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen ist kein Ergebnis einer bewussten und absichtsvollen Bezugnahme auf andere Vorhaben, sondern historisch gewachsen und durch das Selbstverständnis der Organisationen geprägt (siehe Kapitel 6.2 und 7.3).

6.1 Koordination von Vorhaben unterschiedlicher Träger

Evaluierungsfrage 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?

Bewertungskriterium A:
Koordination von Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger

Indikator 1: Bei der Planung und Durchführung von Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger der deutschen EZ werden Informationen geteilt, Instrumente gemeinsam erstellt beziehungsweise genutzt und Projektaktivitäten abgesprochen.

Ergebnisse: In den Fallstudienländern findet kaum eine systematische und formalisierte Koordination zwischen den untersuchten staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren statt. Stärker ausgeprägt ist hingegen die Koordination innerhalb der jeweiligen Akteursgruppen.¹³⁹

Zwischen den Akteursgruppen der deutschen EZ ist die systematische Koordination schwach ausgeprägt. Dieses Ergebnis bezieht sich sowohl auf die Planungs- als auch auf die Implementierungsphase (Int. 29, 32, 35, 36, 38, 82, 83). Eine absichtsvolle Abstimmung, mittels derer Vorhaben unterschiedlicher Akteure gemeinsam in einem Partnerland zur Verwirklichung von Menschenrechten beitragen, wurde in den Interviews kaum erwähnt. Die wenigen Fälle, in denen Befragte auf einen Austausch mit Vorhaben anderer Akteursgruppen hinwiesen, beziehen sich auf informelle Kommunikationswege zwischen einzelnen Akteuren (Int. 36, 37, 38, 84). Dabei gibt es Unterschiede in der Koordination zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen sowie zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Zivilgesellschaftliche Akteure sind durch formale Prozesse, die eine implizite Arbeitsteilung enthalten, stärker in Austauschformate der staatlichen EZ eingebunden, während die untersuchten privatwirtschaftlichen Akteure seltener in formalen Prozessen berücksichtigt werden (Int. 29, 36, 83, 87).

Im Rahmen der Interviews wurde auf unterschiedliche Foren und Formate verwiesen, die einen Austausch der deutschen EZ-Akteure im jeweiligen Partnerland ermöglichen sollen. Besonders häufig erwähnten zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure das Ländergespräch als relevantes Forum (Int. 32, 35, 81). Allerdings wurde es eher als Plattformen für einen Informationsaustausch über aktuelle und geplante Aktivitäten denn als Koordinationsraum beschrieben. Hier fanden kaum gemeinsame Planungen und Absprachen zu Projektaktivitäten statt. Die Verantwortung für die Koordination wurde häufig den in den deutschen Botschaften der Partnerländer vertretenden Referent*innen für wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ-Referent*innen) zugeschrieben (Int. 36, 35, 81).

Im Gegensatz zur Koordination zwischen den Akteursgruppen ist die Koordination innerhalb der Akteursgruppen stärker ausgeprägt.¹⁴⁰ So koordinieren sich beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen stärker in Netzwerken mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, etwa im Rahmen von Koordinations- und Austauschtreffen der kirchlichen Träger oder der deutschen politischen Stiftungen (Int. 82, 84, 85). Auch Interviewpartner*innen staatlicher Durchführungsorganisationen bestätigten, dass – jeweils getrennt zwischen TZ und FZ, aber innerhalb von Programmen – Koordination stärker organisationsintern stattfindet,

¹³⁹ Als Akteure werden hier die einzelnen Organisationen verstanden, die sich entwicklungspolitisch im Partnerland engagieren. Akteursgruppen bezeichnen hingegen jene Akteure, die jeweils einer bestimmten Gruppe zugerechnet werden können: der staatlichen Zusammenarbeit (zum Beispiel GIZ und KfW Entwicklungsbank), der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit (zum Beispiel kirchliche Träger und politische Stiftungen) oder den privatwirtschaftlichen Trägern (zum Beispiel Unternehmensverbände und Unternehmen).

¹⁴⁰ Die Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen und Strukturen spielt für die meisten deutschen Akteure eine wichtigere Rolle als die Zusammenarbeit mit der deutschen EZ-Gemeinschaft (Int. 32, 35, 36, 84). Dies kann lokale Strukturen stärken und einen wichtigen Beitrag im Sinne der Erklärung von Paris und der Agenda 2030 leisten. Die Erklärung von Paris (OECD, 2005), die Accra Agenda for Action (OECD, 2008) und die Agenda 2030 (VN, 2015) setzen wirkungsvolle EZ in einen engen Zusammenhang mit der Koordination und Abstimmung von unterschiedlichen EZ-Akteuren. Demnach ist EZ vor allem dann effektiv, wenn Akteure ihre Maßnahmen abstimmen, koordinieren und komplementär zueinander gestalten, wodurch beispielsweise Doppelstrukturen und Konkurrenz zwischen Gebern vermieden werden sollen. Hierbei wird ausdrücklich auf den Einbezug eines breiten Felds von nationalen Akteuren und ihre Wichtigkeit für die Erreichung von entwicklungspolitischen Zielen hingewiesen. Die Busan Partnership for Effective Development Cooperation unterstützt verstärkend die besondere Rolle, die zivilgesellschaftliche Akteure in diesem Rahmen spielen (OECD, 2011).

zum Beispiel bei Maßnahmen, die enge thematische Gemeinsamkeiten haben (Int. 35, 36, 38). Insgesamt seien diese Netzwerke und Treffen innerhalb der jeweiligen Akteursgruppen meist jedoch informeller Natur (Int. 36, 84). Dies hat zur Folge, dass diese Formate bisher wenig systematisch organisiert sind, zum Beispiel im Hinblick auf regelmäßige Termine oder einen festen Teilnehmendenkreis (Int. 32, 36, 38, 80, 81, 83).

Zwei Faktoren schränken eine umfassende und systematische Koordination zwischen den Akteursgruppen ein. Zunächst spielt die Unterschiedlichkeit der Vorhaben eine Rolle. Staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure fokussieren teils auf unterschiedliche Ziele, adressieren andere Gruppen und arbeiten mit verschiedenen Partnern zusammen (Int. 29, 31, 32, 36, 35, 84). Auch in Hinblick auf ihr Mandat beziehungsweise ihr Selbstverständnis¹⁴¹ als Entwicklungsorganisation (Int. 29, 31, 32, 34) unterscheiden sich die Akteure teils stark voneinander:

- Die Akteure in den untersuchten Vorhaben der TZ und FZ zielen eher auf Bevölkerungsgruppen ab, die bereits in nationale Marktwirtschaften eingegliedert sind oder deren marktwirtschaftliches Kapital (weiter) ausgebaut werden soll. Vorhaben der TZ arbeiten eher mit staatlichen Partnern (zum Beispiel Ministerien) oder internationalen Organisationen (zum Beispiel ILO) zusammen (Int. 36, 35), Vorhaben der FZ mit nationalen Finanzinstitutionen (Nationalbanken und nationalen privaten Unternehmen) und internationalen Finanzinstitutionen (zum Beispiel Weltbank) im Partnerland (Int. 33, 34, Dok. 54, 88). Ihr Mandat ist es, die staatlichen Strukturen und finanziellen Institutionen im Partnerland sowie den Wettbewerb der Banken am Markt zu fördern (Int. 33, 34, 35, 36).
- Die ausgewählten Vorhaben zivilgesellschaftlicher Träger richten sich hingegen eher an arme Bevölkerungsgruppen (Int. 31, 32, 82, 85) und sind in der Beratung von staatlichen Stellen oder in der Netzwerkbildung zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen tätig. Wirtschaftsförderung bedeutet in diesem Rahmen vor allem die Förderung jener Gruppen, die noch nicht oder nicht in ausreichendem Maße in die Marktwirtschaft des Partnerlandes integriert sind. Ziel ist es, sie in die Lage zu versetzen, an der Marktwirtschaft des Landes teilzuhaben und ein Einkommen zu generieren (Int. 31, 32, 82, 85). Die Verwirklichung von Arbeitsstandards ist ein weiteres Feld zivilgesellschaftlicher Arbeit im Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung (Int. 82, 84). Zivilgesellschaftliche Akteure verstehen ihr Mandat auch dahingehend, nationale zivilgesellschaftliche Organisationen zu unterstützen, ihrer Rolle als *Watchdog* gegenüber staatlichen Institutionen und Regierungen gerecht zu werden oder ihre wohlfahrtsstaatliche Funktion auszufüllen (Int. 32, 82, 84). Entsprechend arbeiten deutsche zivilgesellschaftliche EZ-Akteure eher mit nationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen.
- Privatwirtschaftliche Akteure sprechen ähnliche Zielgruppen und Partner an wie staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen (Dok. 149, 150, 152). Ihr Mandat beinhaltet aber stärker einen Wissenstransfer und den Aufbau nachhaltiger privatwirtschaftlicher Strukturen in den Partnerländern und widmet sich unternehmensinhärenten privatwirtschaftlichen Interessen. Ihre entwicklungspolitische Arbeit lässt dadurch viele Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu. Allerdings sind die Zugänge privatwirtschaftlicher Akteure zu anderen EZ-Organisationen durch eine geringe Einbindung in die Koordination und den Austausch sowie häufig durch fehlendes Wissen über andere EZ-Akteure und deren Tätigkeitsbereiche eingeschränkt. Sie arbeiten somit verstärkt mit den eigenen Außenstrukturen, zum Beispiel mit Tochtergesellschaften im Partnerland sowie mit nationalen KKMU zusammen (Int. 29, 30). Seitens der privatwirtschaftlichen Akteure bestehen außerdem Unsicherheiten bezüglich der möglichen Abwanderung von Technologie und dem Verlust von Wettbewerbsvorteilen. Dies ist ein weiterer hinderlicher Faktor für die umfassende Zusammenarbeit privatwirtschaftlicher Akteure (Int. 83).

Daran anknüpfend liegt der zweite Hinderungsgrund für eine umfassende, systematische Koordination darin, dass partnerschaftliche Koordination zwischen allen deutschen EZ-Akteuren nicht als gemeinsame Hand-

¹⁴¹ Das Selbstverständnis von Organisationen richtet sich zum Beispiel an der organisationsinternen Kultur, dem Verständnis von Entwicklung oder Werten, für die eine Organisation eintritt, aus. Die Akteure unterscheiden sich hierbei teils stark voneinander.

lungsoption wahrgenommen wird (Int. 32, 33, 34, 36). Das Potenzial für gezielte und geplante Zusammenarbeit zur gemeinsamen Erreichung von übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen und insbesondere zur Verwirklichung von Menschenrechten wird nicht erkannt.

Zugleich wünschten sich viele der Befragten mehr Koordination zwischen den deutschen EZ-Akteuren (Int. 29, 31, 35, 36, 82, 83, 84). Damit Koordination in der Praxis gelingen kann, müssten laut Interviewpartner*innen jedoch diverse Bedingungen erfüllt sein:

Die Koordination sollte

- durch das BMZ initiiert und gesteuert werden, da dort alle Informationen zu den Vorhaben in einem Partnerland vorlägen (Int. 35, 36),
- themenspezifisch erfolgen (z.B. Themen im selben Arbeitsfeld, bei besonders relevanten, bei konfliktiven oder bei sensiblen Themen, Int. 32, 36, 85),
- die übergeordnete strategische Planung von Akteuren berücksichtigen (Int. 32, 36),
- Gestaltungsräume offenlassen (Int. 36, 80),
- stark durch die Expertise vor Ort, das heißt durch das Personal im Partnerland, gespeist werden, um lokale Gegebenheiten besser berücksichtigen zu können (Int. 29, 31, 32, 36), und
- auf Augenhöhe stattfinden (Int. 29, 31, 32, 36).

Das Ziel der Koordination müsse es sein, Synergien zu nutzen und einen Mehrwert für die Beteiligten zu schaffen, ohne stark formalisierte Strukturen einzuführen (Int. 80, 83, 85). So könnten zum Beispiel Konkurrenz zwischen Vorhaben sowie Doppelstrukturen vermieden werden (Int. 32, 85, 87).¹⁴²

Zusammenfassung: Die systematische, umfassende und gemeinsame Koordination zwischen Akteuren und Akteursgruppen der deutschen EZ ist in den untersuchten Fällen schwach ausgeprägt. Es gibt kaum formalisierte Prozesse, die die Koordination der Gesamtheit der deutschen EZ-Vorhaben in einem Land leiten. Staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure stimmen sich stärker innerhalb ihrer jeweils eigenen Akteursgruppen über formelle und informelle Netzwerke oder innerhalb der eigenen Organisationen ab.

Hinderlich für die Koordination von Vorhaben und Akteuren sind zwei Aspekte: Erstens unterscheiden sich Akteure hinsichtlich ihres Mandats oder ihrer Partner- und Zielgruppenorientierung stark voneinander. Anknüpfungspunkte für die Koordination werden daher nur unter bestimmten Bedingungen gesehen, beispielsweise bei thematisch ähnlichen Vorhaben. Zweitens besteht eine starke Fokussierung auf das eigenständige Handeln und die daraus resultierende Ausgestaltung von Maßnahmen.

Insgesamt nimmt sich die Gemeinschaft der deutschen EZ-Akteure dadurch nicht als gemeinsam handelnde Einheit wahr und tritt nicht als solche auf. Dennoch wünschen sich die meisten Akteure mehr Koordination zwischen den deutschen EZ-Akteuren. Bestenfalls würde diese durch das BMZ initiiert und gesteuert, entlang von Themen strukturiert und würde lokale Expertise stark einbeziehen.

¹⁴² Dies ist auch unter dem Harmonisierungsprinzip festgelegt, das die Art und Weise beschreibt, wonach entwicklungspolitische Akteure (nationale und internationale sowie staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche) ihre Aktivitäten koordinieren, sinnvoll miteinander abstimmen und kohärent zueinander gestalten sollen, um zu einer effektiven und wirkungsvollen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit beizutragen. Somit sollen beispielsweise Doppelstrukturen und Konkurrenz zwischen Gebern vermieden oder Eigeninteressen eingeschränkt werden (OECD, 2005).

6.2 Komplementarität und Kohärenz von Vorhaben unterschiedlicher Träger

Evaluierungsfrage 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?

Bewertungskriterium B:
Komplementarität und Kohärenz von
Vorhaben staatlicher Durchführungsorga-
nisationen sowie zivilgesellschaftlicher
und privatwirtschaftlicher Träger

Indikator 1: Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie zivilgesell-
schaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger im Aktionsfeld „Privatsektor- und
Finanzsystementwicklung“ greifen ineinander und verfolgen ähnliche oder
komplementäre Ziele.

Ergebnisse: In den Fallstudienländern sind Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger in ihrer Ausgestaltung kohärent und komplementär zu einander: Sie verfolgen ähnliche Ziele mit unterschiedlichen Partnern und direkt adressierten Gruppen, sind in verschiedenen Regionen tätig und nutzen dabei diverse Herangehensweisen. Allerdings findet bei der Planung von Vorhaben, die in Programmen nicht gemeinsam stattfindet, kaum ein absichtsvoller Bezug aufeinander statt. Dadurch greifen die Vorhaben nicht immer ineinander (BMZ, 2021a; OECD, 2021a).¹⁴³

Die meisten der in den Fallstudien auf Distanz untersuchten Vorhaben arbeiten zu ähnlichen Zielen. Sie sollen insbesondere übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen zur Armutsreduzierung erzielen, unter anderem durch Beschäftigungsförderung und -wachstum, nachhaltige Wirtschaftsförderung, eine Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter sowie durch die Befähigung von strukturell benachteiligten Gruppen wie junge Menschen und Frauen durch Ausbildungsprogramme. Damit leisten alle Vorhaben Beiträge zu den SDGs 1, 5 und 8 (Dok. 34, 47, 54, 63, 74, 88, 148, 149, 150, 151, 152) sowie zur Verwirklichung von Menschenrechten.

Die Ähnlichkeit der Ziele lässt sich allerdings nicht auf eine absichtsvolle Bezugnahme auf Vorhaben anderer Akteursgruppen in der Planung zurückführen.¹⁴⁴ In den Interviews hoben alle Akteure die hohe Eigenständigkeit zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger hervor, die sich insbesondere in der inhaltlichen Konzeption von Entwicklungsmaßnahmen niederschläge und eine auf Vorhaben anderer EZ-Akteursgruppen bezogene Planung erschwere. Zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure reihen sich zwar inhaltlich in das thematische Portfolio des BMZ ein, bei der Ausgestaltung ihrer Entwicklungsmaßnahmen beziehen sie sich aber eher auf die jeweilige Schwerpunktlegung der eigenen Organisation oder des Unternehmens als auf die übergeordneten Ziele der bilateralen EZ.

In der Zusammenarbeit mit Partnern sind staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure breit aufgestellt, wobei sie jeweils hauptsächlich mit Organisationen derselben Akteursgruppe agieren. Staatliche Akteure arbeiten im Wesentlichen mit Ministerien und Finanzinstitutionen zusammen. Staatliche und privatwirtschaftliche Vorhaben kooperieren außerdem mit Außenhandelskammern (Int. 35, 36, 38, 80, 87). Zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten meist mit nationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen (Int. 31, 32, 82, 84, 85). Für die Gesamtheit der untersuchten Vorhaben ergibt sich daraus ein vielfältiges Akteursfeld. Dabei entstehen Überschneidungen, die für Synergien zwischen den Akteuren und Vorhaben genutzt werden können. Zudem ist das Akteursfeld so divers, dass eine Vielzahl an Partnern einbezogen werden kann, die in unterschiedlichen Bereichen ihre spezifische Expertise einbringen und arbeitsteilig vorgehen können.

¹⁴³ Kohärenz beschreibt das passgenaue Zusammenspiel von EZ-Maßnahmen in einem bestimmten thematischen oder regionalen Kontext. Das OECD DAC (2019) unterscheidet zwischen interner und externer Kohärenz. Externe Kohärenz bezieht sich auf die Konsistenz von Entwicklungsmaßnahmen verschiedener internationaler Geber, die im selben Kontext arbeiten. Bei interner Kohärenz stehen die Maßnahmen eines einzelnen Gebers in ihrer Gesamtheit im Fokus. Die Maßnahmen sollen arbeitsteilig gestaltet sein und mit internationalen Standards übereinstimmen. Beide Formen der Kohärenz sollen dazu dienen, Synergien zu schaffen und Doppelstrukturen zu vermeiden. Damit dies gelingt, müssen EZ-Akteure sich untereinander koordinieren. Im Rahmen dieses Evaluierungsteils wird nur die interne Kohärenz betrachtet. Die Kohärenz von Entwicklungsmaßnahmen ist wichtig, um nachhaltige Wirkungen zu erzielen. Im Rahmen dieser Evaluierung wird Kohärenz daher dahingehend untersucht, inwiefern die Gesamtheit der untersuchten, vom BMZ (ko-)finanzierten Vorhaben kohärent zur Verwirklichung von Menschenrechten beiträgt.

¹⁴⁴ Die untersuchten zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Vorhaben waren nicht Teil eines EZ-Programms.

Ähnliche Ergebnisse zeigen sich in Bezug auf die von den Vorhaben direkt adressierten Gruppen. In der Gesamtschau wird eine Vielzahl an Gruppen adressiert. FZ-Vorhaben fördern Banken verschiedener Größe und sprechen somit unterschiedliche Endkreditnehmende an (Dok. 54, 88, 155). TZ-Vorhaben beraten sowohl KKMU als auch größere Unternehmensverbände (Dok. 34, 47, 63). Zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Organisationen arbeiten mit benachteiligten Gruppen zusammen (Dok. 148, 149, 150, 151, 152).

Kohärenz und Komplementarität lassen sich außerdem in Hinblick auf die Regionen identifizieren, in denen die untersuchten Akteure aktiv sind. FZ-Organisationen fokussieren insbesondere auf wirtschaftliche Zentren (Dok. 54, 74, 88, Int. 33, 34, 79). TZ-Vorhaben finden sich sowohl in Hauptstadtregionen sowie in ruralen Gebieten (Dok. 34, 47, 63, Int. 35, 36, 37, 38). Privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Organisationen sind sowohl in urbanen als auch in ruralen Regionen tätig (Dok. 148, 149, 150, 151, 152, Int. 29, 30, 31, 32, 82, 83, 84). Durch den Fokus auf bestimmte Regionen gibt es in der Praxis wenige geografische Überschneidungen. Für Vorhaben der staatlichen Zusammenarbeit gibt es formalisierte Absprachen mit Gruppen internationaler Geber, wer in welchen Regionen eines Partnerlandes mit welchen Maßnahmen aktiv wird (Int. 36).

Die Aktivitäten der ausgewählten staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Vorhaben sind ähnlich aufgebaut. Fast alle Vorhaben umfassen ein Weiterbildungsformat, unterscheiden sich aber in der inhaltlichen Ausgestaltung. Bei den untersuchten Vorhaben wurden keine Dopplungen festgestellt. Allerdings ließ sich nicht erkennen, dass die Vorhaben absichtsvoll inhaltlich aufeinander aufbauen oder in einer prozessualen Abfolge zueinander stehen (Dok. 34, 47, 54, 63, 74, 88).¹⁴⁵ In den Interviews wurde deutlich, dass die Ausgestaltung von Aktivitäten stärker mit dem Selbstverständnis (Int. 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 80, 81, 82, 83, 84, 85), den wirtschaftlichen Zielen (Int. 29, 33, 34, 83) oder den Weltanschauungen (Int. 31, 32, 82, 84, 85) wie dem Verständnis von Entwicklung oder nachhaltigen Wirtschaftens der einzelnen Organisationen verbunden ist (Int. 32, 33, 34, 35, 36) als mit dem Ziel einer kohärenten Ausgestaltung der Vorhaben.

Verschiedene Faktoren, die die Komplementarität beeinflussen, konnten im Rahmen des Evaluierungsteils identifiziert werden. Unter den ausgewählten Vorhaben befindet sich beispielsweise eine Cluster-Maßnahme. Die Implementierung einer solchen Maßnahme ist für die Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Akteuren und Akteursgruppen förderlich. Cluster-Maßnahmen koordinieren die gemeinschaftliche Zielerreichung und den Austausch verschiedener Akteure, indem sie stark arbeitsteilig vorgehen. Die Arbeitsteilung kann sich dabei sowohl auf die örtliche Verteilung im Partnerland beziehen als auch auf den Prozess, indem beispielsweise Vorhaben der TZ und der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit Trainings durchführen, deren Absolvent*innen sich für die Teilnahme an Vorhaben der FZ und der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit qualifizieren (Int. 35, 36, 34). Weitere Faktoren, die Komplementarität und Kohärenz beeinflussen, sind historisch gewachsene Strukturen wie Partnernetzwerke, über die staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Organisationen verfügen. Zusätzlich unterscheiden sich gerade zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure durch ihre Eigenständigkeit, ihr Selbstverständnis und ihr Mandat von staatlichen Organisationen.

Kasten 13 Gute Praxis: Wie können Vorhaben koordiniert werden?

Das GIZ-Cluster für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung in Nigeria koordiniert acht GIZ-Vorhaben. Die Vorhaben arbeiten zu verschiedenen Themen, darunter Migration, berufliche Bildung, landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten und die Förderung von grünen Innovationszentren. Gemeinsam sollen sie systematisch zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum in Nigeria beitragen. Die Vorhaben bauen aufeinander auf und greifen auf verschiedenen Ebenen ineinander, um gemeinsam und komplementär Wirkungen zu erzielen. Zusätzlich nutzen Mitarbeitende vor Ort gemeinsame Strukturen und teilen sich beispielsweise einen Fuhrpark. Die GIZ-Aktivitäten werden darüber hinaus von Vorhaben der KfW Entwicklungsbank komplementiert, die ebenfalls auf bestimmten Ebenen die Vorhaben durch FZ-Maßnahmen ergänzen. Austausche zwischen GIZ und KfW Entwicklungsbank finden in regelmäßigen Abständen statt.

¹⁴⁵ Auf die entwicklungspolitische Bedeutung der Verzahnung von Aktivitäten verwiesen Interviewpartner*innen. So äußerten Rechteinhabende, dass der Nutzen von Trainings eines Vorhabens eingeschränkt sei, da kein gesicherter Zugang zu Finanzierungen existiere (Int. 24, 33). Dabei wurden in diesem Partnerland Finanzdienstleistungen in einem weiteren BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben gestärkt.

Die Cluster-Maßnahme ist ein gutes Beispiel für die Koordination zwischen staatlichen Partnern. Allerdings werden auch hier zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure von BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben nicht aktiv in die Planung und Umsetzung einbezogen. Eine gemeinsame Koordination und Zielerreichung aller deutschen Akteursgruppen findet also auch hier nicht statt.

Zusammenfassung: Vorhaben staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure arbeiten zu den gleichen übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen, sprechen unterschiedliche Partner und direkt adressierte Gruppen an, sind in verschiedenen Regionen aktiv und ähneln sowie ergänzen sich in den durchgeführten Aktivitäten. Allerdings ist dies nicht das Ergebnis einer absichtsvollen Bezugnahme auf Vorhaben anderer Akteursgruppen. Vielmehr bedingen andere Faktoren die Ausgestaltung der Vorhaben, wie historisch gewachsene Strukturen, die in enger Verbindung zum Selbstverständnis der Organisationen stehen. Dadurch greifen Vorhaben nicht immer ineinander, um ihre gemeinsamen Ziele zu erreichen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

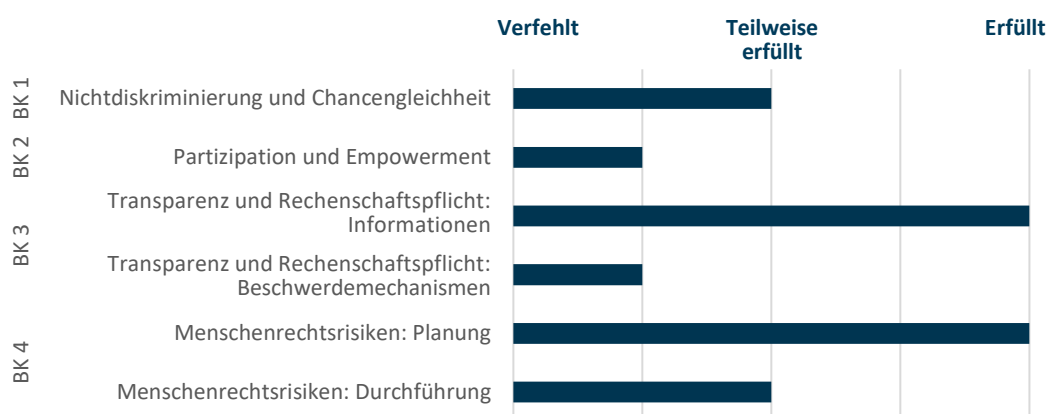
7.1 Schlussfolgerungen: Umsetzung des MRA

Die Ergebnisse des zweiten Teils der Evaluierung zeigen, dass die Umsetzung des MRA in der Praxis von bilateralen Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung **teilweise erfüllt** wird. Allerdings variiert die Umsetzung einzelner Aspekte des MRA deutlich, wie aus Abbildung 10 hervorgeht.

Der Anspruch, das Prinzip der Transparenz in Vorhaben zu verankern, wird über alle untersuchten Fälle hinweg erfüllt. Auch der Umgang mit Menschenrechtsrisiken wird in der Prüfungsphase von fast allen Vorhaben erfüllt. Allerdings werden die Vorhaben dem Anspruch, dies auch in der Durchführungsphase umzusetzen, nur teilweise gerecht. Ähnlich verhält es sich mit dem Prinzip der Nichtdiskriminierung: Die untersuchten Vorhaben erfüllen diesen Anspruch nur teilweise.

Erheblicher Verbesserungsbedarf besteht bei der Umsetzung des Prinzips der Partizipation, das nur in wenigen Fällen angemessen umgesetzt wird, sowie in Hinblick auf Beschwerdemechanismen. Zwar existieren in den Vorhaben oft informelle Feedbackmöglichkeiten, formelle Beschwerdemechanismen auf institutioneller Ebene und auf Vorhabensebene sind in der Umsetzungspraxis jedoch selten bekannt beziehungsweise werden selten genutzt.

Abbildung 10 Übersicht über die Umsetzung des MRA



Quelle: eigene Darstellung, BK = Bewertungskriterium.

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.

Die gute Umsetzung des Prinzips der Nichtdiskriminierung und der gute Umgang mit Menschenrechtsrisiken in der Planungsphase zeigt sich beispielsweise daran, dass sich aus den Ergebnissen von iPCAs sowie Gender- und Zielgruppenanalysen kontextspezifisch benachteiligte Gruppen sowie menschenrechtliche Risiken identifizieren lassen.¹⁴⁶ Allerdings werden darin formulierte Ergebnisse und Empfehlungen nur teilweise in der inhaltlichen Ausgestaltung der Vorhaben im Modulvorschlag berücksichtigt. Während der Durchführung der

¹⁴⁶ Der hier vorgestellte Befund bedeutet nicht, dass nicht auch Verbesserungspotenzial bei der Durchführung von Prüfungen besteht. So empfiehlt aufbauend auf der Evaluierung des Aktionsplans Inklusion der erste Teil dieser Evaluierung, insgesamt die querschnittliche Verankerung des MRA zu verbessern, indem unter anderem menschenrechtliche Zielgruppenanalysen durchgeführt werden (Polak et al., 2021; Schwedersky et al., 2017). Diese können wichtige zusätzliche Informationen in der Prüfungsphase von Vorhaben bereitstellen sowie das Prinzip der Partizipation gewährleisten (siehe Schlussfolgerung 2). Auch andere thematisch vergleichbare DEval-Evaluierungen kommen zu dem Schluss, dass Verbesserungspotenzial bei der Prüfung von Vorhaben besteht, etwa die Evaluierung zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten (Brüntrup-Seidemann et al., 2021) und die Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016). Ähnliches empfiehlt die Evaluierung des develoPPP.de-Programms auch für privatwirtschaftliche Vorhaben (Hartmann et al., 2017).

Vorhaben spielen Prüfungsergebnisse eine untergeordnete Rolle: weder werden sie als relevantes Steuerungsinstrument wahrgenommen noch werden sie systematisch gemonitort.¹⁴⁷

Dass Planungsinstrumente nicht ausreichend genutzt werden, kann darauf zurückgeführt werden, dass während der Durchführung der Vorhaben nur teilweise institutionalisierte Mechanismen für die Qualitätssicherung der Umsetzung des MRA und das Monitoring von Empfehlungen aus Prüfungen existieren: Neben standardisierten Berichten von Implementierungspartnern der FZ findet die Qualitätssicherung vor allem mittels disaggregierter Indikatoren statt, die in den Wirkungsmatrizen enthalten sind. Diese Indikatoren sind nicht auf die Wirkungen des MRA ausgerichtet. Auch gibt es häufig keine formellen Prozesse, um während der Durchführung Informationen über benachteiligte Gruppen bereitzustellen sowie neu entstehende menschenrechtliche Risiken zu identifizieren.¹⁴⁸

Zusätzlich tragen Faktoren auf Ebene der Mitarbeitenden und Partner der Durchführungsorganisationen dazu bei, dass Informationen über benachteiligte Gruppen und menschenrechtliche Risiken aus den Prüfungen nur teilweise während der Durchführungsphase genutzt werden. Zunächst sind Verantwortliche und Mitarbeitende von Vorhaben sowie Implementierungspartner kaum für den MRA und Menschenrechte sensibilisiert. Der Einfluss dieser fehlenden Sensibilisierung wird durch aktionsfeldspezifische Faktoren verstärkt: So besteht eine wahrgenommene Unvereinbarkeit von Vorhabenszielen und den Zielen des MRA – etwa, wenn Verantwortliche und Mitarbeitende von Vorhaben einen Konflikt zwischen der Förderung ökonomisch benachteiligter Gruppen und den wirtschaftlichen Zielen von Unternehmen wahrnehmen. Auch unklare Vorgaben des MRA für das Aktionsfeld erschweren die Umsetzung – beispielsweise dann, wenn Mitarbeitende der Durchführungsorganisationen ein Spannungsverhältnis zwischen der Umsetzung des *Do-no-harm*-Prinzips und des Prinzips der Nichtdiskriminierung wahrnehmen.

Die Förderung von im Privatsektor und Finanzsystem benachteiligten Gruppen kann Vorhaben bei der Erfüllung ihres entwicklungspolitischen Auftrags unterstützen. Das zeigt eine Reihe von wissenschaftlichen Studien. Sie weisen unter anderem in Bezug auf die Beschäftigungsförderung in vielen Staaten auf die Herausforderung der Integration einer hohen Anzahl von jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt hin (Leo et al., 2012; OECD, 2019). Auch die systematische Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt birgt großes Potenzial für Beschäftigungsförderung und Wirtschaftswachstum. So legen länder- und regionenvergleichende Studien einen negativen Effekt von geschlechterspezifischen Ungleichheiten bei der Beschäftigung auf Wirtschaftswachstum nahe (Duflo, 2012; Klasen und Lamanna, 2009; Weinstein, 2017). Ein Zuwachs formell beschäftigter Frauen kann einen sozialen Multiplikatoreffekt entfalten, beispielsweise indem sich die bezahlte Beschäftigung von Müttern positiv auf die Beschäftigung von Müttern in ihrer Nachbarschaft auswirkt (Maurin und Moschion, 2009).

Insgesamt leitet sich aus dieser Schlussfolgerung eine Reihe von Empfehlungen ab, wie die Verankerung des MRA im gesamten Zyklus von bilateralen Vorhaben verbessert werden kann. Da sowohl Faktoren auf Ebene

¹⁴⁷ Zu dem Befund, dass Verbesserungsbedarf in Bezug auf das Monitoring menschenrechtlicher Risiken besteht, gelangt auch die DEval-Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016). In seiner Prüfung des Evaluierungssystems der TZ kommt der Bundesrechnungshof ebenfalls zu dem Schluss, dass bei der Planung, dem Monitoring und der Evaluierung von Vorhaben in Hinblick auf die angewandten Indikatoren und ihre Qualität Verbesserungsbedarf besteht. Er empfiehlt der GIZ, „geeignete Mittel [zu] finden, um Planung, Monitoring und Evaluierung besser zu synchronisieren“ (Bundesrechnungshof, 2021, S. 18).

¹⁴⁸ In diesem Zusammenhang heben einige Evaluierungen des DEval hervor, wie wichtig die Verankerung von Ergebnissen aus Prüfungen in Vorhaben etwa in Kennungen oder Modulzielindikatoren ist. Die Evaluierung der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten weist beispielsweise darauf hin, dass die Kennung zur Gleichberechtigung der Geschlechter sowie entsprechende disaggregierte Modulzielindikatoren zur Verankerung passender Aktivitäten in Vorhaben beitragen. Sie bilden die Grundlage dafür, dass entsprechende Aktivitäten im Monitoring und somit in der organisationsinternen Bewertung des Projektfortschritts berücksichtigt werden (Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Zu einem ähnlichen Befund kommt die DEval-Evaluierung der Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen: Die Evaluierung hebt hervor, dass klar definierte Indikatoren die Wirkungsorientierung von Vorhaben und Programmen verbessern. Eine verbesserte Ausrichtung der Modulziel- und Outputindikatoren auf die Querschnittsverankerung des MRA sollte daher auch die Wirkungsorientierung mit Blick auf die Ziele des MRA ermöglichen (Amine et al., 2021). Die Bedeutung von verpflichtenden Kennungen für die Verankerung von Querschnittsthemen wird auch in der DEval-Evaluierung des Aktionsplans Inklusion hervorgehoben. Darin wird darauf hingewiesen, dass dadurch einerseits Verantwortliche von Vorhaben sich verpflichtend mit Möglichkeiten der querschnittlichen Integration beschäftigen und andererseits die Umsetzung von entsprechenden Aktivitäten im Monitoring formell verankert wird (Schwedersky et al., 2017).

der Verfahren und Prozesse als auch auf individueller sowie konzeptioneller Ebene die Umsetzung erschweren, empfiehlt die vorliegende Evaluierung, auf drei Ebenen anzusetzen. Da darüber hinaus aus dem ersten Teil der Evaluierung ähnliche sektorübergreifende Ergebnisse vorliegen, beschränken sich diese Empfehlungen nicht auf das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“, sondern können in wesentlichen Teilen auch auf andere Themenfelder übertragen werden:

- Auf Ebene der Verfahren und Prozesse zielt eine Empfehlung darauf, die Qualitätssicherung der Umsetzung des MRA auf Ebene der Durchführungsorganisationen zu verbessern (Empfehlung 1).¹⁴⁹
- Um individuelle Initiativen für die Umsetzung des MRA zu stärken, wird die Entwicklung von Anreizsystemen für Verantwortliche von Vorhaben – etwa durch die Vergabe von Preisen – empfohlen (Empfehlung 2).¹⁵⁰
- Auf konzeptueller Ebene wird die Empfehlung formuliert, in der Praxis wahrgenommenen Spannungsverhältnissen zwischen den Zielen des MRA und sektoralen Zielen entgegenzuwirken, indem BMZ-Strategiepapiere aufzeigen, wie der MRA die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele fördern kann (Empfehlung 4).¹⁵¹

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.

Während das Prinzip der Nichtdiskriminierung und das menschenrechtliche Risikomanagement in der Planung sehr gut, aber in der Durchführungsphase kaum verankert sind, zeigt sich bei der Verankerung des Prinzips der Partizipation ein umgekehrtes Bild: Die in den Fallstudien identifizierten Beispiele für die Gewährleistung der Partizipation von Rechteinhabenden sind meist auf die Durchführungsphase der Vorhaben beschränkt. Auffällig ist, dass in den untersuchten Vorhaben kaum auf die Existenz und Anwendung standardisierter Verfahren verwiesen wird, die eine systematische Verankerung der Partizipation

- ¹⁴⁹ Die Ergebnisse aus dem ersten Teil der Evaluierung verweisen darauf, dass auch in anderen Aktionsfeldern oder Kernthemen gut mit Menschenrechtsrisiken umgegangen wird. So weist ein vergleichsweise hoher Anteil von Vorhabensdokumenten über alle Kernthemen beziehungsweise Schwerpunkte hinweg Bezüge zur Risikovorbeugung auf. Zugleich weist der Befund, dass für einzelne Durchführungsorganisationen ein *Front-loading* existierender Verfahren und Prozesse existiert, darauf hin, dass die Gestaltung von Verfahren und Prozessen sektorübergreifend dazu führt, dass die Verankerung von Nichtdiskriminierung und der Umgang mit Menschenrechtsrisiken zu Beginn des Projektzyklus besser gelingt (Polak et al., 2021). Dies ergänzt eine Empfehlung aus dem ersten Teil dieser Evaluierung an die Durchführungsorganisationen, einheitliche Qualitätsstandards für die Umsetzung des MRA zu definieren (Polak et al., 2021). Eine analoge Empfehlung hat das DEval bereits im Rahmen der Evaluierung des Aktionsplans Inklusion formuliert (Schwedersky et al., 2017). Die Empfehlung der vorliegenden Evaluierung baut zudem auf einer Empfehlung der thematisch verwandten DEval-Evaluierung zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten auf. Sie empfiehlt, dass das BMZ die Qualitätssicherung zur Nutzung von Prüfungsergebnissen verbessert (Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Ergänzend sei auf die Empfehlung der DEval-Evaluierung zur Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen verwiesen, sorgfältig zu prüfen, welche Erhebungen für das Monitoring von Vorhaben notwendig sind, und dafür Ressourcen zur Verfügung zu stellen (Amine et al., 2021). Wenn zusätzliche Wirkungen im Sinne des MRA in Wirkungsmatrizen aufgenommen werden, erhöht dies auch den Anspruch an das Monitoring und die dafür benötigten disaggregierten Daten.
- ¹⁵⁰ Diese Empfehlung setzt voraus, dass Verantwortliche von Vorhaben über ausreichend Wissen über den MRA verfügen. Sie basiert damit auf anderen Empfehlungen des DEval zur Einrichtung umfassender und verpflichtender Fortbildungen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen zum Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ (Polak et al., 2021; Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Schwedersky et al., 2017). Die Grundlage für den sektorübergreifenden Charakter der Empfehlung sind auch Befunde aus dem ersten Teil der Evaluierung, in denen sich die große Bedeutung des individuellen Wissens über den MRA als Einflussfaktor auf seine Implementierung widerspiegelt (Polak et al., 2021).
- ¹⁵¹ Diese Empfehlung steht auch im Zusammenhang mit dem im ersten Teil der Evaluierung identifizierten Befund konzeptueller Unklarheit in Bezug auf die Verankerung eines Teils der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in Vorhaben. Sie baut zudem auf dem dort formulierten Befund auf, dass der MRA nur in vereinzelten Sektorstrategien vollständig verankert ist (Polak et al., 2021). Sie steht zudem im Zusammenhang mit der Empfehlung, „in den Schwerpunkten (seit „BMZ 2030“: Kernthemen) hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter Ziele und Indikatoren fest[zulegen]“, die in der Evaluierung zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten formuliert wurde (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

von Rechteinhabenden in der Planung von Vorhaben ermöglichen.¹⁵² Selbst bei der Planung von (Folge-)Vorhaben werden Rechteinhabende lediglich punktuell befragt.

Diese Schlussfolgerung legt nahe, Partizipationsmöglichkeiten für Rechteinhabende zu stärken. Befunde des ersten Teils dieser Evaluierung zeigen, dass Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Verankerung des menschenrechtlichen Prinzips der Partizipation in Verfahren und Prozessen des BMZ und einiger Durchführungsorganisationen besteht. Zudem zeigt sich eine breite Streuung der Verankerung des Prinzips je nach Sektor: Während Projektdokumente sozialer Schwerpunkte häufiger auf Partizipation Bezug nehmen, finden sich in Schwerpunkten wie Energie oder NaWi seltener Anknüpfungspunkte (Polak et al., 2021). Vor dem Hintergrund fehlender Vorgaben durch Verfahren und Prozesse verweist dies auch auf sektorspezifische Herausforderungen bei der Verankerung des Prinzips der Partizipation. Dementsprechend sei an dieser Stelle auf die im ersten Evaluierungsteil formulierte Empfehlung verwiesen, menschenrechtliche Zielgruppenanalysen auf Partnerlandebene, die die Verankerung von Partizipation in der Planung von Vorhaben stärken können, einzuführen (Polak et al., 2021, siehe auch Schwedersky et al., 2017).

Darüber hinaus existieren Beispiele, wie EZ-Vorhaben in der Praxis der Bedeutung von Partizipation als menschenrechtlichem Prinzip gerecht werden können. Eine Grundlage hierfür bilden die Definition von *meaningful Participation* im Sinne des MRA und Wege, wie diese in Verfahren verankert werden kann.¹⁵³

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 die Anforderungen an ihre Unabhängigkeit und Objektivität erfüllen.

Beschwerdemechanismen sind einer der am häufigsten diskutierten Aspekte des MRA (DIMR, 2020; FRA, 2020) und alle Durchführungsorganisationen verfügen formell über entsprechende Systeme zumindest auf institutioneller Ebene (Polak et al., 2021; KfW, 2021). Dennoch liegen auf Ebene der Durchführungspraxis nur eingeschränkt Informationen über sie vor und von Vorhaben adressierte Rechteinhabende kennen institutionelle und, sofern existent, vorhabenspezifische Beschwerdemechanismen kaum.

Nur in einzelnen Fällen berichteten Verantwortliche oder Mitarbeitende von Vorhaben beziehungsweise adressierte Rechteinhabende in den Interviews von institutionellen oder vorhabenspezifischen Beschwerdemechanismen. Zudem geht aus den Beschreibungen in den Interviews oft nicht klar hervor, wie die Beschwerdeprozesse definiert sind sowie ob und wie Rechteinhabende über den Ausgang ihrer Beschwerden

¹⁵² Bereits der erste Teil der Evaluierung formulierte diesen Befund (Polak et al., 2021). So wird Partizipation von allen Durchführungsorganisationen lediglich bei der KfW Entwicklungsbank in ihrer Nachhaltigkeitsrichtlinie thematisiert (KfW, 2022). Diese sieht unter anderem vor, dass Stakeholder-Engagement-Pläne bei Vorhaben mit hohem menschenrechtlichen Risiko eingeführt werden. Da jedoch die meisten Vorhaben im Bereich Finanzsystementwicklung mit einem niedrigen Risiko bewertet werden, werden bei den untersuchten Vorhaben kaum standardisierte Verfahren sichtbar. Lediglich in einem Fall wurde darauf verwiesen, dass Stakeholder-Engagement-Pläne erstellt wurden (siehe Kapitel 4.2). Hierbei handelt es sich um ein FZ-Vorhaben mit hohem menschenrechtlichem Risiko.

¹⁵³ So existieren Beispiele, wie EZ-Vorhaben der Bedeutung von Partizipation als menschenrechtlichem Prinzip gerecht werden können, etwa indem klar definiert wird, was *meaningful Participation* im Sinne des MRA bedeutet und wie sie in Verfahren verankert werden kann (siehe Kapitel 4.2). So zeigen Ergebnisse anderer DEval-Evaluierungen, dass die Vergabe von Kennungen einen Reflexionsprozess ermöglichen kann (Schwedersky et al., 2017; Brüntrup-Seidemann et al., 2021). So kann etwa die PD/GG-Kennung eine Reflexion über Partizipation ermöglichen. Allerdings ist die Vergabe dieser Kennung keine hinreichende Bedingung für die Einbeziehung von Rechteinhabenden. Zum einen wird die Kennung auch vergeben, wenn mit Pflichtentragenden an der Verbesserung von Governance-Prozessen zusammengearbeitet wird. Zum anderen ist Partizipation in der Handreichung zur PD/GG-Kennung nicht im Sinne des MRA beschrieben. Dies bedeutet, dass die Einbeziehung von Rechteinhabenden auch aus instrumentellen Gründen zur Verbesserung der Effektivität von Vorhaben umgesetzt wird und kaum mit dem Ziel, Rechteinhabende nachhaltig zu befähigen (für eine Unterscheidung der Ansätze siehe MEAE, 2020). Dabei könnte die Kennung genutzt werden, um systematisch Governance-Interventionen und partizipative Maßnahmen zu verzahnen. Wissenschaftliche Studien weisen darauf hin, dass eine solche Verzahnung die Effektivität von Maßnahmen steigern könnte, wenn Rechteinhabenden dadurch Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht wird. Wird hingegen keine Mitbestimmung gewährleistet, hat die Beteiligung von Rechteinhabenden per se keinen Einfluss auf der Outcome- und Impact-Ebene. Beispielsweise resultieren partizipative Planungsprozesse auf der Gemeindeebene nicht zwangsläufig in einer Verbesserung von Gesundheitsdienstleistungen aus Sicht der beteiligten Rechteinhabenden (Arkedis et al., 2021). Weitere Studien stellen fest, dass die Bürger*innenorientierung (*responsiveness*) von Entscheidungstragenden eine wichtige Bedingung für die Effektivität partizipativer Ansätze ist – insbesondere auf dezentraler Ebene (Groß, 2018; Mansuri und Rao, 2012; McGee und Gaventa, 2011).

informiert und Ergebnisse des Beschwerdeprozesses von Pflichtentragenden in Vorhaben genutzt werden. Auch konnte in keinem Vorhaben berichtet werden, wie Unabhängigkeit und Objektivität im Umgang mit Beschwerden gewährleistet werden sollen.

In den untersuchten Vorhaben ohne vorhabenspezifische Mechanismen stehen den Rechteinhabenden – neben den unbekannten institutionellen Beschwerdemechanismen – häufig lediglich informelle Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten (etwa in Form von WhatsApp-Gruppen oder Beschwerdekästen) zur Verfügung. Diese kennen die adressierten Rechteinhabenden jedoch ebenfalls nur teilweise. In jenen Fällen, in denen Rechteinhabende diese Feedback- und Kommunikationsmöglichkeiten kennen, werden sie von ihnen aufgrund ihrer Zugänglichkeit geschätzt. In den Interviews wurden insbesondere informelle Kommunikationskanäle als bedeutsam für den Austausch zwischen Vorhabensmitarbeitenden, ihren Partnern und Rechteinhabenden beschrieben. Allerdings können sie nicht als Beschwerdemechanismen bewertet werden, da sie nicht geeignet sind, Menschenrechtsverletzungen zu melden und zu bearbeiten. In Kombination mit formellen Beschwerdemechanismen könnten diese informellen Kanäle Rechteinhabenden jedoch einen niedrigschwelligen Einstieg in das Beschwerdesystem ermöglichen, etwa indem Vorhabensmitarbeitende informelle Kanäle nutzen, um Rechteinhabende auf formelle Beschwerdemechanismen aufmerksam zu machen und den Zugang zu diesen zu erleichtern.

Beschwerdemechanismen sind eine EZ-weite Aufgabe, mit denen das übergeordnete Ziel verfolgt wird, Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden und die deutsche EZ insgesamt zu verbessern. Die existierenden Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen sind auf verschiedenen Ebenen (unter anderem vorhabenspezifisch und institutionell) und bei verschiedenen Akteuren (unter anderem bei den Durchführungsorganisationen und bei Partnerorganisationen) angesiedelt. Nicht hinreichend geklärt ist bisher, wie sich die bestehenden Beschwerdemechanismen zueinander verhalten und wie internationale Anforderungen an Beschwerdemechanismen¹⁵⁴ insgesamt in der deutschen EZ umgesetzt werden. Aus dieser Schlussfolgerung leitet sich die Empfehlung ab, in einem konsultativen Prozess ein Konzept für ein unabhängiges, EZ-weites Beschwerdesystem zu entwickeln, das die bestehenden Beschwerdemechanismen konzeptionell integriert (Empfehlung 3).

Bereits der erste Teil dieser Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass Beschwerdemechanismen formell in allen Durchführungsorganisationen existieren, und empfiehlt dem BMZ und den Durchführungsorganisationen unter anderem, bestehende Beschwerdemechanismen zusammenzuführen und sich systematisch mit ihrer Qualität auseinanderzusetzen (Polak et al., 2021). Darüber hinaus baut die Empfehlung auf einer korrespondierenden Empfehlung der DEval-Evaluierung zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten auf, die eine „konsequente Institutionalisierung von Schutz- und Beschwerdemechanismen gegen sexuelles Fehlverhalten“ empfiehlt (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

Schlussfolgerung 4: Bei der Umsetzung des MRA werden komparative Stärken und Schwächen der Durchführungsorganisationen ersichtlich. In KfW-Vorhaben sind Beschwerdemechanismen vergleichsweise besser implementiert und das menschenrechtliche Risikomanagement ist umfassender verankert. In Vorhaben der GIZ gelingt die Umsetzung der Prinzipien Nichtdiskriminierung und Partizipation hingegen besser.

Die im Vergleich zur TZ etwas umfassendere Implementierung von Beschwerdemechanismen sowie der systematischere Umgang mit Menschenrechtsrisiken in der FZ können unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass der (internationale) Diskurs zu Beschwerdemechanismen bisher vorrangig auf Entwicklungsbanken (zum Beispiel die Weltbank) sowie auf großvolumige Vorhaben der FZ fokussiert ist und

¹⁵⁴ Das Independent Accountability Mechanisms Network (IAMN) – ein Zusammenschluss verschiedener unabhängiger Mechanismen der Rechenschaftspflicht unterschiedlicher Finanzinstitutionen – hat sieben Prinzipien der *citizen-driven Accountability* für Beschwerdemechanismen definiert (IAMN, 2012): Unabhängigkeit (*independence*), Unparteilichkeit (*impartiality*), Transparenz (*transparency*), Integrität und Professionalität (*integrity and professionalism*), Zugänglichkeit (*accessibility*) und Reaktionsfähigkeit (*responsiveness*). *Citizen-driven Accountability* umzusetzen impliziert, dass die Durchführungsorganisationen sich selbst als pflichtentragend verstehen und im Einflussbereich ihrer Vorhaben Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten – auch bei ihren Partnern. Rechteinhabende sind alle Personen, die diese Pflicht einfordern können, insbesondere Personen in der Zielgruppe und der breiteren Zivilgesellschaft im Umfeld der jeweiligen Vorhaben. Beschwerdemechanismen dienen dazu, Menschenrechtsverletzungen anzuzeigen und dementsprechend Rechenschaft darüber abzulegen, ob die Durchführungsorganisationen Menschenrechte achten und schützen.

somit direkte Relevanz für die FZ hat. Darüber hinaus verpflichtet die KfW Entwicklungsbank ihre Implementierungspartner im Rahmen formeller Verfahren vertraglich, Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten. Dies beinhaltet das systematische Risikomanagement auch während der Durchführung sowie in einigen Fällen auch die Implementierung eines Beschwerdemechanismus auf Ebene der Vorhaben. Hintergrund hierfür ist, dass Vorhaben der FZ aufgrund ihres finanziellen Umfangs sowie der finanzierten Aktivitäten ein tendenziell höheres Risiko für Menschenrechtsverletzungen aufweisen. Das Beschwerdesystem der TZ basiert auf einem institutionellen Beschwerdemechanismus sowie häufig auf ergänzenden informellen, niedrigschwelligen Feedback- und Kommunikationsmöglichkeiten auf Vorhabensebene. Darüber hinaus wurde das Risikomanagementsystem der KfW Entwicklungsbank erst kurz vor Beginn dieses Evaluierungsteils auf die Durchführungsphase ausgeweitet. Zum Zeitpunkt des ersten Teils dieser Evaluierung war das System noch auf die Planungsphase beschränkt (Polak et al., 2021).

In Bezug auf das Prinzip der Nichtdiskriminierung kann eine Diskriminierung strukturell benachteiligter Gruppen in den meisten Vorhaben sowohl der TZ als auch der FZ ausgeschlossen werden. Allerdings werden in den untersuchten FZ-Vorhaben häufiger Zugangsbarrieren zu den Leistungen von Vorhaben für benachteiligte Gruppen augenscheinlich. Zudem werden diese Gruppen seltener gezielt gefördert. In den Interviews wurde dies unter anderem auf zwei FZ-spezifische Herausforderungen zurückgeführt:

1. Im Bereich der Finanzsystementwicklung vergibt die FZ Darlehen an Finanzintermediäre, häufig Mikrofinanzinstitute, die den Zugang von KKMU zu günstigen Krediten fördern und einen Beitrag zum Aufbau eines stabilen und inklusiven Finanzsystems in den Partnerländern leisten sollen. Die Grundlage des Handelns der Mikrofinanzinstitute bilden ihre wirtschaftliche Rentabilität sowie ihre Bonität und das damit verbundene Rating im (internationalen) Finanzsystem. In der Praxis wird dies als Herausforderung für die gezielte Förderung von besonders benachteiligten Gruppen beschrieben, da ihre Förderung als weniger rentabel und risikofähiger erachtet wird und unter anderem das Rating der Bank auf dem Finanzmarkt potenziell schwächen kann.
2. Um mögliche Kund*innen im Sinne des *Do-no-harm*-Prinzips vor Überschuldung zu schützen und so Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden, prüfen alle untersuchten Mikrofinanzinstitute die Kreditwürdigkeit potenzieller Kund*innen. Ökonomisch besonders benachteiligte Gruppen erhalten aufgrund fehlender finanzieller Sicherheiten (Vermögen, geregeltes Einkommen) und damit verbundener Überschuldungsrisiken oftmals keinen Zugang zu Krediten.¹⁵⁵ So werden Herausforderungen, diese Gruppen aktiv zu fördern, häufig mit Verweis auf ein wahrgenommenes Spannungsverhältnis zwischen dem *Do-no-harm*-Prinzip und dem menschenrechtlichen Prinzip der Nichtdiskriminierung begründet.

Im Vergleich dazu bestehen in den untersuchten TZ-Vorhaben tendenziell bessere Voraussetzungen für die Berücksichtigung benachteiligter Gruppen. Sehr häufig handelt es sich hierbei um Vorhaben, die mehr oder weniger direkt auf die Stärkung von Rechteinhabenden ausgerichtet sind und damit leichter eine aktive Förderung benachteiligter Gruppen verankern können.

Hingegen nehmen Interviewpartner*innen den Implementierungsrahmen in FZ-Vorhaben als erschwerend für die Umsetzung des Prinzips der Nichtdiskriminierung wahr.¹⁵⁶ Dabei steht der MRA nicht im Gegensatz zu Vorhaben des Aktionsfelds, sondern kann als Grundlage für die Entwicklung inklusiver Privatsektoren und Finanzsysteme dienen. Die in der Praxis wahrgenommenen Spannungsverhältnisse sind nicht unumgänglich beziehungsweise unüberwindbar.¹⁵⁷ So empfehlen wissenschaftliche Arbeiten unter anderem, neue Produkte wie Sparkonten in Mikrofinanzinstitutionen zu fördern, um die Risiken für besonders benachteiligte Rechteinhabende zu verringern (Guérin et al., 2018). Dadurch können auch besonders benachteiligte Personengruppen am Finanzsystem beteiligt werden, ohne sie einem erhöhten Risiko der Überschuldung

¹⁵⁵ Dass dies eine wichtige Maßnahme ist, um Menschenrechtsverletzungen im Kontext von Mikrokreditvorhaben vorzubeugen, zeigen zahlreiche kritische Studien, die sich mit nicht-intendierten Effekten entsprechender Vorhaben beschäftigen (Guérin et al., 2015).

¹⁵⁶ Dass Mikrofinanzvorhaben insgesamt vor der Herausforderung stehen, auch ökonomisch besonders benachteiligte Gruppen zu fördern, zeigen beispielhaft Khan et al. (2015).

¹⁵⁷ Allerdings bleiben strategische Vorgaben unscharf mit Blick auf ihre spezifische Umsetzung – ein Befund, der bereits im ersten Teil dieser Evaluierung hervorgehoben wurde (Polak et al., 2021).

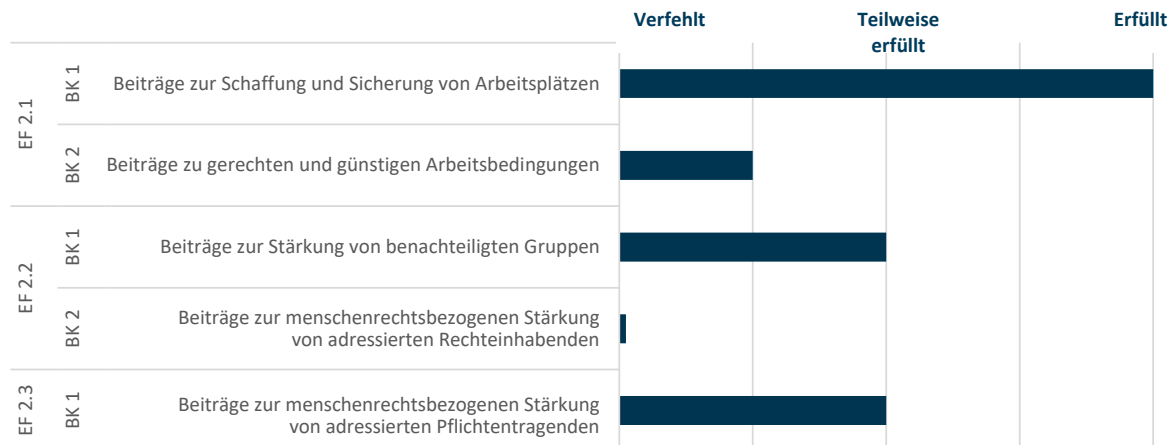
auszusetzen. Zugleich wird dadurch die wirtschaftliche Rentabilität der Banken nicht gefährdet. Auch Begleitmaßnahmen, die auf die finanzielle Bildung (*financial literacy*) von besonders benachteiligten Gruppen abzielen, können hierzu einen Beitrag leisten.¹⁵⁸

Analog zum Prinzip der Nichtdiskriminierung treten auch bei der Umsetzung des Prinzips der Partizipation Unterschiede zwischen TZ- und FZ-Vorhaben auf. Beispielsweise wird die Beteiligung von Rechteinhabenden, etwa Kund*innen einer Bank, an Entscheidungen der Partnerinstitutionen als unorthodox beschrieben. Stattdessen wird darauf verwiesen, dass sich Banken an der Nachfrage potenzieller Kund*innen ausrichten. Zwar sieht die Nachhaltigkeitsrichtlinie der KfW Entwicklungsbank auch Verfahren vor, um Partizipation in Vorhaben zu gewährleisten, etwa indem Stakeholder-Engagement-Pläne entwickelt werden (KfW, 2022; siehe dazu Polak et al., 2021). Allerdings sind diese auf Vorhaben mit hohem menschenrechtlichem Risiko beschränkt. Da die meisten Vorhaben im Mikrofinanzbereich jedoch nur mit einem geringen Risiko bewertet sind, greifen institutionell verankerte Verfahren und Prozesse bei vielen Vorhaben im Bereich der Finanzsystementwicklung nicht. Es existiert folglich auch in den Verfahren der FZ eine Lücke in Hinblick auf die Vorgabe des BMZ-Menschenrechtsleitfadens, die Partizipation von Rechteinhabenden in allen Vorhaben der bilateralen EZ zu verankern (BMZ, 2013). Dabei gäbe es Möglichkeiten, Rechteinhabende aus der potenziellen Zielgruppe in Vorhaben einzubeziehen, beispielsweise im Rahmen von Kund*innen-Befragungen oder bei der Weiterentwicklung von Produkten und Finanzdienstleistungen. Beispielsweise könnten Vertreter*innen jener Personen, die die Kriterien für Mikrokredite nicht erfüllen oder deren Anträge für Mikrokredite abgelehnt wurden, konsultiert werden, um das Angebot der Bank inklusiver zu gestalten. Ebenfalls denkbar wären Maßnahmen, die eine Beteiligung von Rechteinhabenden an Entscheidungsprozessen der Bank ermöglichen, beispielsweise die Einbindung zivilgesellschaftlicher Vertretungsstrukturen in den Aufsichtsräten von Finanzintermediären oder bei Maßnahmen zur finanziellen Grundbildung.

7.2 Schlussfolgerungen: Wirksamkeit auf Menschenrechte

Insgesamt sind die Anforderungen an die Wirksamkeit bilateraler Vorhaben auf Menschenrechte **teilweise erfüllt**. Allerdings variieren die Ergebnisse je nach Bewertungskriterium (siehe Abbildung 11): Vorhaben der bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ erfüllen den Anspruch vollständig, zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen beizutragen. Der Anspruch, zur Stärkung von benachteiligten Gruppen und zur menschenrechtlichen Stärkung von Pflichtentragenden beizutragen, wird teilweise erfüllt. Erheblicher Verbesserungsbedarf besteht bei der Schaffung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen sowie bei der menschenrechtlichen Stärkung von Rechteinhabenden.

¹⁵⁸ Es existiert eine Reihe von praktischen Beispielen, wie diese Maßnahmen im Rahmen von Mikrofinanzvorhaben auch andere Interventionen einzusetzen und alternative Produkte zu fördern, umgesetzt werden können. So war in einem der untersuchten Vorhaben ursprünglich eine Begleitmaßnahme vorgesehen, um gemeinsam mit der Mikrofinanzinstitution neue, zielgruppenadäquate Finanzprodukte zu entwickeln, die sich auch an besonders benachteiligte Gruppen richten. Diese Begleitmaßnahme wurde im Verlauf des Vorhabens jedoch nicht umgesetzt. Auch im Kontext anderer Entwicklungsbanken existieren entsprechende Beispiele (siehe dazu etwa <https://hbr.org/2016/10/making-microfinance-more-effective>, abgerufen am 4.8.2022).

Abbildung 11 Übersicht über die Wirksamkeit auf Menschenrechte

Quelle: eigene Darstellung, EF = Evaluierungsfrage, BK = Bewertungskriterium.

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. Entsprechende strategische Vorgaben des BMZ zum MRA und für das Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ sind folglich nicht systematisch verankert.

Die vorliegenden Ergebnisse zur Beschäftigungsförderung stehen im Kontext anderer Evaluierungen und Studien über Beschäftigungseffekte der deutschen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“. Die empirischen Ergebnisse dieser Studien und Evaluierungen, die hauptsächlich von den Durchführungsorganisationen selbst durchgeführt wurden, sind in der Tendenz positiv (KfW, 2012a, 2012b, 2013, 2015; GIZ, 2017).¹⁵⁹ Allerdings müssen diese Ergebnisse aufgrund der eingeschränkten Qualität der Studien sowie aufgrund von Herausforderungen bei der Erfassung von Effekten kritisch betrachtet werden. So konstatiert die DEval-Synthese der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft etwa eine „positive Verzerrung der berichteten Effekte“ der untersuchten Evaluierungen und Studien und verweist auf Herausforderungen bei der Erfassung von indirekten Wirkungen auf Impact-Ebene (Habbel et. al., 2021, S. viii). Zudem wird in Studien auf Schwierigkeiten der Messung indirekter Beschäftigungswirkungen hingewiesen (KfW, 2012d; RWI, 2014; Craviolatti, 2018).

Diese Herausforderungen spiegeln sich auch in den vorliegenden Ergebnissen dieses Evaluierungsteils wider. Identifizierte Beschäftigungseffekte sind sehr häufig nur indirekt und können von Vorhaben nicht direkt beeinflusst werden. Zudem ist eine Bewertung der Anzahl sowie der Qualität der Arbeitsplätze auf Basis der angewendeten Methoden nicht möglich. Beispielsweise beruhen die Aussagen über den Umfang von Beschäftigungseffekten in den analysierten Projektevaluierungen meist auf nicht oder nur punktuell überprüften Schätzungen der Partnerinstitutionen. Dieser kritische Befund wird auch in der DEval-Synthese der

¹⁵⁹ Die KfW gelangt in einer in den Jahren 2012 bis 2015 vorgelegten Reihe von Studien zu positiven Ergebnissen (KfW, 2012a, 2012b, 2013). In einer übergreifenden Untersuchung von Beschäftigungswirkungen wird für das Jahr 2014 zudem konstatiert, dass Zusagen von rund 7,4 Milliarden Euro „zur Schaffung und Sicherung von 37,9 Millionen Beschäftigungsjahren bzw. 1,8 Millionen Dauerarbeitsplätzen beigetragen“ hätten (KfW, 2015). Die Einschätzung der KfW Entwicklungsbank mittels Mikrofinanzvorhaben zur Beschäftigungsförderung beizutragen, ist dagegen eher zurückhaltend (KfW, 2012c). Die GIZ stellt in einer länderübergreifenden Analyse von Wirkungsdaten ihrer Programme fest, dass es gelungen sei, sowohl für Mitarbeitende von KKMU als auch für im informellen Sektor tätige Personen eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und höhere Einkommen zu erreichen (GIZ, 2017, zu exemplarischen Ergebnissen eines Beschäftigungsprogramms siehe GIZ, 2021d).

Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bestätigt.¹⁶⁰ Auch Ergebnisse von Studien, die ein breiteres Feld als nur die deutsche EZ untersuchen, bestätigen dies:

- Piza et al. (2016) zeigen, dass die Effekte von Vorhaben auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zwar positiv, jedoch klein sind. Grimm und Paffhausen (2015) stellen fest, dass die EZ oft zwar intermediäre Wirkungen wie etwa Managementfähigkeiten von Mitarbeitenden erreicht, jedoch sind Effekte hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze selten. Darüber hinaus verweisen sie darauf, dass die Effekte von Finanzinterventionen im Durchschnitt schwächer sind als Wirkungen von Existenzgründerschulungen oder von Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung (Grimm und Paffhausen, 2015).
- Insgesamt machen nur wenige Studien konkrete Angaben zu erzielten direkten und indirekten Beschäftigungseffekten (CSIS und ODI, 2016; IFC, 2011; Lancaster et al., 2006). Häufiger wird stattdessen generell die Bedeutung von EZ-finanzierten Investitionsfördermaßnahmen für das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung neuer Arbeitsplätze betont (Dhahri und Omri, 2020; ILO, 2018b; Jouanjean und te Velde, 2013; Lemma, 2019; Nguébon-Ngatat, 2018; Simpasa et al., 2015).
- Generell empfehlen die Studien, ein besonderes Augenmerk auf den informellen Sektor zu legen, da er im Vergleich zum formellen Sektor oftmals eine größere Kapazität habe, die ständig wachsende Zahl von Arbeitskräften aufzunehmen (Leo et al., 2012; Jones und Tarp, 2015; zu KKMU siehe auch OECD, 2018). Hilfreich könne zudem die Unterstützung der Partnerländer bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Beschäftigungsstrategien sein, allerdings nur dann, wenn dabei konsequent der Grundsatz der *Ownership* von Partnern beachtet werde (Seebens und Priebe, 2012).

Insgesamt lassen die Befunde des vorliegenden Evaluierungsteils den Schluss zu, dass die meisten Vorhaben des Aktionsfelds Wirkungen auf Arbeitsplätze verfolgen. Meist sind entsprechende Beiträge zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch diese Vorhaben auch plausibel. Der Umfang der Beiträge dieser Vorhaben (im Sinne der Anzahl geschaffener Arbeitsplätze) und ihre Qualität kann jedoch nicht im Rahmen dieses Evaluierungsteils bewertet werden.

Kasten 14 Zusammenfassung der Beiträge zur Agenda 2030

Die im Rahmen dieses Evaluierungsteils untersuchten Evaluierungsfragen liefern Informationen über Beiträge zur Umsetzung der Agenda 2030¹⁶¹ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ (GIZ, 2016):

- **Inhaltliche Beiträge zu SDG 8:** Beiträge zu menschenwürdiger Arbeit, die mit der Evaluierungsfrage 2.1 untersucht werden, widmen sich SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“. Die Vorhaben im Aktionsfeld tragen teilweise zur Umsetzung einzelner Aspekte dieses SDG bei, indem sie Arbeitsplätze sichern und neue schaffen. Dadurch tragen sie zu einer schrittweisen Verbesserung von Arbeitsbedingungen im Sinne der *progressive Realisation* bei. Zudem leisten sie einen Beitrag durch intermediäre Wirkungen zur Vorbereitung von Wirtschaftswachstum, etwa indem sie Unternehmen und deren Mitarbeitende stärken. Allerdings werden kaum direkte Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen geleistet.
- **Inhaltliche Beiträge zu weiteren SDGs:** Wirkungen der Vorhaben des Aktionsfelds auf Menschenrechte, die im Rahmen der Evaluierungsfrage 2.2 untersucht werden, weisen direkte Bezüge zu weiteren SDGs auf – neben SDG 1 „Keine Armut“ insbesondere zu SDG 5 „Geschlechtergleichheit“ sowie SDG 10 „Weniger Ungleichheiten“. Vorhaben des Aktionsfelds leisten teilweise direkte Beiträge zur ökonomischen Stärkung benachteiligter Gruppen. Ein Fokus liegt hierbei auf der Stärkung von Frauen, andere Gruppen stehen deutlich weniger im Blickpunkt.

¹⁶⁰ So wird in Bezug auf festgestellte Beschäftigungs- und Einkommenseffekte konstatiert, „dass die zugrundeliegenden Evaluierungen selten betrachten, ob Beschäftigungsmöglichkeiten nur verlagert oder zusätzlich neu geschaffen werden. In einigen Fällen werden neue Arbeitsstellen in den Evaluierungen und Studien außerdem als kurzfristig oder schlecht bezahlt beschrieben“ (Habbel et. al., 2021, S. xi).

¹⁶¹ Insgesamt existieren große inhaltliche und konzeptuelle Überschneidungen zwischen Menschenrechtsansätzen und der Agenda 2030. So lassen sich etwa für 90 Prozent der SDGs korrespondierende menschenrechtliche Verträge identifizieren (GIZ, 2016). Für eine detaillierte Übersicht bis auf die Ebene einzelner Indikatoren siehe <https://sdg.humanrights.dk/en/targets2>, abgerufen am 27.04.2022.

- **Beiträge zur Umsetzung des Prinzips *Leave no one behind*:** Alle menschenrechtlichen Prinzipien des MRA, allen voran die Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, weisen Überschneidungen zu diesem zentralen Motiv der Agenda 2030 auf. Die Vorhaben im Aktionsfeld setzen das Prinzip der Nichtdiskriminierung gut in der Planungsphase um, in der Durchführungsphase besteht jedoch Verbesserungsbedarf. Das Prinzip der Partizipation wird zumeist in der Durchführungsphase gut umgesetzt. Allerdings werden benachteiligte Gruppen nur vereinzelt in Konsultationsprozessen berücksichtigt.

Im Gegensatz zu dem grundsätzlich positiven Befund in Hinblick auf Beiträge zur Schaffung und/oder Sicherung von Arbeitsplätzen werden kaum Wirkungen auf Arbeitsbedingungen identifiziert. Auch Wirkungen im Sinne der Stärkung von adressierten Rechteinhabenden und Pflichtentragenden wurden kaum oder nur teilweise gefunden. Dies liegt unter anderem daran, dass nur wenige Vorhaben entsprechende Ziele verfolgen und Maßnahmen implementieren, um sie zu erreichen. Entsprechende Wirkungen sind folglich auch nicht in den Wirkungsmatrizen der Vorhaben verankert. Die in den Strategien formulierten Ansprüche des BMZ, zu entsprechenden Wirkungen beizutragen, finden sich folglich nicht gleichermaßen in den untersuchten Vorhaben.

Damit geht nicht der Anspruch einher, dass jedes einzelne Vorhaben gleichermaßen explizite Wirkungen auf die menschenrechtliche Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden oder zur Stärkung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen verfolgen sollte. Allerdings sollten sich die untersuchten strategischen Ziele des BMZ zumindest im Portfolio insgesamt und pro Land im Sinne einer systematischen Verankerung wiederfinden. Die Befunde der Evaluierung zeigen, dass entsprechende strategische Ziele eher punktuell und unsystematisch im Portfolio des Untersuchungszeitraums verankert sind. Beispielsweise werden gerechte und günstige Arbeitsbedingungen in den untersuchten Vorhaben vor allem im Sinne von Einkommenssteigerung umgesetzt. Andere Aspekte – wie etwa Arbeitszeiten, Arbeitspausen oder Vereinigungsfreiheit – werden kaum thematisiert. Entsprechende inhaltliche Anknüpfungspunkte nutzen die Vorhaben in der Praxis selten. Dabei existieren sowohl innerhalb des Aktionsfelds als auch in verwandten EZ-Bereichen gute Beispiele, wie EZ-Vorhaben auf konzeptueller Ebene Arbeitsstandards als Ziele verankern können (siehe Kapitel 5.1).

Dass die Verankerung menschenrechtlicher Wirkungen im Aktionsfeld dazu beitragen kann, die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen von EZ besser zu erreichen, zeigt eine Reihe wissenschaftlicher Studien. Durch die Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen im Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung können beispielsweise wichtige Beiträge zum Wirtschaftswachstum beziehungsweise zur Armutsreduzierung geleistet werden. So verweist beispielsweise Reeg (2015) darauf, dass ein Großteil der bestehenden Arbeitsplätze in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen keine Wege aus der Armut darstellten. Vielmehr brauche es nicht nur mehr Arbeitsplätze, sondern auch solche mit besseren Arbeitsbedingungen, etwa mit einem besseren Gehalt.¹⁶² Dass entsprechende Wirkungen auch im Rahmen von Vorhaben des Aktionsfelds verankert werden können, zeigt sich exemplarisch an den Ergebnissen einer Evaluierung der ILO. Darin wurde festgestellt, dass Mikrofinanzvorhaben wichtige Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen leisten können. Durch den Einsatz neuer finanzieller und nicht-finanzieller Maßnahmen – wie Sparprodukten oder Mikroversicherungen beziehungsweise Trainingsmaßnahmen – könnten Mikrofinanzvorhaben unter anderem aktiv zur Reduzierung von arbeitsbezogenen Gesundheitsrisiken oder Kinderarbeit beitragen (ILO, 2015; Balkenhol et al., 2012).

Schlussfolgerung 6: Unklare sektorspezifische Anforderungen des MRA für Vorhaben im Aktionsfeld „Privatwirtschafts- und Finanzsystementwicklung“ erschweren die Verankerung von menschenrechtsbezogenen Wirkungen. Dazu tragen auch das fehlende Wissen über den MRA sowie die Wahrnehmung bei, dass er im Kontext der Vorhaben nicht relevant sei. Möglichkeiten für inhaltliche Anknüpfungspunkte zwischen Vorhaben des Aktionsfelds und dem MRA werden daher oft nicht genutzt.

¹⁶² Zugleich wird in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung staatlicher Rahmenbedingungen hingewiesen, etwa indem Arbeitsstandards sowohl de jure als auch de facto staatlich reguliert werden und der politische Wille für den Einsatz für Arbeitsrechte gegeben ist (Berliner et al., 2015; Robertson et al., 2016).

Es gibt eine Reihe von Faktoren, die die Übernahme menschenrechtlicher Ziele in den Vorhaben des Aktionsfelds „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ erschweren. So unterliegen entsprechende Vorhaben teilweise herausfordernden Rahmenbedingungen, die eine Verankerung dieser Ziele erschweren: Zunächst können viele Vorhaben Wirkungen auf Rechteinhabende aufgrund ihrer Implementierungsstruktur hauptsächlich indirekt auf Impact-Ebene erreichen. Ziele auf dieser Ebene können die Vorhaben nicht direkt beeinflussen. Dies gilt vor allem für Kredite, die im Rahmen der FZ vergeben werden. In den Interviews wurde etwa betont, dass es bei kreditbasierten (im Gegensatz zu zuschussbasierten) Vorhaben notwendig sei, die Wirtschaftlichkeit für Partner im Blick zu behalten. Dies erschwere die Verankerung direkter menschenrechtlicher Ziele, insbesondere die Förderung strukturell benachteiligter Gruppen (siehe Schlussfolgerung 4).

Darüber hinaus trägt der Partnerlandkontext zur eingeschränkten Verankerung von entsprechenden Zielen bei. So erklären Vorhabensverantwortliche und -mitarbeitende den fehlenden Bezug auf Arbeitsbedingungen teilweise damit, dass KKMU in manchen Partnerlandkontexten sehr häufig informelle Kleinstunternehmen umfassen würden, in denen keine oder nur sehr wenige Personen angestellt beschäftigt seien. Dieser Kontext erschwere eine systematische Verankerung von Kernarbeitsnormen. Allerdings zeigen die Ergebnisse des vorliegenden Evaluierungsteils auch, dass der fehlende Bezug auf Arbeitsrechte über unterschiedliche Partnerlandkontexte und Vorhabensarten hinweg stabil bleibt.

Vor diesem Hintergrund geben das BMZ-Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011) und der dazugehörige Leitfa-den (BMZ, 2013a) kaum Anleitung, wie der MRA in der Praxis umgesetzt werden kann. Bereits im ersten Teil der vorliegenden Evaluierung wurden konzeptuelle Lücken in Bezug auf die Spezifika von Vorhaben in einzelnen Sektoren identifiziert und entsprechende anwendungsorientierte Hilfestellungen für Entscheidungs-tragende im BMZ und den Durchführungsorganisationen empfohlen (Polak et al., 2021). Im Aktionsfeld „Privat-wirtschafts- und Finanzsystementwicklung“ existieren in den meisten Vorhaben inhaltliche Anknüpfungspunkte an Menschenrechte etwa in Bezug auf Arbeitsrechte benachteiligter Gruppen, die sich jedoch kaum in den Zielen der Vorhaben niederschlagen.

Dieser Befund korrespondiert mit dem Ergebnis, dass die Vorgaben des MRA bei den Verantwortlichen von Vorhaben oft nicht bekannt sind beziehungsweise der Ansatz in seiner Ganzheitlichkeit nicht akzeptiert wird. So zeigen die Ergebnisse, dass in jenen Vorhaben, in denen entsprechende Wirkungen verankert sind, sehr häufig kein umfassender Bezug zum MRA oder zu den ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wird.

Aus den Schlussfolgerungen 5 und 6 leitet sich die Empfehlung ab, vermehrt intendierte Wirkungen auf Men-schenrechte in den Vorhaben zu verankern. Eine bessere Verankerung des MRA in den Vorhaben kann indi-rekt dazu beitragen (Empfehlungen 1 bis 4). Darüber hinaus sollte die Entwicklung von Muster-Modulbau-steinen und -Begleitmaßnahmen in den jeweiligen Durchführungsorganisationen es ermöglichen, direkte Wirkungen auf Menschenrechte auch in jenen Vorhaben zu verankern, in denen der Implementierungskon-text und sektorale Ziele eine Verankerung erschweren (Empfehlung 5).¹⁶³

7.3 Schlussfolgerungen: interne Kohärenz

Die in den Fallstudien auf Distanz untersuchten BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben unterschiedlicher Akteurs-gruppen – staatlicher Durchführungsorganisationen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und privatwirt-schaftlicher Unternehmen – sind hinsichtlich des geografischen Einsatzortes sowie der Art der Partnerorga-nisationen komplementär zueinander. Verbesserungspotenzial besteht allerdings hinsichtlich ihrer absichtsvollen Bezugnahme aufeinander.

¹⁶³ Diese Empfehlung ist zunächst auf Vorhaben im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ ausgerichtet. Sie steht im Zusammenhang mit einer Empfehlung der DEval-Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten, ergänzende Maßnahmen für ökonomisch benachteiligte Gruppen einzuführen, die „nicht Teil der WSK-Förderung [Wertschöpfungskettenförderung] sein [sollen], um diese nicht zu überfrachten“ (Kaplan et al., 2016, S. xiv). Jedoch verweisen Ergebnisse aus dem ersten Teil der Evaluierung darauf, dass auch in anderen Sektorkontexten die Wahrnehmung besteht, dass Aspekte des MRA in Spannung zu sektoralen Zielen stehen können (Polak et al., 2021). Dementsprechend legt die Empfehlung nahe, mittelfristig auch in anderen Aktionsfeldern beziehungsweise Kernthemen Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen zu entwickeln.

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 anderer Akteursgruppen 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.

Die Komplementarität von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Vorhaben in den Partnerländern der deutschen EZ geht vor allem auf die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Akteursgruppen zurück. Beispielsweise arbeiten sie hauptsächlich mit Partnerorganisationen aus ähnlichen Akteursgruppen in den Partnerländern zusammen. So führen Alleinstellungsmerkmale der jeweiligen Akteursgruppen (im Sinne von EZ-Instrumenten) dazu, dass in der Praxis Vorhaben unterschiedlicher Art ähnliche Ziele erreichen sollen. Allerdings findet keine absichtsvolle Bezugnahme in der Ausgestaltung der Vorhaben statt, sodass sich diese eher durch ein Nebeneinander denn ein Miteinander charakterisieren lassen.

Dieser Befund in Hinblick auf die Abstimmung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen beziehungsweise privatwirtschaftlichen Akteuren spiegelt sich auch in anderen Evaluierungen und Studien wider. So verweist etwa das OECD DAC darauf, dass Beiträge der deutschen EZ durch einen „*whole-of-Germany*“-Ansatz, der unter anderem staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure umfassen kann, deutlich erhöht werden könnten. In diesem Zusammenhang schlägt das OECD DAC gemeinsame Länderstrategien vor, um die Vorteile der pluralistischen EZ-Struktur noch besser zu nutzen (OECD, 2021b). Auch eine Reihe von DEval-Evaluierungen benennt Verbesserungspotenziale bei der Koordination staatlicher und privatwirtschaftlicher Vorhaben.¹⁶⁴

Insgesamt werden die untersuchten Vorhaben dem Anspruch des BMZ an Koordination nur teilweise gerecht. Der Anspruch an Koordination sowohl für zivilgesellschaftliche als auch für privatwirtschaftliche Akteure ist jedoch von Widersprüchen geprägt:

- Der über zivilgesellschaftliche Träger umgesetzten EZ wird einerseits ein „hohes Maß an Autonomie sowie das Subsidiaritätsprinzip“ (BMZ, 2014, S. 6) zugeschrieben. Dem liegt unter anderem die Annahme zugrunde, dass zivilgesellschaftliche Organisationen über komparative Vorteile gegenüber staatlichen Durchführungsorganisationen verfügen können, etwa bei der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen in den Partnerländern, wenn eine Kooperation mit staatlichen Stellen nicht möglich ist (BMZ, 2011, S. 17). Andererseits wird jedoch auch die Anforderung formuliert, dass zivilgesellschaftliche Vorhaben „in Kombination mit anderen Maßnahmen ein Höchstmaß an Wirkungen“ erzielen sollen und so „alle Synergieeffekte beim Einsatz öffentlicher Mittel“ (BMZ, 2014, S. 14) genutzt werden.¹⁶⁵ Ausdruck dieses Anspruchs, Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Träger und staatlicher Durchführungsorganisationen zu koordinieren, ist die formell verankerte Möglichkeit einer iterativen Abstimmung vor Erstellung einer Länderstrategie (Dok. 153).¹⁶⁶

¹⁶⁴ Die Evaluierung des develoPPP.de-Programms formuliert etwa die Empfehlung, die Kohärenz zwischen Programmen sicherzustellen und Kooperationspotenziale möglichst vollständig auszunutzen (Hartmann et al., 2017). Analog dazu empfiehlt die Evaluierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor, den entwicklungspolitischen Nutzen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu verbessern, unter anderem indem die Einbindung von Unternehmen in bilaterale TZ-Vorhaben regelmäßig geprüft wird (Kaplan et al., 2018). Die Synthese der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zeigt diesbezügliche Verbesserungen in jüngerer Zeit. Darin wird etwa auf das Beispiel des gelungenen Ineinandergreifens des Programms develoPPP.de mit der Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ rekurriert. Trotz dieses positiven Beispiels kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass eine stärkere Verknüpfung zwischen Vorhaben und Instrumenten verschiedener Komponenten des BMZ-Portfolios sinnvoll wäre (Habbel et al., 2021).

¹⁶⁵ Dieser Anspruch kann durchaus auch aus der Erklärung von Paris (*Paris Declaration*) und ihren Prinzipien abgeleitet werden und wird in Grundsätzen von in der EZ tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO) geteilt: „ZGO oder auch private Stiftungen bilden einen wichtigen Teil der Geberlandschaft vor Ort. Im Sinne der Erklärung von Paris sollte nichtstaatliche und staatliche Entwicklungszusammenarbeit die Potenziale zur Wirkungserhöhung in ihrem Zusammenwirken sowie zwischen den ZGO Maßnahmen untereinander identifizieren und im Sinne der Wirkungserhöhung nutzbar machen“ (VENRO, 2007).

¹⁶⁶ Allerdings sieht diese iterative Abstimmung lediglich eine fakultative Einbindung von zivilgesellschaftlichen und/oder privatwirtschaftlichen Akteuren vor. Darüber hinaus existieren sogenannte Ländergespräche, zu denen zivilgesellschaftliche Vertreter*innen eingeladen werden können (Dok. 154). Diese Gespräche dienen jedoch nicht der Koordination, sondern vorwiegend der Vorstellung finaler Länderstrategien sowie dem Austausch über Rahmenbedingungen vor Ort (Polak et al., 2021).

Auch zeugt eine interne Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen den kirchlichen Hilfswerken und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der Vorgängerorganisation der GIZ, von der Absicht, Zusammenarbeit durch Koordination aktiv zu gestalten (Dok. 155).

- Bei der Koordination privatwirtschaftlicher Akteure existieren ebenfalls Spannungsverhältnisse: Während Vorhaben und Instrumente der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auf den unternehmerischen Zielen der Unternehmen basieren, besteht zugleich die Anforderung, dadurch zu entwicklungspolitischen Wirkungen beizutragen und hierbei mit staatlichen Vorhaben zusammenzuarbeiten (Kaplan et al., 2018).¹⁶⁷

Insgesamt lassen sich widersprüchliche Tendenzen in den Anforderungen des BMZ an Koordination erkennen. Dies hat Auswirkungen auf die Fragen, wie Koordination in der EZ-Praxis umgesetzt werden soll und (vor dem Hintergrund hoher Transaktionskosten) welches Maß an Koordination notwendig ist, um die unterschiedlichen Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der vorliegende Evaluierungsteil, in den Partnerländern Koordinationsmöglichkeiten unterschiedlicher Akteursgruppen in Bezug auf gemeinsame menschenrechtliche Wirkungen zu identifizieren. Als Grundlage hierfür können Kooperationsformate in den Partnerländern dienen, die es Akteursgruppen ermöglichen, informiert Synergiepotenziale von Vorhaben zu identifizieren (Empfehlung 6).

7.4 Empfehlungen

Die Empfehlungen dieses Evaluierungsteils sind entlang der folgenden drei Bereiche strukturiert: (1) Stärkung der querschnittlichen Verankerung des MRA und Schaffung von Grundlagen für Wirkungen auf Menschenrechte, (2) Erhöhung von Wirkungen auf Menschenrechte sowie (3) Ausbau interner Kohärenz der deutschen EZ in Hinblick auf Menschenrechte. Dabei ist die Stärkung der querschnittlichen Verankerung des MRA eine Voraussetzung für die Erhöhung der Wirkungen auf Menschenrechte. Der Ausbau der Kohärenz nimmt auch Akteure außerhalb des BMZ und der staatlichen Durchführungsorganisationen mit in den Blick, um menschenrechtsbezogene Wirkungen zu erzielen.

Kasten 15 Relevanz der Evaluierung für eine feministische Entwicklungspolitik

Mit dem Regierungswechsel 2021 hat das BMZ entschieden, eine feministische Entwicklungspolitik umzusetzen. Aktuell existiert aber noch keine ausformulierte Strategie hierzu. Bisher veröffentlichte, grobe inhaltliche Eckpunkte verweisen darauf, dass sie unter anderem darin besteht, „Geschlechterungerechtigkeiten aktiv anzugehen, und besonders Frauen, Mädchen und andere marginalisierte Gruppen gezielt zu fördern und gleichberechtigt einzubinden“.¹⁶⁸

Anhand bisher veröffentlichter Aussagen zur Ausgestaltung der feministischen Entwicklungspolitik lassen sich **inhaltliche und konzeptuelle Überschneidungen mit dem entwicklungspolitischen MRA** identifizieren. Feministische Entwicklungspolitik verfolgt demnach den Anspruch, die Durchsetzung von Menschenrechten unabhängig von Geschlecht oder weiteren persönlichen Merkmalen zu unterstützen.¹⁶⁹ Inhaltliche Überschneidungen bestehen dabei durch die Ausrichtung auf Gleichberechtigung, Teilhabe, das Empowerment benachteiligter Gruppen sowie durch einen Fokus auf die Überwindung von Ungerechtigkeiten, Diskriminierung und deren zugrundeliegenden Strukturen und Machtasymmetrien. Hier sind Verbindungen

¹⁶⁷ Eines der Grundelemente der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ist, dass Vorhaben und Instrumente zur Ko-Finanzierung privater Unternehmen nur „entwicklungswirksame Projektideen“ fördern (Habbel et al., 2021, S. iv). Dabei existiert eine Reihe von Instrumenten, die einen koordinierten Einsatz privatwirtschaftlicher und bilateraler Vorhaben vorsehen. So sieht die integrierte Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft, zu denen auch im Rahmen des Programms develoPPP.de finanzierte Vorhaben gehören können, die Integration von privatwirtschaftlichen Aktivitäten in bilaterale Programme vor. Darüber hinaus existiert mit den Multiakteurspartnerschaften ein Instrument, dessen konstitutives Element der koordinierte Einsatz staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure ist (Kaplan et al., 2018, Hartmann et al., 2017).

¹⁶⁸ <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/feministische-entwicklungspolitik>, abgerufen am 19.8.2022.

¹⁶⁹ <https://www.bmz.de/de/themen/feministische-entwicklungspolitik>, abgerufen am 17.8.2022

zu den menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und Empowerment sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht als Kernelemente des MRA erkennbar. Konzeptuell bestehen Überschneidungen durch die Wertebasierung der Ansätze – das bedeutet, dass Entwicklungspolitik in beiden Ansätzen nicht ausschließlich als ein Instrument zur Erreichung von Zielen wie Armutsreduzierung verstanden wird, sondern darüber hinaus der Förderung spezifischer Werte und völkerrechtlicher Normen dient.

Diese Überschneidungen weisen darauf hin, dass einzelne Aspekte der feministischen Entwicklungspolitik auch zuvor schon in der Entwicklungspolitik verankert waren. Bisher veröffentlichte Eckpunkte weisen darauf hin, dass feministische Entwicklungspolitik diese fortführt und darauf aufbauend einen stärker (gender-)transformativen, menschenrechtlichen und machtkritischen Anspruch verfolgen könnte (Stand August 2022). In diesem Sinne können die Befunde und Empfehlungen der vorliegenden Evaluierung für die konzeptuelle Konkretisierung einer feministischen Entwicklungspolitik sowie deren praktische Umsetzung genutzt werden. Während der erste Evaluierungsteil Befunde und Empfehlungen zu den Inhalten des MRA und seiner Verankerung im BMZ und in den Durchführungsorganisationen enthält (Polak et al., 2021), liefert der vorliegende zweite Teil Ergebnisse zur Umsetzung des MRA in EZ-Vorhaben sowie zur Wirksamkeit in Partnerländern. Hierfür relevante Befunde sind beispielsweise, dass die untersuchten Vorhaben bisher meist nur Frauen als strukturell benachteiligte Gruppe adressieren und andere Gruppen seltener berücksichtigen.¹⁷⁰ Dabei wird „Geschlechtergerechtigkeit“ häufig mit „Frauenförderung“ in einem binären Geschlechterverständnis gleichgesetzt und Mehrfachdiskriminierungen werden meist nicht bedacht (Polak et al., 2021).

Die Empfehlungen des vorliegenden Evaluierungsteils sind für die Umsetzung einer werteorientierten Entwicklungspolitik in den Partnerländern in strategischer wie wirkungsorientierter Hinsicht relevant:

- **In strategischer Hinsicht ist Empfehlung 4 (systematische Integration des MRA in Kernthemenstrategien) für eine feministische Entwicklungspolitik bedeutsam:** Vor der Finalisierung der Kernthemenstrategien besteht hier die Möglichkeit, Spannungsfelder zwischen sektoralen Zielen wie unternehmerischem Wachstum und der Umsetzung des MRA auszutarieren. Im Sinne einer wertebasierten Entwicklungspolitik kann hier dafür gesorgt werden, dass das Austarieren nicht einseitig zu Lasten des MRA geschieht, sondern vielmehr die Ziele und Anliegen einer feministischen Entwicklungspolitik in den Kernthemenstrategien verankert werden.
- **In Hinblick auf die menschenrechtsbezogene Wirksamkeit sind Empfehlungen 1 (Qualitätssicherung der Verankerung des MRA) und 5 (Muster- Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen für den MRA) relevant.** Beide Empfehlungen bieten Anknüpfungspunkte, wie Wirkungen auf strukturell benachteiligte Gruppen systematisch in EZ-Vorhaben verankert werden können. **Darüber hinaus ist Empfehlung 6 (Kohärenz für Menschenrechte in den Partnerländern stärken) bedeutsam.** Sie zielt darauf ab, Synergiepotenziale von BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben für die gemeinschaftliche Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern zu nutzen.

¹⁷⁰ Der erste Evaluierungsteil bestätigt den Befund, dass den Rechten von Frauen und Mädchen eine besondere Bedeutung im MRA zukommt, die Rechte von LSBTI hingegen nur eine untergeordnete Rolle spielen (siehe Kapitel 4.2 und 5.2.8 in Polak et al., 2021).

7.4.1 Empfehlungen zur Umsetzung des MRA und zu den Grundlagen für Wirkungen auf Menschenrechte

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.

Adressat*innen: GIZ (Sektorvorhaben Menschenrechte und Fach- und Methodenbereich), KfW Entwicklungsbank (Kompetenzzentren für Menschenrechte) und weitere relevante Einheiten der Durchführungsorganisationen.

- **Umsetzungshinweis 1:** Die Durchführungsorganisationen können existierende Qualitätssicherungssysteme für das menschenrechtliche Risikomanagement – das Safeguard+Gender-Managementsystem der GIZ sowie die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung der KfW Entwicklungsbank – so weiterentwickeln, dass diese nicht nur menschenrechtliche Risiken und Wirkungen zu Beginn von Vorhaben überprüfen, sondern die Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien während des gesamten Projektzyklus von Vorhaben überprüfen.
- **Umsetzungshinweis 2:** Die Durchführungsorganisationen können bestehende Verfahren und Prozesse, die das BMZ für die Verankerung des Qualitätsmerkmals und für die Berichterstattung darüber vorgibt, nutzen, um die Ergebnisse der Qualitätssicherung zu dokumentieren. Dies umfasst unter anderem BMZ-Vorgaben zur Verankerung von Qualitätsmerkmalen in Modulvorschlägen und zur entsprechenden Berichterstattung oder die Verwendung von disaggregierten Standardindikatoren für benachteiligte Gruppen. Wirkungen auf Menschenrechte können darüber hinaus mittels Indikatoren in Wirkungsmatrizen verankert werden, die entsprechend der internationalen Standards des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte formuliert werden (siehe Kasten 5).
- **Umsetzungshinweis 3:** Die Durchführungsorganisationen können bei der Weiterentwicklung der Qualitätssicherung Synergien zu anderen Qualitätsmerkmalen nutzen. So kann die querschnittliche Verankerung weiterer Qualitätsmerkmale wie beispielsweise Anti-Korruption ebenfalls in der Qualitätssicherung geprüft werden.
- **Umsetzungshinweis 4:** Die Durchführungsorganisationen können ihre für die Qualitätssicherung zuständigen Einheiten sowie die Vorhaben in den Partnerländern mit den hierfür notwendigen Ressourcen ausstatten. In diesem Zusammenhang können auch Ansprechpersonen für das Qualitätsmerkmal in den Partnerländern (analog zu den *Gender Focal Points* der GIZ oder den Umwelt- und Sozialsachverständigen in der KfW Entwicklungsbank) als Ressourcen für die Qualitätssicherung festgelegt werden.

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.

Adressat*innen: GIZ (Sektorvorhaben Menschenrechte und Fach- und Methodenbereich), KfW Entwicklungsbank (Kompetenzzentren für Menschenrechte), BMZ-Menschenrechtsreferat (413) sowie weitere relevante BMZ-Referate und Einheiten der Durchführungsorganisationen.

- **Umsetzungshinweis 1:** Das BMZ kann neben Fortbildungen (siehe Empfehlung 9 des ersten Evaluierungsteils) im Leistungsprofil Anreizsysteme als Maßnahme zur Umsetzung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ verankern. Durch das Anreizsystem identifizierte gute Umsetzungsbeispiele des MRA können systematisch gesammelt und für anwendungsorientierte Lernprozesse – etwa im Rahmen von Fortbildungen – genutzt werden.
- **Umsetzungshinweis 2:** Um die Preisverleihung oder die Preisverleihungen im Rahmen seines Beratungsauftrags zu begleiten, können dem Sektorvorhaben Menschenrechte vom BMZ die dazu benötigten Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Inhaltlich kann die Preisverleihung auch dazu genutzt werden, gelungene Beispiele unterschiedlicher Durchführungsorganisationen in den Kontext der feministischen Entwicklungspolitik zu stellen und dadurch sichtbar zu machen.
- **Umsetzungshinweis 3:** Um eine Gleichbehandlung der Organisationen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Implementierungskontexte zu gewährleisten, können gemeinsame Qualitätsstandards für die Umsetzung des MRA als Grundlage für die Bewertung herangezogen werden (siehe Empfehlung 8 des ersten Evaluierungsteils). Neben der Verankerung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien kann auch die Kohärenz von BMZ-(ko-)finanzierten Vorhaben in einem Partnerland als Bewertungskriterium Berücksichtigung finden (siehe Empfehlung 6).
- **Umsetzungshinweis 4:** Ergänzende organisationsspezifische Anreizsysteme können an die jeweilige Organisationskultur angepasst werden. Beispielsweise kann die querschnittliche Verankerung des Qualitätsmerkmals in den Leistungsbewertungen von Vorhabensverantwortlichen thematisiert 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 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.

Adressat*innen: BMZ-Grundsatzreferate für die institutionelle Steuerung der Durchführungsorganisationen (GS12, GS13), BMZ-Menschenrechtsreferat (413), GIZ (Stabsstelle Compliance und Integrität), KfW Entwicklungsbank (zentrale Beschwerdestelle) sowie weitere relevante BMZ-Referate und Einheiten der Durchführungsorganisationen.

Umsetzungshinweis 1: Das BMZ und die Durchführungsorganisationen können das im Konzept ausgearbeitete Beschwerdesystem explizit an den internationalen Standards der *citizen-driven Accountability* des Independent Accountability Mechanisms Network sowie an den *VN Guiding Principles on Business and Human Rights* ausrichten.

Umsetzungshinweis 2: Das BMZ und die Durchführungsorganisationen können in dem Konzept klären, wie Monitoring und Berichterstattung verschiedener institutioneller und vorhabenspezifischer Beschwerdemechanismen geregelt sind, sodass die jeweils zuständigen Einheiten des BMZ und der Durchführungsorganisationen steuerungsrelevante Informationen erhalten und auf diese reagieren können.

Umsetzungshinweis 3: Das BMZ kann prüfen, wo sich ein unabhängiger, EZ-weiter Beschwerdemechanismus ansiedeln lässt (siehe auch Umsetzungshinweis 3.1 des ersten Evaluierungsteils). Möglich sind die Ansiedlung beim DIMR oder die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums nach dem Vorbild des *Independent Complaints Mechanism* der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, der Netherlands Development Finance Company und der französischen Proparco.

Umsetzungshinweis 4: Das BMZ kann das unabhängige, EZ-weite Beschwerdesystem von einer unabhängigen Instanz wie dem DIMR überprüfen lassen.

Umsetzungshinweis 5: Die Durchführungsorganisationen können in Modul- oder Programmvorschlägen schriftlich festhalten, wie die Anforderungen des Konzepts an Beschwerdemechanismen in konkreten Vorhaben umgesetzt werden sollen, und Maßnahmen ergreifen, um institutionelle Beschwerdemechanismen bei den eigenen Mitarbeitenden und denen der Partnerorganisationen bekannter zu machen.

Umsetzungshinweis 6: Die Durchführungsorganisationen können im Sinne einer stärkeren Verankerung des Partizipationsprinzips betroffene lokale Interessengruppen in die Gestaltung der vorhabenspezifischen Beschwerdemechanismen einbinden beziehungsweise Trägerorganisationen dazu verpflichten, um die Anforderungen von Rechteinhabenden an und Zugangsmöglichkeiten zu Beschwerdemechanismen sicherzustellen.

Umsetzungshinweis 7: Die Durchführungsorganisationen können Maßnahmen ergreifen oder ihre Partnerorganisationen dazu verpflichten, die Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen für Rechteinhabende zu gewährleisten, beispielsweise indem sie mit gezielten, zielgruppenangemessenen Aktivitäten die Bekanntheit der institutionellen und vorhabenspezifischen Beschwerdemechanismen stärken.

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.

Adressat*innen: Die für das jeweilige Kern- oder Initiativthema zuständigen BMZ-Sektorreferate, BMZ-Menschenrechtsreferat (413).

Umsetzungshinweis 1: Die für die Kern- und Initiativthemen jeweils verantwortlichen Sektorreferate können gemeinsam mit dem BMZ-Menschenrechtsreferat die Verantwortung für die Entwicklung von Handlungsansätzen übernehmen. Dazu können existierende Verfahrensschritte wie die Kommentierung von Kernthemenstrategien und darauffolgender Verfahrensschritte genutzt werden.

Umsetzungshinweis 2: Um auf der strategischen Ebene die interne Kohärenz der deutschen EZ zu stärken (siehe Empfehlung 6), können die Handlungsansätze auch die Möglichkeit einer Arbeitsteilung zwischen bilateralen Durchführungsorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmen beinhalten.

7.4.2 Empfehlungen zur Verankerung von Wirkungen auf Menschenrechte

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

Die Durchführungsorganisationen sollten menschenrechtliche Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen zur Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtenträgenden 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.

Adressat*innen: GIZ (Sektorvorhaben Menschenrechte und der Fach- und Methodenbereich), KfW Entwicklungsbank (Kompetenzzentren für Menschenrechte) sowie weitere relevante Einheiten der Durchführungsorganisationen.

- **Umsetzungshinweis 1:** Die Durchführungsorganisationen können Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen intern mit Unterstützung des Sektorvorhabens Menschenrechte entwickeln, sodass neben dem organisationsspezifischen Implementierungskontext der Vorhaben auch das spezifische Wissen zum MRA berücksichtigt werden kann. Die dafür notwendigen Ressourcen können innerhalb der Durchführungsorganisationen bereitgestellt werden.
- **Umsetzungshinweis 2:** Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen können Maßnahmen beinhalten, die Wirkungen auf Menschenrechte vor dem Hintergrund des Implementierungskontextes von Vorhaben in Aktionsfeldern und Kernthemen als Ziel haben. Im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ kann dies etwa die partizipative Entwicklung neuer Mikrofinanzprodukte für strukturell benachteiligte Gruppen oder eine Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahme zu Arbeitsrechten für Rechteinhabende beinhalten.
- **Umsetzungshinweis 3:** Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen können bei der Konzeption von Vorhaben als beispielhafte Vorlagen dienen. Die für die Vorhaben Verantwortlichen können diese auf den jeweiligen Kontext anpassen und sie entweder in Vorhaben integrieren oder als flankierende Begleitmaßnahme einplanen.

7.4.3 Empfehlungen zur Stärkung der internen Kohärenz

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.

Adressat*innen: WZ-Referent*innen, BMZ, bilaterale, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure der deutschen EZ.

- **Umsetzungshinweis 1:** WZ-Referent*innen können dafür Sorge tragen, dass Informationen über Vorhaben systematisch zusammengefasst werden, um eine Grundlage für Kooperationsformate bereitzustellen. So können sektorübergreifend relevante Informationen bereitgestellt werden, die einen vertieften Einblick in die Aktivitäten, Interventionsgebiete und Partnerorganisationen ermöglichen.

- **Umsetzungshinweis 2:** Bei den Treffen kann die bisher vornehmlich implizite Arbeitsteilung zwischen den Akteursgruppen gemeinsam weiterentwickelt und festgehalten werden und somit die Grundlage für die dezentrale Kooperation auf Ebene des Partnerlandes schaffen.
- **Umsetzungshinweis 3:** Die Kooperation kann kontextspezifisch unterschiedliche Formen annehmen. Sie kann von der Zusammenarbeit und dem Austausch im Rahmen einzelner Vorhaben oder Komponenten von Vorhaben bis zur Konzeption gemeinsamer Maßnahmen bilateraler, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure reichen.
- **Umsetzungshinweis 4:** Indem Synergiepotenziale genutzt werden, können die beteiligten Akteure ihre jeweiligen komparativen Vorteile einbringen, um Elemente der feministischen Entwicklungspolitik in den Partnerländern umzusetzen.
- **Umsetzungshinweis 5:** Sollten sich die Zuständigkeiten für Kohärenz oder die gemeinschaftliche Verwirklichung für Menschenrechte verändern, kann das BMZ prüfen, ob es neben den WZ-Referent*innen weitere Ansprechpersonen geben soll, die die Aufgabe der Koordination der Akteursgruppen übernehmen können.

8. LITERATUR

- ADA (2019)**, *Meta-Evaluation of ADA Project and Programme Evaluation*, Austrian Development Agency, Wien.
- Aghekyan, E. et al. (2018)**, *Democracy in Crisis*, Freedom in the World Report, Nr. 12, Freedom House, Washington D.C.
- Alford-Jones, K. (2022)**, „How injustice can lead to energy policy failure: A case study from Guatemala“, *Energy Policy*, Vol. 164, Nr. 112849.
- Alkire, S. (Hrsg.) (2015)**, *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Amine, M. et al. (2021)**, *Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen. Erfahrungen aus den Programmen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Ägypten, Mosambik und Myanmar*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Amir, Y. (1969)**, „Contact hypothesis in ethnic relations“, *Psychological Bulletin*, Vol. 71, Nr.5, S.319-342.
- Amnesty International (2018)**, *Amnesty International Report 2017/2018: The State of the World's Human Rights*, Amnesty International Report, Nr. POL 10/6700/2018, Amnesty International, London.
- Amnesty International (2020)**, *Responses to Covid-19 and States' Human Rights Obligations: Preliminary Observations*, Amnesty International Public Statement, Nr. POL 30/1967/2020, Amnesty International, London.
- Arkedis, J. et al. (2021)**, „Can transparency and accountability programs improve health? Experimental evidence from Indonesia and Tanzania“, *World Development*, Vol. 142, Nr. 105369.
- Auswärtiges Amt (2016)**, *12. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik*, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2017)**, *Nationaler Aktionsplan Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020*, Auswärtiges Amt im Namen des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin.
- Auswärtiges Amt und BMZ (2021)**, *LSBTI-Inklusionskonzept der Bundesregierung für die Auswärtige Politik und die Entwicklungszusammenarbeit*, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- Ayoki, M. et al. (2018)**, *Innovation and employment in sub-Saharan Africa: Evidence from Uganda micro-data*, *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper*, Nr. 109278, Institute of Policy Research and Analysis, Munich.
- Berliner, D. et al. (2015)**, „Building capacity, building rights? State capacity and labor rights in developing countries“, *World Development*, Vol. 72, S. 127–139.
- Balkenhol, B. et al. (2012)**, „Enhancing clients' livelihoods: Design, implementation and impact evaluation of decent work innovations in microfinance“, *Swiss Journal of Business Research and Practice*, Vol. 66, Nr. 4, S. 371-386.
- Blattman, C. und L. Ralston (2015)**, „Generating employment in poor and fragile states: Evidence from labor market and entrepreneurship programs“, Working Paper.
- BMZ (2011)**, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 4/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013a)**, *Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2013b)**, *Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 9/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

- BMZ (2014)**, *Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 343, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2016)**, *Sektorstrategie Finanzsystementwicklung*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 1/2016, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019)**, *Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 12/2019, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2020a)**, „Menschenrechte verwirklichen – Freiheit sichern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/themen/allgemeine_menschenrechte/index.html (zugegriffen 29.10.2020).
- BMZ (2020b)**, *Reformkonzept „BMZ 2030“ Umdenken - Umsteuern*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2021a)**, *Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit - Orientierungslinien des BMZ*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2021b)**, *Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2021c)**, „Feministische Entwicklungspolitik für eine nachhaltige Entwicklung“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/feministische-entwicklungspolitik (zugegriffen 19.05.2022).
- BMZ (2022)**, „Arbeitsplätze schaffen, Wettbewerbsfähigkeit steigern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de/de/laender/algerien/kernthema-wirtschaft-105736 (zugegriffen 17.08.2022).
- Bonschab, T. und R. Kappel (2020)**, „Lieferkettengesetz: Falsche Signale!“, *Wirtschaftsdienst* 2020, Vol. 100, Nr. 8, S. 564, Hamburg.
- Brüntrup-Seidemann, S. et al. (2021)**, *Evaluierung Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Bundesrechnungshof (2021)**, *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Prüfung „Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit: Teil II – Maßnahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit“*, Bundesrechnungshof, Potsdam.
- Chan, A. (2010)**, „Racing to the bottom: International trade without a social clause“, *Third World Quarterly*, Vol. 24, Nr. 6, S. 1011–1028.
- Chen, H. (2005)**, *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Clark, A. M. und K. Sikkink (2013)**, „Information effects and human rights data: Is the good news about increased human rights information bad news for human rights measures?“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 35, Nr. 3, S. 539–568.
- Craviolatti, P. (2018)**, *DFIs Investment and Job Creation in Low Income Countries*, Helpdesk Report, K4D, Brighton.
- CSIS und ODI (2016)**, *Development Finance Institutions Come of Age - Policy Engagement, Impact, and New Directions*, Center for Strategic and International Studies and Overseas Development Institute, Washington D.C.
- DeGEval (2016)**, *Standards für Evaluation*, DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V., Mainz.

- DEval (2018)**, *Standards für Evaluierungen des DEval*, Methoden und Standards Policy Brief, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- DEval (2020)**, *Evaluierungskriterien für Evaluierungen des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- DEval (2021)**, *DEval Integritätsleitlinien*, DEval Standards und Leitlinien, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- DGCN (2014)**, *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“*, Deutsches Global Compact Netzwerk, Genf/Berlin.
- Dhahri, S. und A. Omri (2020)**, „Does foreign capital really matter for the host country agricultural production? Evidence from developing countries“, *Review of World Economics*, Vol. 156, Nr. 1., S. 153–181.
- DIMR (2020)**, *KfW's human rights obligations in conservation work: The example of La Salonga National Park*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.
- Dixon-Woods, M. et al. (2005)**, „Synthesising qualitative and quantitative evidence: A review of possible methods“, *Journal of Health Services Research & Policy*, Vol. 10, Nr. 1, S. 45–53.
- Donner, S. (2020)**, *BTI 2020: Widerstand gegen Demokratieabbau und autoritäre Herrschaft wächst. Globale Entwicklungen Demokratie*, Demokratie-Report, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Duflo, E. (2012)**, „Women empowerment and economic development“, *Journal of Economic Literature*, Vol. 50, Nr. 4, S. 1051–1079.
- Eckstein, H. (1975)**, „Case study and theory in Political Science“, in Greenstein, F. and N. W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley Publishing Company, Boston, S. 79–138, 7. Aufl.
- Ehm, D. (2015)**, „Politische Stiftungen – ein Markenzeichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, *Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit*, Vol. 15, S. 9–13.
- Fariss, C. J. (2014)**, „Respect for human rights has improved over time: Modeling the changing standard of accountability“, *American Political Science Review*, Vol. 108, Nr. 2, S. 297–318.
- Fariss, C. J. (2019)**, „Yes, human rights practices are improving over time“, *American Political Science Review*, Vol. 113, Nr. 3, S. 868–881.
- Fox, S. und Y. M. Mubarak (2017)**, „Moveable social manufacturing: Making for shared peace and prosperity in fragile regions“, *Technology in Society*, Vol. 51, Nr. C, S. 1–7.
- FRA (2020)**, *Business and human rights: Access to remedy*, European Union Agency for Fundamental Rights, Wien.
- Frey, C. B. und M. A. Osborne (2017)**, „The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?“, *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 114, S. 254–280.
- Fukuda-Parr, S. et al. (2015)**, *Fulfilling Social and Economic Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011)**, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, John Wiley & Sons, San Francisco.
- Ganson, B. und H. M'cleod (2019)**, „Private sector development and the persistence of fragility in Sierra Leone“, *Business and Politics*, Vol. 21, Nr. 4, S. 602–631.
- Geertz, C. (1972)**, „Deep play: notes on the Balinese cockfight“, *Daedalus*, Vol. 101, Nr. 1, S. 1–37.
- George, A. L. und A. Bennett (2005)**, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge.
- Gerring, J. (2004)**, „What is a case study and what is it good for?“, *American Political Science Review*, Nr. 98, S. 341–354.

- GIZ (2016)**, *Das ABC der Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2017)**, *Wirkungsdaten 2016. Qualitative ergänzende Auswertung*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2018a)**, *Prävention, Kompensation und Rehabilitation: Unfallversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Textil- und Ledersektor*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2018b)**, *Finanzierung von umwelt- und sicherheitsrelevanten Anpassungsinvestitionen im Textilsektor in Bangladesch*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2021a)**, *GIZ-Menschenrechtspolicy*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2021b)**, *Nachhaltig. Selbstverständlich. Das GIZ-Nachhaltigkeitsprogramm 2021 – 2025*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2021c)**, *Sustainability in the Textile and Leather Sector (STILE)*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2021d)**, *Niger: Beschäftigungsförderung*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.
- GIZ (2022)**, „Das GIZ-Hinweisgebersystem“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, www.giz.de/de/ueber_die_giz/39089.html (abgerufen am 6.4.2022).
- Grimm, M. und A. L. Paffhausen (2015)**, „Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries“, *Labour Economics*, Vol. 32, S. 67–85.
- Groß, L. (2018)**, „Assessing the impact of governance programmes: GIZ support to citizen participation in local governance in Benin“, Discussion Paper 16/2018, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Gualberti, G. und M. D. Tollenaere (2021)**, *Proposal of Revision of the Participatory Democracy – Good Governance (PD/GG) Policy Marker*, Nr. DCD/DAC/STAT(2021)15, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Guérin, I. et al. (2015)**, *The Crises of Microcredit*, University of Chicago Press, Chicago.
- Guérin, I. et al. (2018)**, „Inadequate growth, over-indebtedness, and crises in microcredit: What have we learned?“, *Enterprise Development and Microfinance*, Vol. 29, Nr. 2, S. 118–132.
- Habbel, V. et al. (2021)**, *Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hartmann, C. et al. (2017)**, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Haubrich, K. (2009)**, „Rekonstruktive Programmtheorie – Evaluation multizentrischer Entwicklungsprogramme“, *Zeitschrift für Qualitative Forschung*, Vol. 10, Nr. 1, S. 79–95.
- Healy, J. et al. (2017)**, „Guest editors’ introduction: Technological disruption and the future of employment relations“, *Labour & Industry*, Vol. 27, Nr. 3, S. 157–164.
- IAMN (2012)**, *Citizen-Driven Accountability for Sustainable Development: Giving Affected People a Greater Voice — 20 Years On*, Independent Accountability Mechanisms Network, Washington D.C.
- IFC (2011)**, *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector*, International Finance Corporation, Washington D.C.

- IHRB (2020)**, *Just Transitions for All: Business, Human Rights and Climate Action*, Institute for Human Rights and Business, Eastbourne.
- ILO (1944)**, *ILO Declaration of Philadelphia – Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization*, International Labour Organization, Genf.
- ILO (1998)**, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*, International Labour Organization, Genf.
- ILO (1999)**, *Decent Work: Report of the Director-General*, International Labour Office, Genf.
- ILO (2015)**, *Microfinance for Decent Work*, International Labour Organization, Genf.
- ILO (2017)**, *Towards an India Wage Report*, International Labour Organization, Genf.
- ILO (2018a)**, *India Wage Report - Wage Policies for Decent Work and Inclusive Growth*, International Labour Organization, Genf.
- ILO (2018b)**, *Towards 2030: Effective Development Cooperation in Support of the Sustainable Development Goals*, Nr. ILC.107/IV, International Labour Organization, Genf.
- Janz, N. (2018)**, „Foreign direct investment and repression: An analysis across industry sectors“, *Journal of Human Rights*, Vol. 17, Nr. 2, S. 163–183.
- Jones, S. und F. Tarp (2015)**, „Priorities for boosting employment in sub-Saharan Africa: Evidence for Mozambique“, *African Development Review*, Vol. 27, S. 56–70.
- Jouanjean, M.-A. und D. W. te Velde (2013)**, *The Role of Development Finance Institutions in Promoting Jobs and Structural Transformation. A Quantitative Assessment*, Overseas Development Institute (ODI), London.
- Kamar, B. et al. (2019)**, „Effects of pro-growth policies on employment: evidence of regional disparities“, *Applied Economics*, Vol. 51, Nr. 40, S. 4337–4367.
- Kämpf, A. (2013)**, *Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung: Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht*, Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Berlin.
- Kaplan, L. et al. (2020)**, „Do no harm? Field research in the Global South: Ethical challenges faced by research staff“, *World Development*, Vol. 127, Nr. 104810.
- Kaplan, M. et al. (2016)**, *Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kaplan, M. et al. (2018)**, *Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kelle, U. (2018)**, „Mixed Methods“ in der Evaluationsforschung – mit den Möglichkeiten und Beschränkungen quantitativer und qualitativer Methoden arbeiten“, *Zeitschrift für Evaluation*, Vol. 17, Nr. 1, S. 25–52.
- KfW (2012a)**, *Städtische Entwicklung und Auswirkungen auf Beschäftigung*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2012b)**, *Beschäftigungsförderung der FZ in fragilen Partnerländern*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2012c)**, *Finanzsektorförderung, Mikrofinanz und Beschäftigung*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2012d)**, *Finanzielle Zusammenarbeit und Beschäftigung*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.

- KfW (2013)**, *Energie und Beschäftigung: Fallstudie Wasserkraft in Indien*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2015)**, *Beschäftigungswirkungen der FZ: Ergebnisse eines Schätzmodells*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2019)**, *Responsible Finance: Leitmotiv der KfW in der Finanzsystementwicklung*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2020)**, „Beschwerden“, Kreditanstalt für Wiederaufbau, www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Service/Beschwerden/ (aufgerufen am 18.5.2022).
- KfW (2021)**, *Beschwerdebericht für das Jahr 2020*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- KfW (2022)**, *Nachhaltigkeitsrichtlinie. Prüfung von und Umgang mit Umwelt- Sozial- und Klima-Aspekten: Prinzipien und Verfahren*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- Khan, Z. und J. Sulaiman (2015)**, „Does microcredit help the poor and financially marginalized communities? Experience of Pakistan“, in Heshmati, A., E. Maasoumi und G. Wan (Hrsg.), *Poverty Reduction Policies and Practices in Developing Asia*, Springer Singapore, Singapore, S. 31–52.
- Klasen, S. und F. Lamanna (2009)**, „The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: New evidence for a panel of countries“, *Feminist Economics*, Vol. 15, Nr. 3, S. 91–132.
- Lancaster, C. et al. (2006)**, *Foreign Aid and Private Sector Development*, Brown University Press, Rhode Island.
- Lemma, A. (2019)**, „Direct and indirect impacts of development finance institutions on job creation and decent work“, in Attridge, S., D.W. te Velde und S.P. Andreasen (Hrsg.), *Impact of Development Finance Institutions on Sustainable Development*, Overseas Development Institute (ODI), London, S. 22–26.
- Leo, B. et al. (2012)**, *Supporting Private Business Growth in African Fragile States*, Center for Global Development (CDG), Washington D.C.
- LICADHO (2019)**, *Collateral Damage: Land Loss and Abuses in Cambodia's Microfinance Sector*, Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights, Phnom Penh.
- Loayza, N. V. und S. Pennings (2020)**, *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19*, The World Bank Group, Washington D.C.
- Löning (2020)**, *Untersuchung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse beim WWF Deutschland*, Löning-Human Rights & Responsible Business, Berlin.
- Mäder, S. (2013)**, „Die Gruppendiskussion als Evaluationsmethode – Entwicklungsgeschichte, Potenziale und Formen“, *Zeitschrift für Evaluation*, Vol. 12, Nr. 1, S. 23–51.
- Maerz, S. F. et al. (2020)**, „Worth the sacrifice? Illiberal and authoritarian practices during Covid-19“, *V-Dem Working Paper Series 2020*, Nr. 110, University of Gothenburg, Göteborg.
- Mansuri, G. und V. Rao (2012)**, *Localizing Development: Does Participation Work?*, The World Bank Group, Washington D.C.
- Martens, J. (2010)**, *Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik – eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Profitable Partnerschaft? Entwicklungszusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft*, Nr. 18, Deutsche Welthungerhilfe e.V. und terre des hommes Deutschland e.V., Bonn/Osnabrück.
- Maurin, E. und J. Moschion (2009)**, „The social multiplier and labor market participation of mothers“, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 1, Nr. 1, S. 251–272.
- McGee, R. und J. Gaventa (2011)**, „Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives“, *IDS Working Papers 2011*, Nr. 383, Institute of Development Studies (IDS), London.

- MEAE (2020)**, *How to Ensure Effective Popular Participation in Development Projects? An Illustration Through the Operationalization of the Human Rights-Based Approach*, Final Report, Ministry of Europe and Foreign Affairs, Paris.
- Mertens, D. M. (2017)**, *Mixed Methods Design in Evaluation*, Evaluation in Practice Series, SAGE Publications Ltd., Los Angeles.
- NEPWHAN (2021)**, *Nigeria People Living with HIV (PLHIV). Stigma Index Survey 2.0 Report*, Network of People Living with HIV/AIDS in Nigeria, Abuja.
- Nguébong-Ngatat, C. (2018)**, *Effekte der außenpolitischen Instrumente Chinas in Afrika: Die Facetten des chinesischen Engagements am Beispiel Kameruns*, Springer, Wiesbaden.
- Noltze, M. et al. (2018)**, *Evaluierungssynthese von Nachhaltigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- OECD (2005)**, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008)**, *Accra Agenda for Action*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011)**, „Busan partnership for effective development co-Operation“, in OECD, *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings*, OECD Publishing, Busan, S. 17–28.
- OECD (2018)**, *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019)**, *Boosting Private Sector Development and Entrepreneurship in Afghanistan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021a)**, *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021b)**, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD DAC (2016)**, *Handbook OECD-DAC Gender Equality Policy Marker*, OECD Publishing, Paris.
- OHCHR (2012)**, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, Nr. HR/PUB/12/5, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York/Genf.
- OHCHR (2018)**, *A Human Right-Based Approach to Data*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York/Genf.
- Orth, M. et al. (2020)**, *Strukturierte Fonds. Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Pillay, N. et al. (2020)**, *Embedding Human Rights in Nature Conservation: From Intention to Action*, World Wide Fund for Nature (WWF), Gland.
- Piza, C. et al. (2016)**, „Business support for small and medium enterprises in low- and middle-income countries: A systematic review“, *3ie Systematic Review*, Nr. 25, International Initiative for Impact Evaluation, London.
- Polak, J. T. et al. (2021)**, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik: Konzept und Umsetzung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Pollmann, A. und G. Lohmann (2012)**, *Menschenrechte: Ein interdisziplinäres Handbuch*, J.B. Metzler, Stuttgart.
- Popay, J. et al. (2006)**, *Guidance on the Conduct of Narrative Synthesis in Systematic Reviews: A Product from the ESRC Methods Programme*, Lancaster University, Lancaster.
- Robertson, R. et al. (2016)**, „Working conditions, work outcomes, and policy in Asian developing countries“, *ADB Economics Working Paper Series*, Nr. 497, Asian Development Bank, Manila.

- Roos, G. und Z. Shroff (2017)**, „What will happen to the jobs? Technology-enabled productivity improvement – good for some, bad for others“, *Labour & Industry*, Vol. 27, Nr. 3, S. 165–192.
- RWI (2014)**, *Integrierte Evaluierungsansätze zur Messung von Beschäftigungseffekten – Anschlussstudie Marokko*, Endbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Ryan, R. (2013)**, *Cochrane Consumers and Communication Review Group: Data Synthesis and Analysis*, Cochrane Consumers and Communication Review Group, Melbourne.
- Scheper, C. (2020)**, „Den State-Business-Nexus gesetzlich regeln: Die Außenwirtschaftsförderung ist notwendiger Bestandteil eines deutschen Lieferkettengesetzes“, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/den-state-business-nexus-gesetzlich-regeln-die-aussenwirtschaftsfoerderung-ist-notwendiger-bestandteil-eines-deutschen-lieferkettengesetzes/> (zugegriffen 06.11.2020).
- Schmitt, J. (2012)**, „The causal mechanism claim in evaluation: Does the prophecy fulfill?“, *New Directions for Evaluation*, Nr. 167, S. 11–26.
- Seebens, H. und J. Priebe (2012)**, „Beschäftigung in der Entwicklungszusammenarbeit: ein Überblick“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 81, Nr. 3, S. 11–22.
- Seltzer, W. und M. Anderson (2001)**, „The dark side of numbers: The role of population data systems in human rights abuses“, *Social Research*, Vol. 68, Nr. 2, S. 481–513.
- Siakala, S. und M. Müller (2020)**, „Das Potenzial eines Lieferkettengesetzes, einen Beitrag zur Optimierung bestehender sozial-ökologischer Konditionen zu leisten“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 69, Nr. 1, S. 34–43.
- Simpasa, A. et al. (2015)**, „Employment effects of multilateral development bank support. The case of the African Development Bank“, *African Development Review*, Vol. 27, Nr. S1, S. 31–43.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021)**, *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021 – 2025, Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen und Freie Demokratische Partei, Berlin.
- Stephens, A. et al. (2018)**, *Inclusive Systemic Evaluation (ISE4GEMs): A New Approach for the SDG Era*, UN Women, New York.
- The World Bank Group (2019)**, *World Development Report: The Changing Nature of Work*, The World Bank Group, Washington D.C.
- The World Bank Group (2020a)**, „Poverty: Overview“, The World Bank Group, www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview (zugegriffen 22.06.2020).
- The World Bank Group (2020b)**, *External Review of IFC/MIGA E&S Accountability, including CAO's Role and Effectiveness Report and Recommendations*, The World Bank Group, Washington D.C.
- TRUST (2022)**, „Global Code of Conduct for Research in resource-poor Settings“, www.globalcodeofconduct.org/the-code (zugegriffen 24.05.2022).
- UNEG (2014)**, *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations*, United Nations Evaluation Group, New York.
- UNHRC (2011)**, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, Nr. A/HRC/17/31, United Nations Human Rights Council, Genf.
- UNICEF (2020)**, „150 Million Additional Children Plunged Into Poverty due to COVID-19, UNICEF, Save the Children Say“, United Nations Children's Emergency Fund, www.unicef.org/press-releases/150-million-additional-children-plunged-poverty-due-covid-19-unicef-save-children (zugegriffen 29.10.2020).

- UNRISD (2018)**, *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*, Research Report, United Nations Research Institute for Social Development, Genf.
- Vadlamannati, K. C. et al. (2020)**, „U.S. multinationals and human rights: A theoretical and empirical assessment of extractive versus non-extractive sectors“, *Business & Society*, Vol. 60, Nr. 8, S. 2136–2174.
- VENRO (2007)**, *Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen?*, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Bonn.
- VN (1948)**, *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, Nr. A/RES/217 A (III), Vereinte Nationen, Paris.
- VN (1966)**, *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, Vereinte Nationen, New York.
- VN (2015)**, *Transforming our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Vereinte Nationen, New York.
- Weinstein, A. L. (2017)**, „Working women in the city and urban wage growth in the United States“, *Journal of Regional Science*, Vol. 57, Nr. 4, S. 591–610.
- Wenker, T. und I. Verspohl (2019)**, *German Development Cooperation in Fragile Contexts*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Würth, A. (2017)**, *Stellungnahme zum Schwerpunktthema ‘Shrinking Space’ – Einschränkungen des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft“ des 12. Menschenrechtsberichts der Bundesregierung*, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Berlin.
- WWF Deutschland (2021)**, *Naturschutz und Menschenrechte – ein Jahresbericht des WWF Deutschland für 2021*, World Wide Fund for Nature Deutschland, Berlin.
- WWF Deutschland (2022)**, *Naturschutz und menschenrechtliche Sorgfalt – ein Jahresbericht des WWF Deutschland für 2020*, World Wide Fund for Nature Deutschland, Berlin.
- Yin, R. K. (2014)**, *Case Study Research: Design and Methods*, SAGE Publications, Thousand Oaks, 5. Aufl.

9. ANHANG

9.1 Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval

Die Befunde zu den Bewertungskriterien (BK) für die Evaluierungsfragen 1 und 2 wurden entlang des Bewertungsmaßstabs des DEval bewertet (siehe Tabelle 5). Für die Bewertung auf Ebene der Evaluierungsfrage 1 wird der Durchschnitt aller Werte für die Bewertungskriterien gebildet. Die Fragen 3, 4 und 5 werden nicht bewertet, da sie nicht auf eine Bewertung abzielen. Die Bewertungsdimensionen und Anspruchsniveaus für die einzelnen Evaluierungsfragen werden zu Beginn der entsprechenden Ergebniskapitel (siehe Kapitel 4 und 5) detailliert dargelegt.

Tabelle 5 DEval-Bewertungsskala und ihre Anwendung im Rahmen der Evaluierung

Kategorien	Verständnis
Übertroffen ¹⁷¹	Die Maßnahme übertrifft das Anspruchsniveau in Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium deutlich. Die Befunde belegen ein deutlich über dem Anspruchsniveau liegendes Ergebnis.
Erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau in Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Die Befunde belegen die Erfüllung des Anspruchsniveaus.
Größtenteils erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau in Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium größtenteils. Die Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen, überwiegen.
Teilweise erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau in Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium teilweise. Die Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen oder widerlegen, halten sich die Waage.
Kaum erfüllt	Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau in Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium kaum. Die Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus widerlegen, überwiegen.
Verfehlt	Die Maßnahme verfehlt das Anspruchsniveau in Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Die Befunde belegen eine Verfehlung des Anspruchsniveaus.

¹⁷¹ Der DEval-Bewertungsmaßstab enthält auch die Kategorie „übertroffen“. Da in dieser Evaluierung das Anspruchsniveau an der vollständigen Umsetzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien (wie sie im Menschenrechtskonzept und Menschenrechtsleitfadens vorgegeben werden) ausgerichtet ist, ist die Kategorie „übertroffen“ inhaltlich nicht anwendbar. Ein Übererfüllen menschenrechtlicher Standards und Prinzipien ist nicht möglich.

9.2 Evaluierungsmatrix

9.2.1 Kriterium: Relevanz

Bewertungskriterien	Indikatoren	Methoden
Evaluierungsfrage 1: Inwieweit setzen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ die Anforderungen des MRA in ihrem gesamten Zyklus um?		
BK 1.1 ¹⁷² : Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung der menschenrechtlichen Prinzipien Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit.	1.1.1: Die Vorhaben nutzen disaggregierte Informationen über kontextspezifische, strukturell benachteiligte Gruppen.	- Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/Rechteinhabenden), Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen. - Fallstudien auf Distanz (Länderebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen, Kontextanalyse über die Menschenrechtssituation und benachteiligte Gruppen im Interventionsgebiet beziehungsweise Sektor. - Schreibtischfallstudien: Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen, qualitative Interviews (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen).
	1.1.2: Die Vorhaben können eine indirekte Diskriminierung benachteiligter Gruppen (etwa durch Zugangsbarrieren) ausschließen.	
	1.1.3: Die Vorhaben wollen indirekt zum Abbau von Benachteiligungen und deren strukturellen Grundlagen beitragen.	
	1.1.4: Die Vorhaben wollen direkt zum Abbau von Benachteiligungen und deren strukturellen Grundlagen beitragen.	
BK 1.2: Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung der menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation und Empowerment.	1.2.1: Die Vorhaben stellen Informationen über Teilhabemöglichkeiten vorab bereit (Information).	
	1.2.2: Die Vorhaben fragen Informationen und Interessen von Rechteinhabenden aktiv an (Konsultation).	
	1.2.3: Die Rechteinhabenden können bei Entscheidungen bezüglich des Vorhabens mitbestimmen (Mitbestimmung).	
	1.2.4: Kontextspezifisch strukturell benachteiligte Gruppen werden in existierende Konsultations- und Mitbestimmungsprozessen der Vorhaben einbezogen (Empowerment).	
BK 1.3: Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung der menschenrechtlichen Prinzipien Transparenz und Rechenschaftspflicht.	1.3.1: Informationen über die Vorhaben werden während des gesamten Prozesses transparent gemacht, aufbereitet und bereitgestellt.	
	1.3.2: Unmittelbar adressierte Gruppen (Rechteinhabende, Unternehmen) kennen diese Informationen und können sie nutzen.	
	1.3.3: Auf Ebene der Vorhaben liegen Informationen über definierte Kanäle für Beschwerden vor.	
	1.3.4: Beschwerdemechanismen sind den Rechteinhabenden bekannt (Bekanntheit) und sind für diese berechenbar (<i>predictability</i>), sicher (Schutz vor Repressalien), transparent in ihrer Vorgehensweise (Transparenz) und zugänglich (Zugänglichkeit).	

¹⁷² Aus Darstellungsgründen weichen die Aufzählungszeichen der Bewertungskriterien von jenen im Berichtstext ab. Während die Bewertungskriterien im Bericht mit Buchstaben strukturiert werden (A, B, C...), sind sie in der Matrix nummeriert, um eine bessere Übersicht über die Zugehörigkeit der Bewertungskriterien und jeweiliger Indikatoren zu gewährleisten.

	1.3.5: Auf Ebene der Vorhaben liegen Informationen dazu vor, wie Anforderungen an Beschwerdemechanismen nach Objektivität und Unabhängigkeit erfüllt werden.	
BK 1.4: Angemessener Umgang mit menschenrechtlichen Risiken und nicht-intendierten Wirkungen.	1.4.1: Risiken werden zu Beginn der Maßnahme geprüft.	
	1.4.2: Mitigierende Maßnahmen werden während der Prüfung identifiziert und in der Konzeption berücksichtigt.	
	1.4.3: Identifizierte Risiken oder mitigierende Maßnahmen werden während der Durchführung der Vorhaben berücksichtigt und, falls angemessen, umgesetzt.	
	1.4.4: Während der Durchführung werden mögliche und neue (und nicht antizipierte) Menschenrechtsrisiken systematisch gemonitort.	

9.2.2 Kriterien: Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, Nachhaltigkeit

Bewertungskriterien	Indikatoren	Methoden
Evaluierungsfrage 2: Inwieweit tragen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ zur Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern bei?		
Evaluierungsfrage 2.1.: Inwieweit tragen Vorhaben der deutschen bilateralen EZ im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ direkt und indirekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen und gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen bei?		
BK 2.1.1: Vorhaben der bilateralen EZ leisten einen Beitrag zur Schaffung und/oder Sicherung von Arbeitsplätzen.	2.1.1.1: Die Vorhaben tragen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei.	- Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/Rechteinhabenden), Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen. - Narrative Synthese von Projektevaluierungen.
	2.1.1.2: Die Vorhaben tragen zur Sicherung existierender Arbeitsplätze bei.	
	2.1.1.3: Die Vorhaben tragen zur Verwirklichung intermediärer Wirkungen bei.	
BK 2.1.2: Vorhaben der bilateralen EZ leisten einen Beitrag zur Realisierung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen.	2.1.2.1: Die Vorhaben tragen zur Realisierung arbeitsrechtlicher Standards im Sinne gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen bei.	
	2.1.2.2: Die Vorhaben tragen dazu bei, den sozialen Dialog im Sinne der Austauschmöglichkeiten zwischen Pflichtentragenden und Rechteinhabenden zu ermöglichen.	
	2.1.2.3: Die Vorhaben tragen zur Verwirklichung intermediärer Wirkungen.	
Evaluierungsfrage 2.2: Inwieweit trägt der MRA dazu bei, dass Rechteinhabende ihre Rechte kennen und nutzen?		
BK 2.2.1: Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe von strukturell benachteiligten Gruppen an positiven Wirkungen der Vorhaben.	2.2.1.1: Strukturell benachteiligte Gruppen profitieren (gleichermaßen oder ausschließlich) von positiven Wirkungen der Vorhaben.	Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/Rechteinhabenden), Analyse von
	2.2.1.2: Mehrfachdiskriminierung wird bei der Wirksamkeit berücksichtigt.	

BK 2.2.2: Vorhaben der bilateralen EZ leisten einen Beitrag zum menschenrechtlichen Empowerment von Rechteinhabenden.	Indikator 1: Die Vorhaben stärken Rechteinhabende, sodass diese ihre Rechte kennen.	Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen. • Narrative Synthese von Projektevaluierungen.
	Indikator 2: Die Vorhaben stärken Rechteinhabende und ihre Vertretungsstrukturen, sodass diese sich in der Lage fühlen, ihre Rechte einzufordern.	
	Indikator 3: Die Vorhaben stärken Rechteinhabende und ihre Vertretungsstrukturen, sodass diese ihre Rechte individuell oder kollektiv einfordern.	

Evaluierungsfrage 2.3: Inwieweit trägt der MRA dazu bei, dass Pflichtentragende Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten?

BK 2.3.1: Vorhaben der bilateralen EZ leisten einen Beitrag zur Stärkung von primären und sekundären Pflichtentragenden.	2.3.1.1: Die Vorhaben stärken staatliche Akteure, sodass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können.	• Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/Rechteinhabenden), Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen. • Narrative Synthese von Projektevaluierungen.
	2.3.1.2: Die Vorhaben stärken privatwirtschaftliche Akteure, sodass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können.	

Evaluierungsfrage 3: Welche Faktoren beeinflussen, ob die deutsche EZ ihre menschenrechtsbezogenen Ziele erreicht?

<i>Frage wird nicht bewertet. Es wurden a priori keine Bewertungskriterien und Indikatoren formuliert.</i>	• Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/Rechteinhabenden), Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen. • Narrative Synthese von Projektevaluierungen.
--	--

Evaluierungsfrage 4: Inwieweit sind Rechteinhabende, insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen, von nicht-intendierten positiven/negativen direkten Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch, politisch) betroffen?

BK 4.1: Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen sind von nicht-intendierten sozialen, ökonomischen, ökologischen, politischen positiven Wirkungen betroffen.	4.1.1: Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen sind von nicht-intendierten positiven Wirkungen betroffen.	• Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/Rechteinhabenden), Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen. • Narrative Synthese von Projektevaluierungen.
BK 4.2: Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen sind von nicht-intendierten sozialen, ökonomischen, ökologischen, politischen negativen Wirkungen betroffen.	4.2.1: Rechteinhabende und strukturell benachteiligte Gruppen sind von nicht-intendierten negativen Wirkungen betroffen.	

9.2.3 Kriterium: Kohärenz

Bewertungskriterien	Indikatoren	Methoden
Evaluierungsfrage 5: Inwieweit greifen BMZ-(ko-)finanzierte Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ in Hinblick auf Menschenrechte in Partnerländern sinnvoll ineinander?		
BK 5.1: Koordination von Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger.	5.1.1.: Bei der Planung und Durchführung von Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen sowie zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger der deutschen EZ werden Informationen geteilt, Instrumente gemeinsam erstellt beziehungsweise genutzt und Projektaktivitäten abgesprochen.	Fallstudien auf Distanz (Vorhabensebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen (mit Vertreter*innen der Durchführungsorganisationen, Projektträgern, unmittelbar adressierte Gruppen/ Rechteinhabenden), Analyse von Prüfungs- und Projektdokumenten sowie Berichterstattungen.
BK 5.2: Komplementarität und Kohärenz von Vorhaben staatlicher Durchführungsorganisationen, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger.	5.2.1.: Vorhaben staatlicher Durchführungorganisationen sowie zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Träger im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung“ greifen ineinander und verfolgen ähnliche oder komplementäre Ziele.	Fallstudien auf Distanz (Länderebene): qualitative Interviews oder Fokusgruppendifkussionen, Kontextanalyse über die Menschenrechtssituation und benachteiligte Gruppen im Interventionsgebiet beziehungsweise Sektor.

9.3 Zusammenführung von Empfehlungen des ersten und zweiten Teils der Evaluierung

Da die Evaluierung aus zwei aufeinander aufbauenden Teilen besteht, stehen auch die Empfehlungen beider Evaluierungsteile in Bezug zueinander. Mit dem vorliegenden zweiten Teil wird der erste Evaluierungsteil inhaltlich fortgesetzt: Nachdem im ersten Teil ein Fokus auf die Umsetzung des MRA als Strategie im BMZ und in den Durchführungsorganisationen in Deutschland liegt, blickt der zweite Teil auf die Implementierung des MRA in den Partnerländern der deutschen EZ. Die Komplementarität beider Teile spiegelt sich in den Empfehlungen wider: Die Empfehlungen des ersten Teils sind eher auf das BMZ ausgerichtet, während sich die Empfehlungen des zweiten Teils eher an die Durchführungsorganisationen richten. Zugleich zeigen sich in den Befunden beider Teile ähnliche Muster: So werden in beiden Evaluierungsteilen beispielsweise ähnliche Einflussfaktoren für die Umsetzung des MRA identifiziert. Dies zeigt sich darin, dass die Empfehlungen beider Teile auf ähnliche Themenfelder Bezug nehmen. Der Zusammenhang der Empfehlungen beider Teile wird in der folgenden Tabelle abgebildet.

Tabelle 6 Zusammenführung der Empfehlungen beider Teile der Evaluierung

Themenfeld	Empfehlung (Paraphrase exklusive Umsetzungshinweise)	Anmerkung zum Themenfeld
Inhalte und Vorgaben des MRA	Teil 1 – 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.	<i>Die konzeptuelle Weiterentwicklung des MRA entsprechend Empfehlung 1 (Teil 1) beinhaltet die Anpassung der Inhalte des MRA an einen veränderten entwicklungspolitischen Kontext sowie die Ausformulierung der Anforderungen des MRA in anwendungsorientierten Entscheidungshilfen, sodass seine kontextspezifische Anwendung ohne Missverständnisse möglich ist. Dazu soll auch die in Empfehlung 2 (Teil 1) formulierte Beseitigung identifizierter Lücken in Verfahren und Prozessen beitragen.</i> <i>Darauf baut Empfehlung 4 (Teil 2) auf und empfiehlt, auch für die Verankerung des MRA in Kern- und Initiativthemenstrategien klare Vorgaben zu formulieren, um zu gewährleisten, dass der MRA vor dem Hintergrund sektorspezifischer Implementierungskontexte umgesetzt wird.</i> <i>Die Spezifizierung, wie der MRA vor dem Hintergrund der jeweiligen Sektorkontexte umgesetzt werden kann, wird mit Empfehlung 5 (Teil 2) fortgesetzt. Darin wird die Entwicklung von sektorspezifischen Musterbeispielen empfohlen, die als Vorlage für die Verankerung von Wirkungen auf Menschenrechte dienen können.</i>
	Teil 1 – 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.	
	Teil 2 – Empfehlung 4: 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.	
	Teil 2 – Empfehlung 5: Die Durchführungsorganisationen sollten menschenrechtliche Muster-Modulbausteine und -Begleitmaßnahmen zur Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden 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 konkreten Vorhaben angepasst umgesetzt werden können.	
Beschwerdesystem der deutschen EZ	Teil 1 – 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. Teil 2 – Empfehlung 3: 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 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.	<i>Empfehlung 3 (Teil 1) beinhaltet die Überprüfung der Qualität existierender Beschwerdemechanismen sowie die Entwicklung eines EZ-weiten Beschwerdesystems. Der Prozess, in dem ein Konzept für dieses Beschwerdesystem entwickelt werden soll, wird in Empfehlung 3 (Teil 2) spezifiziert. Zugleich werden hierin Erfordernisse formuliert, die das unabhängige, EZ-weite Beschwerdesystem erfüllen sollte.</i>
Monitoring des Qualitätsmerkmals	Teil 1 – 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.	<i>Empfehlung 4 (Teil 1) baut auf der konzeptuellen Weiterentwicklung des MRA (Empfehlung 1 – Teil 1) auf und empfiehlt dem BMZ, die Umsetzung des Leistungsprofils regelmäßig systematisch zu überprüfen.</i>
Spezifische Menschenrechtsvorhaben vor dem Hintergrund von „BMZ 2030“	Teil 1 – 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 Pflichtentragenden und Menschenrechtsakteuren als explizites Element des Aktionsfelds „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.	<i>Die Empfehlungen 5 bis 7 (Teil 1) setzen sich mit Maßnahmen auseinander, die zur Stärkung der Verankerung von spezifischen Menschenrechtsvorhaben beitragen sollen. Dazu gehört neben ihrer konzeptionellen Verankerung in Kernthemenstrategien auch die Definition von Zielvorgaben (Empfehlung 5 – Teil 1). Darüber hinaus sollten Partnerländer definiert werden, in denen die Stärkung von Menschenrechten und die Umsetzung des MRA einen Hauptfokus bilden (Empfehlung 6 – Teil 1). Dafür notwendige Ressourcen sollten in Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat bereitgestellt werden (Empfehlung 7 – Teil 1).</i>

Teil 1 – 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 oder Rechte benachteiligter Gruppen. Spezifische Menschenrechtsvorhaben sollten im Rahmen des Aktionsfelds „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.

Teil 1 – 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 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 die personelle Ressourcen in den entsprechenden Regionalreferaten und im Menschenrechtsreferat für zusätzliche Aufgaben, beispielsweise die Pilotländer, bis zu einer Personalbedarfserhebung temporär aufgestockt werden.

Querschnittliche Integration des MRA

Teil 1 – 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.

Teil 2 – Empfehlung 1: 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

Empfehlung 8 (Teil 1) empfiehlt, die Definition inhaltlicher Mindeststandards für die querschnittliche Verankerung des MRA in den Verfahren und Prozessen der Durchführungsorganisationen. Ausgangsbasis hierfür bilden menschenrechtliche Standards und Prinzipien, wie sie im Menschenrechtsleitfaden definiert sind. Darauf baut Empfehlung 1 (Teil 2) auf und empfiehlt, diese Mindeststandards anschließend als Grundlage für die Anpassung der Qualitätssicherungsprozesse der Durchführungsorganisationen zu verwenden und so die vollständige Verankerung aller Aspekte des MRA in bilateralen Vorhaben während des gesamten Projektzyklus zu gewährleisten. Somit bezieht sich Empfehlung 8 in Teil 1 auf die Inhalte der Verfahren zur Querschnittsverankerung des MRA, während Empfehlung 1 (Teil 2) auf den Prozess zur Verankerung dieser Verfahren fokussiert.

	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.	<i>Zugleich besteht eine Wechselwirkung zwischen diesen Empfehlungen zur Qualitätssicherung und dem Monitoring des Leistungsprofils (Empfehlung 4 – Teil 1). Eine Weiterentwicklung der Qualitätssicherungssysteme in den Durchführungsorganisationen kann so aufgesetzt werden, dass die Ergebnisse der Qualitätssicherung für das Monitoring der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes nutzbar sind. Somit können die Qualitätssicherung in den Durchführungsorganisationen und das Monitoring im BMZ verknüpft werden.</i>
Wissen über den MRA und Anreize für seine Umsetzung	Teil 1 – 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. Teil 2 – Empfehlung 2: 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.	<i>In beiden Teilen der Evaluierung werden das Wissen über den MRA und die individuelle Einschätzung seiner Relevanz für den jeweiligen Arbeitskontext hervorgehoben. Hier setzen Empfehlung 9 (Teil 1) und Empfehlung 2 (Teil 2) an: Einerseits sollen Fortbildungen für das Qualitätsmerkmal verpflichtend eingeführt werden und andererseits sollen Anreizsysteme entwickelt werden, die Entscheidungstragende motivieren sollen, kreative Möglichkeiten zu finden, den MRA im jeweiligen Implementierungskontext umzusetzen.</i>
Kohärenz für Menschenrechte in Partnerländern	Teil 2 – Empfehlung 6: 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, werteorientierte und menschenrechtsbasierte Entwicklungspolitik zu ermöglichen, bei der die Eigenständigkeit der beteiligten Akteursgruppen erhalten bleibt.	<i>Um die interne Kohärenz von BMZ-finanzierten Vorhaben zu stärken, wird in Empfehlung 6 (Teil 2) empfohlen, Synergiepotenziale zentral im Partnerland zu identifizieren und im gemeinsamen Austausch Wege zu diskutieren, wie diese Potenziale genutzt werden können.</i>
Kohärenz von Politiken mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien	Teil 1 – 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.	<i>Empfehlung 10 (Teil 1) bezieht sich auf die positiven Beispiele, die im Kontext des vierten Wirkungsstrangs des MRA – Beiträge zur Kohärenz nationaler und internationaler Politiken – identifiziert wurden, und empfiehlt, diese systematisch weiter zu verfolgen.</i>

9.4 Zeitplan des zweiten Evaluierungsteils

Konzeptionsphase (für Evaluierungsteil 1 und 2 gemeinsam)	
07-08/2019	Klärungsgespräche mit den Stakeholdern der Evaluierung
09-10/2019	Klärungsgespräche mit dem BMZ und ausgewählten Interessenvertretungen
	Erstellung des Evaluierungskonzepts
11/2019	Versand des Evaluierungskonzepts an die Referenzgruppe und erste Referenzgruppensitzung
12/2019	Finalisierung des Evaluierungskonzepts
Inceptionphase	
11-12/2020	Vorbereitung der Inceptionphase
01-03/2021	Erstellung des Inception Reports
04/2021	Versand des Inception Reports an die Referenzgruppe und vierte Referenzgruppensitzung ¹⁷³
05/2021	Fertigstellung des Inception Reports
Datenerhebungs- und Analysephase	
02-04/2021	Inhaltliche und logistische Vorbereitung der Fallstudien
05-10/2021	Datenerhebung für die Fallstudien und fallspezifische Analyse
07-10/2021	Datenerhebung für die Schreibtischfallstudien und fallspezifische Analyse
07-10/2021	Datenerhebung und -analyse für die narrative Synthese
Synthesephase	
11-12/2021	Fall- und methodenübergreifende Analyse/Synthese
01/2022	Fünfte Referenzgruppensitzung zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen
01-03/2022	Erarbeitung der Empfehlungen
Berichtslegung	
01-05/2022	Erstellung des finalen Berichtsentwurfs
06/2022	Versand des finalen Berichtsentwurfs an die Referenzgruppe
06/2022	Sechste Referenzgruppensitzung zum finalen Berichtsentwurf
07-08/2022	Überarbeitung des Evaluierungsberichts und Erstellung des Kommentierungsrasters
09/2022	Lektorat des Evaluierungsberichts
10-11/2022	Fertigstellung des Berichts nach Layout und Drucklegung

9.5 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Evaluierungsteam	Funktion und Aufgabengebiet
Merle Gmeineder	Projektadministratorin
Dr. Angela Heucher	Evaluatorin
Caroline Orth	Projektadministratorin
Dr. Jan Tobias Polak	Teamleiter
Marcellina Schmidt	Evaluatorin
Lea Smidt	Evaluatorin
Dr. Christoph Valentin Steinert	Evaluator
Lena Taube	Evaluatorin

Verantwortliche Abteilungsleitung	Funktion und Aufgabengebiet
Dr. Martin Bruder	Abteilungsleiter

Mitwirkende	Funktion und Aufgabengebiet
Dr. Oluyemi Adeleye	Gutachter/Fallstudie Nigeria
Michael Adeniji	Gutachter/Fallstudie Nigeria
Lennart Bachmaier	Studierender Beschäftigter
Abhirup Bhunia	Gutachter/Fallstudie Indien
Suhas Chakma	Gutachter/Fallstudie Indien
Prof. Dr. Petra Dannecker	Peer Reviewerin
Dr. Annika Engelbert	Gutachterin/fachliche Beratung
Elba Estrada Gutiérrez	Gutachterin/Methodendokumentation
Simon Freund	Gutachter/narrative Synthese
Evelyn Funk	Gutachterin/Methodendokumentation
Dr. Felix Gaisbauer	Gutachter/narrative Synthese
Lola Gani-Yusuf	Gutachterin/Fallstudie Nigeria
Dr. Arntraud Hartmann	Gutachterin
Dr. Nicole Janz	Peer Reviewerin
Prof. Dr. Markus Kaltenborn	Gutachter/fachliche Beratung
Dr. Marcus Kaplan	DEval-interner Peer Reviewer
Felix Paffhausen	Gutachter/narrative Synthese
Dr. Leon Schettler	Gutachter
Maria Fernanda Villa-Guillen	Studierende Beschäftigte
Ilse Worm	Gutachterin/fachliche Beratung